

Rev CED^ÖUA

N.º 44 • ANO XXII • 2.19 • JULHO-DEZEMBRO 2019

DOCTRINA

Ação Civil Pública no caso de Anitapólis: a atuação da Defensoria Pública da União para se evitar a configuração de injustiça socioambiental

José Rubens Morato Leite / Maria Leonor Codonho

Dados científicos e populismo digital: sustentabilidade, crise ecológica e queimadas na Amazônia

Humberto Filpi / Luiz Fernando Rossetti Borges / Marcelo Pretto Mosmann

O Gestor do Contrato na contratação pública sustentável: primeiras impressões

Carlos Sérgio Rodrigues

Breve nótula sobre a natureza de *ultima ratio* da demolição de obras ilegais no direito do urbanismo português

Nuno Amaro

JURISPRUDÊNCIA

Comentário ao acórdão do TCA sul

Eliana de Almeida Pinto

RECENSÕES

Why environmental policies fail

Lara Albuquerque Costa

Environmental rights: the development of standards

Daniel Ricardo Starke

DOSSIER

Das escombrelas de volfrâmio ao lítio digitalizante

Alexandra Aragão / Fernanda Paula Oliveira / Dulce Lopes



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

44

ANO XXII
2.19



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)
Martin Bassols Coma
(Universidad de Alcalá de Henares)

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.: 239833451/239834572 Fax: 239826481
rcedoua@fd.uc.pt/www.cedoua@fd.uc.pt

EDIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO:

GESTLEGAL
Rua Bc. do Fanado, n.º 3, 1.º dto.
3000-166 Coimbra

+351 239 043 671
editora@gestlegal.pt
www.gestlegal.pt

Periodicidade: 2 números / ano
Ano de Publicação: 2019
Número Avulso: 16,00 € (IVA incluído)
Tiragem: 200 Ex.

Depósito Legal: 121 196 / 98
ISSN: 0874 - 1093
Registo ERC: 122 384

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

Ação Civil Pública no caso de Anitapólis: a atuação da Defensoria Pública da União para se evitar a configuração de injustiça socioambiental	9
--	---

José Rubens Morato Leite / Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira Codonho

Dados científicos e populismo digital: sustentabilidade, crise ecológica e queimadas na Amazônia	29
--	----

Humberto Francisco F. Campos M. Filpi / Luiz Fernando Rossetti Borges / Marcelo Pretto Mosmann

O Gestor do Contrato na contratação pública sustentável: primeiras impressões	47
---	----

Carlos Sérgio Rodrigues

Breve nótula sobre a natureza de <i>ultima ratio</i> da demolição de obras ilegais no direito do urbanismo português	65
--	----

Nuno Amaro

JURISPRUDÊNCIA

Comentário ao acórdão do TCA sul	87
----------------------------------	----

Eliana de Almeida Pinto

RECENSÕES

Why environmental policies fail	97
---------------------------------	----

Lara Albuquerque Costa

Environmental rights: the development of standards	105
--	-----

Daniel Ricardo Starke

DOSSIER

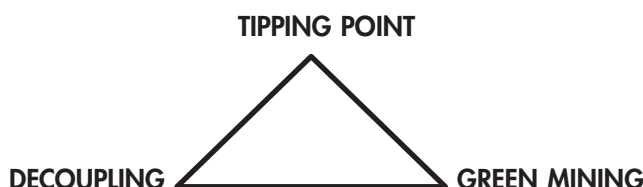
Das escombreiras de volfrâmio ao lítio digitalizante	111
--	-----

Alexandra Aragão / Fernanda Paula Oliveira / Dulce Lopes

ABSTRACTS	135
-----------	-----

ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS	139
-----------------------------------	-----

Rev CEDÖUA



Este triângulo conceitual manifesta intranquilidade quanto à articulação estruturante dos três módulos de investigação: ordenamento, urbanismo e ambiente (CEDOUA). O ponto de partida para a reflexão foi assinalado pela leitura do dossier intitulado “*Das escombrelas de volfrâmio ao lítio digitalizante*”. Como o leitor pode registar, a problemática arriada neste dossier esteve na base da Comunicação da Comissão do Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões relativa à lista de 2017 das matérias essenciais para a UE. Em rigor, os impactes ambientais e humanos da mineração têm incontornáveis implicações no ordenamento, planeamento do território e urbanismo, obrigando à minimização destes impactos e à compatibilização dos usos (compatibilidade, graduação, preferência de usos). Compreende-se que as leis referentes às bases do regime jurídico da revelação e do aproveitamento de recursos geológicos existentes no território logrem progressivamente hierarquia normativa. Os desafios são performativos. Vão-se acumulando conceitos ou categorias em língua inglesa — *Green Mining, Circular Economy, Natural Resource use, Decoupling, Final Circular Economy Package, Economical proportionality* — que progressivamente se alicerçam como estruturantes do chamado “Estado ou Estados ecológicos” e do período do Antropoceno. Em conclusão: a revista CEDOUA continua a ser uma trindade operativa, mas a “utopia 100% circular” pressiona todos os “devaneios” do consumo proporcionado pela *Linear economy*.

Coimbra, Dezembro de 2019

(José Joaquim Gomes Canotilho)

Doutrina

Rev **CEDÖUA**

Ação Civil Pública no caso de Anitapólis: a atuação da Defensoria Pública da União para se evitar a configuração de injustiça socioambiental

José Rubens Morato Leite ¹

Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira Codonho ²

SUMÁRIO

A ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública da União para proteger os habitantes de Anitapólis dos prejuízos da Indústria de Fosfatos Catarinense Ltda fundamentou-se no(a)s: *a)* riscos para a saúde decorrentes do ácido fluorídrico, ácido sulfúrico, etc, *b)* riscos para os mananciais que servem à captação para consumo humano; *c)* possibilidade de chuva ácida. Requereu-se a proibição do empreendimento se houver risco à saúde; e, alternativamente, caso seja viável, que a ré custeie políticas compensatórias: construção de Hospital, custeio da assistência farmacêutica, etc. Evidencia-se a injustiça socioambiental, pois os moradores são em sua maioria lavradores pobres e a ré era inicialmente de propriedade da Bunge e Yara, multinacionais estrangeiras. Posteriormente, a ré requereu a desistência do licenciamento ambiental, o que levou à extinção do processo judicial. Se houver novo licenciamento ambiental, a coletividade deve requerer a sua suspensão ou exigir medidas compensatórias, concretizando-se o princípio do poluidor-pagador.

INTRODUÇÃO

O presente artigo examina a ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública da União com o intuito de proteger a saúde da população dos habitantes da cidade de

¹ Professor Titular dos cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina — UFSC; Pós — Doutor pela Universidad Alicante, Espanha 2013/4; Pós-Doutor pelo Centre of Environmental Law, Macquarie University — Sydney — Austrália 2005/6; Doutor em Direito Ambiental pela UFSC, com estágio de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; mestre em Direito pela University College London; Membro e Consultor da IUCN — The World Conservation Union — Comissão on Environmental Law (Steering Committee); Presidente do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”; coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, do CNPq. Publicou e organizou várias obras e artigos em periódicos nacionais e estrangeiros. É membro do Conselho Científico da Revista de Direito Ambiental da Editora Revista dos Tribunais, além de ser sócio-fundador da Aprodab — Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil. Foi tutor do PET/MEC. Bolsista e Consultor Ad Hoc do CNPq e Fapesp. Prêmio Pesquisador Destaque da Universidade Federal de Santa Catarina, 2011. Membro Eleito do Governing Board (Conselho Administrativo) da IUCN Academy of Environmental Law (2015 a 2018). Endereço eletrônico: moratoleite@yahoo.com.br.

² Pesquisadora do Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco e do Projeto JustSide. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com estágio de doutoramento

Anitápolis e região dos efeitos prejudiciais decorrentes da possível instalação do empreendimento consistente na Indústria de Fosfatos Catarinense Ltda.

A requerente em sua petição inicial destacou que os moradores da região são em sua maioria lavradores pobres e que, com base em parecer técnico, as substâncias indispensáveis a viabilizar o empreendimento, a exemplo do ácido sulfúrico, da amônia e do ácido fluorídrico, podem colocar em risco a saúde e sobrevivência da população. Demonstrou-se que há riscos para os mananciais que servem à captação para o consumo humano, em função do lançamento de efluentes com concentração elevada de fósforo, bem como a acidificação das águas em caso de acidente nos reservatórios de ácido sulfúrico. Ressaltou-se ainda pelo Centro de Informações Toxicológicas de Santa Catarina a possibilidade de ocorrência de chuva ácida, em virtude das emissões de poluentes atmosféricos.

Em seu pedido, a autora requereu a proibição da realização do empreendimento caso o estudo de risco à saúde humana conclua pela existência de risco à saúde da população catarinense de Anitápolis e região e da Bacia do rio Tubarão, mesmo que medidas compensatórias sejam propostas pela Indústria de Fosfato Catarinense Ltda; e, alternativamente, caso a avaliação de risco à saúde humana por exposição a contaminantes químicos indique ser viável o empreendimento do ponto de vista da saúde, que sejam determinadas políticas compensatórias por parte do Poder Público a serem custeadas pela Indústria de Fosfato Catarinense Ltda, como a construção de Hospital, Postos de Saúde, custeio da assistência farmacêutica e demais medidas a critério do Sistema Único de Saúde — SUS.

O caso escolhido para exame é um dos exemplos de injustiça socioambiental que assolam o Brasil, na medida em que a ré era inicialmente de propriedade da Bunge, multinacional de origem holandesa ³ e da Yara, de origem Norueguesa ⁴, e atualmente pertence à Vale, multinacional brasileira responsável pelos graves acidentes de Mariana e Brumadinho. Ademais, os principais atingidos seriam lavradores pobres, destacando-se assim o papel relevante da Defensoria Pública na defesa daquela população.

Objetiva-se com o presente artigo demonstrar a importância da ação civil pública em demandas que atinjam populações mais vulneráveis, mostrando-se o potencial preventivo dessa ação judicial na ordem jurídica brasileira e servindo de exemplo para situações semelhantes, possibilitando assim a operacionalização quer seja do princípio da prevenção e da precaução no caso de se proibir empreendimentos que tragam danos irreversíveis à saúde dos moradores ou pelo menos, e no mínimo, se concretizar o princípio do

realizado na Universidade de Coimbra/Portugal. Recebeu o Prêmio Destaque da Iniciação Científica pelo CNPq e Mérito Estudantil pela UFSC. Advogada. Endereço eletrônico: marialeonorf@hotmail.com.

3 BUNGE. **A Bunge: A nossa história**. Disponível em: http://www.bunge.com.br/Bunge/Nossa_Historia.aspx. Acesso em: 11 de out. 2019.

4 ISTO É. **Yara compra participação minoritária da Galvani e assume 100% da companhia**. Disponível em: <https://istoe.com.br/yara-compra-participacao-minoritaria-da-galvani-e-assume-100-da-companhia/>. Acesso em: 11 de out. 2019.

poluidor-pagador, com a obrigação de o empreendedor se responsabilizar através de medidas compensatórias.

1. A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DOS RISCOS E A CONTRIBUIÇÃO DE BECK PARA A COMPREENSÃO DE NOSSA SOCIEDADE

A teoria da sociedade de risco formulada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, além de revelar o caráter transfronteiriço, transtemporal e potencialmente catastrófico dos perigos da modernidade, dedica também atenção ao fato de que a produção desses riscos tende a se concentrar em locais de pobreza extrema. Beck ⁵ ilustra essa constatação através do acidente tóxico ocorrido na cidade hindu de Bhopal, o qual evidenciou que os riscos fortalecem e não suprimem a sociedade de classes. Na madrugada entre 2 e 3 de dezembro de 1984, 40 toneladas de gases letais vazaram da fábrica de agrotóxicos da empresa norte-americana Union Carbide Corporation, instalada em Bhopal, na Índia. Gases tóxicos como o isocianato de metila e o hidrocianeto escaparam de um tanque durante operações de rotina. Os precários dispositivos de segurança que deveriam evitar desastres como esse apresentaram problemas ou estavam desligados. Estima-se que 3 dias após o desastre, 8 mil pessoas já tinham falecido devido à exposição direta aos gases. A Union Carbide negou-se a fornecer informações detalhadas sobre a natureza dos contaminantes e, como consequência, os médicos não tiveram condições de tratar adequadamente os indivíduos expostos. Ainda hoje, os sobreviventes do desastre e as agências de saúde da Índia não conseguiram obter da Union Carbide, adquirida pela Dow Química, informações sobre a composição dos gases que vazaram e seus potenciais efeitos para a saúde. Em momento posterior ao acidente, a então Union Carbide abandonou a área, deixando para trás uma grande quantidade de venenos perigosos. A empresa norte-americana foi intimada a indenizar aqueles que, com o desastre, perderam sua capacidade de trabalhar. Em fevereiro de 1989, depois de cinco anos de disputa legal, o governo indiano e a empresa chegaram a um acordo, fixando a indenização em US\$ 470 milhões. Esse valor deveria ser capaz de pôr fim a toda responsabilidade da indústria perante à sociedade. A indenização média, de US\$ 370 a US\$ 533 por pessoa, era suficiente apenas para cobrir despesas médicas por cinco anos. Muitas das vítimas, assim como seus filhos, sofrerão os efeitos do desastre pelo resto de suas vidas, demonstrando-se, assim, grave injustiça socioambiental ⁶.

Pode-se dizer, inclusive, que as desigualdades internacionais entre os diversos Estados são reforçadas e incrementadas em cenários como o referido, na medida em que os

⁵ BECK, Ulrich. *La sociedad de riesgo: hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Paidós, 1998. p. 11.

⁶ GREENPEACE. **Bhopal: O desastre continua**. Disponível em: http://greenpeace.org.br/bhopal/docs/Bhopal_desastre_continua.pdf. Acesso em: 3 de out. 2019.

países mais pobres sofrem os efeitos mais nefastos em virtude da concentração da produção e comercialização de produtos que contêm substâncias tóxicas em seus territórios ⁷. Exemplifica-se através do caso brasileiro em que em três cultivos — café, citros e soja — se utiliza cerca de 20% a 30% de agrotóxicos que são permitidos no Brasil e proibidos na União Europeia ⁸. Da mesma forma, pode-se lembrar dos inúmeros casos de transferência de resíduos para o Brasil, lembrando que essa transferência que ocorre de países ricos para países pobres representa também um caso de injustiça socioambiental. Destaca-se que o movimento por Justiça Ambiental objetiva mostra que algumas pessoas sofrem mais que as outras com a degradação ambiental decorrente do desenvolvimento econômico. Esse movimento surgiu nos Estados Unidos, na década de 1980, entretanto, já no fim dos anos 1960, estudos mostraram que os impactos ambientais são distribuídos de maneira desigual e que essa distribuição se daria de acordo com a raça e a renda ⁹. Uma pesquisa nos EUA mostrou que a distribuição espacial dos depósitos de resíduos químicos perigosos, bem como a localização de indústrias poluentes, estava próxima às moradias de pessoas de etnias mais pobres no país ¹⁰.

Goldblatt, no mesmo sentido, destaca que as ameaças impostas pela poluição industrial local ou pelas instalações de depósitos de resíduos tóxicos não recaem de modo uniforme, mas continuam a localizar-se em áreas mais pobres ¹¹. Corroborando tal hipótese investigações realizadas no Município de São Paulo demonstraram que, em todos os grupos sociais, as populações residentes em áreas de risco ambiental apresentam condições socioeconômicas significativamente piores do que as não residentes nessas áreas ¹².

Nesse sentido, Beck alerta para o fato de que se faz necessário levar em consideração que substâncias nocivas idênticas ou semelhantes podem ter um impacto completamente distinto para pessoas diferentes de acordo com a idade, o sexo, os hábitos alimentares, o tipo de trabalho, a informação, a educação, etc. Sobre esse aspecto, o autor afirma que a miséria e a cegueira frente ao risco coincidem. Para exemplificar tal afirmação, traz o depoimento de um agricultor da Ilha de Trindade que utilizava o inseticida dicloro-difenil-tricloro-etano (DDT) com

7 BECK, Ulrich. La sociedad de riesgo: hacia una nueva modernidad. Buenos Aires: Paidós, 1998. p. 48.

8 BOMBARDI, Larissa Mies. **Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLCH — USP, 2017. p. 46. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/05-larissa-bombardi-atlas-agrotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 26 de set. 2019.

9 ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

10 HERCULANO, S., "Justiça ambiental: de Love Canal à Cidade dos Meninos, em uma perspectiva comparada", MELLO, Marcelo Pereira de (org.). **Justiça e Sociedade: temas e perspectivas**. São Paulo, 2001, p. 215-238. Disponível em: http://www.professores.uff.br/seleneherculano/wp-content/uploads/sites/149/2017/09/JUSTIÇA_AMBIENTAL_de_Love_Canal_v5_à_Cidade_dos_Meninos.pdf. Acesso em 17 de setembro de 2014.

11 GOLDBLATT, David. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 256

12 ALVES, Humberto Prates da Fonseca. Desigualdade ambiental no município de São Paulo: análise da exposição diferenciada de grupos sociais a situações de risco ambiental através do uso de metodologias de geoprocessamento. **Revista Brasileira de Estudos de População**. v. 24. n. 2. São Paulo: jul/dez 2007.

as mãos: “Se não te sentes mal depois de ter apertado o spray, é que não apertastes o suficiente”. Nesse local, foram registradas 120 mortes decorrentes da utilização de pesticidas no ano de 1983. Para os habitantes da Ilha em questão, as complexas instalações das fábricas químicas, com seus imponentes tubos, eram símbolos de êxito, uma vez que, diante da ameaça visível da miséria material, a ameaça das fábricas químicas tornava-se invisível ¹³.

2. CONHECENDO A CIDADE DE ANITÁPOLIS

O Município de Anitápolis, localizado no Estado de Santa Catarina, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem uma população estimada de 3.232 pessoas para o ano de 2019, com salário médio mensal dos trabalhadores para os trabalhadores formais de 1,8 salários mínimos para o ano de 2017, tendo em média 503 pessoas ocupadas ¹⁴.

O Município de Anitápolis possuía Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) no ano de 2010 em 0,674. Em 2010, possuía 2 estabelecimentos do Sistema Único de Saúde e, em 2015, constataram-se 9,2 internações por diarreia por mil habitantes. Ainda em 2010, possuía 59% de esgotamento sanitário adequado e 34% de urbanização de vias públicas ¹⁵.

O Município de Anitápolis é marcado pela agricultura familiar de subsistência, praticada por 80% da sua população. Algumas comunidades desenvolvem a agricultura orgânica. Trata-se de uma população economicamente pobre, que depende da qualidade do solo e da água para trabalhar e se sustentar. A agricultura é a grande fonte de renda de Anitápolis. Registra-se que há comunidades voltadas para a produção da agricultura orgânica que se voltam também para o ecoturismo. Pelo menos 30 propriedades aderiram ao Acolhida na Colônia, projeto de turismo rural que gera renda extra aos agricultores, mas exige preservar nascentes e tratar o esgoto. Anitápolis possui o maior manancial hidrográfico de Santa Catarina. Os rios que cortam seu território formam inúmeras cachoeiras: do Povoamento, da Prata, Maracujá, Branco e do Meio Serrinha. A mais conhecida é a Cachoeira da Usina, distante 500m da sede municipal. Transformada em área de lazer, a região da antiga usina tem várias formações de piscinas naturais para banho ¹⁶.

13 BECK, Ulrich. **La sociedad de riesgo: hacia una nueva modernidad**. Buenos Aires: Paidós, 1998. p. 48.

14 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anitápolis**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/anitapolis/panorama>. Acesso em: 4 de out. 2019.

15 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anitápolis**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/anitapolis/panorama>. Acesso em: 4 de out. 2019.

16 FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e de saúde no Brasil**. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/?conflito=sc-projeto-de-mineracao-de-fosfato-gera-inseguranca-sobre-possivel-contaminacao-dos-recursos-hidricos-e-do-solo-em-regiao-vocacionada-ao-turismo-e-marcada-pela-agricultura-organica-e-de-subsistencia>. Acesso em: 3 de out. 2019.

De acordo com Scheibe, há um grande esforço regional no sentido da criação de um território sustentável, o “Território das Encostas da Serra Geral”, com base na Associação de Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral — AGRECO. Essa Associação, fundada em 1996, é uma organização solidária que tem por objetivo incentivar a produção de alimentos sem o uso de agrotóxicos e organizar a comercialização desses produtos nos mercados da região ¹⁷.

Scheibe ainda destaca que, seguindo a mesma filosofia, em 1999, foi criada a Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia, um modelo francês em que os pequenos agricultores familiares agregam o turismo às suas atividades, abrindo as portas de sua casa, recebendo turistas em suas propriedades, oferecendo serviços agroturísticos, contribuindo para a aproximação entre as pessoas que vivem no meio urbano e no meio rural na perspectiva de uma nova relação entre a cidade e o campo. Os antigos moradores do Alto Rio Pinheiros cultivavam a terra e, sem uso de quaisquer insumos externos, produziam os maiores tomates, abóboras, batatas e espigas de milho de toda a encosta da Serra Geral ¹⁸.

A alta taxa de fertilidade dos solos dessa área não se deve apenas à presença de fosfato na apatita, mas também aos altos teores de nutrientes e micronutrientes, no conjunto das rochas magmáticas de idade Juro-Cretácea que constitui o Maciço Alcalino de Anitápolis, encravado num entorno geológico constituído essencialmente por granitos Pré-Cambrianos ou folhelhos e arenitos gondwânicos ¹⁹.

O projeto de instalação da Indústria de Fosfato visa à extração minerária a céu aberto de fosfato natural e também à fabricação de ácido sulfúrico para produção de fertilizantes; pode gerar, além de danos à saúde, questionados em sede de ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública da União, o desmatamento de porção de Mata Atlântica, bem como o soterramento de parte de uma floresta, para dar lugar a duas barragens de rejeitos. Esse cenário interferirá na permanência dos pequenos agricultores familiares no território, nas condições da sua produção agrícola orgânica, que abastece e também é um insumo do turismo regional, da mesma forma que o é o ambiente natural da localidade, com suas espécies raras, ameaçadas pelo mesmo projeto ²⁰.

¹⁷ SCHEIBE, Luiz Fernando. **Parecer ao Ministério Público Federal para subsidiar a discussão do EIA/RIMA referente ao Projeto Anitápolis apresentado pela Indústria de Fosfatados Catarinense (IFC)**. Pena Digital, 21 mai. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/dBYCM>. Acesso em: 4 out. 2019.

¹⁸ SCHEIBE, Luiz Fernando. **Parecer ao Ministério Público Federal para subsidiar a discussão do EIA/RIMA referente ao Projeto Anitápolis apresentado pela Indústria de Fosfatados Catarinense (IFC)**. Pena Digital, 21 mai. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/dBYCM>. Acesso em: 4 out. 2019.

¹⁹ SCHEIBE, Luiz Fernando. **Parecer ao Ministério Público Federal para subsidiar a discussão do EIA/RIMA referente ao Projeto Anitápolis apresentado pela Indústria de Fosfatados Catarinense (IFC)**. Pena Digital, 21 mai. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/dBYCM>. Acesso em: 4 out. 2019.

²⁰ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e de saúde no Brasil**. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/?conflito=sc-projeto-de-mineracao-de-fosfato>

3. DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM FACE DA FOSFATEIRA DE ANITAPÓLIS

A Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública da União autuada sob o n.º 5006304-60.2010.4.04.7200/SC com o intuito de preservar a saúde e a vida dos cidadãos catarinenses, em especial de Anitápolis e região e bacia do Rio Tubarão, destacando-se que em sua maioria são lavradores pobres, dos efeitos deletérios da instalação da Indústria de Fosfatos Catarinense Ltda em Anitápolis/SC, empreendimento que se instalado trará inúmeras complicações na área da saúde para a população ²¹.

Ao narrar os fatos, a autora destacou que foi deferida pela Fundação do Meio Ambiente (FATMA) licença prévia para a instalação da Indústria de Fosfatos Catarinense Ltda. No procedimento de licenciamento ambiental da ordem jurídica brasileira, a licença prévia (LP) é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, conforme determina o inciso I, do artigo 8.º, da Resolução n. 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Salientou a requerente ainda que, em virtude da evidente negligência deste ato que autorizou empreendimento de tamanha dimensão sem estudos detalhados para averiguar o impacto que causará, foi deferida tutela antecipada nos autos da ação n.º 5034684-54.2014.4.04.7200/SC pela Justiça Federal de Santa Catarina para suspender os efeitos da referida licença, decisão posteriormente mantida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Como fundamento da petição inicial ajuizada pela Defensoria Pública da União foi utilizado o parecer técnico da Professora Doutora Sônia Corina Hess, parecer este que foi utilizado inicialmente na ação civil pública n. 2009.72.00.006092-4 e por ora foi utilizado como prova emprestada ²². Em diversos pontos, o documento técnico destacou que as

-gera-inseguranca-sobre-possivel-contaminacao-dos-recursos-hidricos-e-do-solo-em-regiao-vocacionada-ao-turismo-e-marcada-pela-agricultura-organica-e-de-subsistencia. Acesso em: 3 de out. 2019.

²¹ Registra-se que a petição inicial não se encontrava disponível no site da Justiça Federal de Santa Catarina, razão pela qual os pesquisadores entraram em contato com a Defensoria Pública da União para ter acesso ao documento, que segue disponibilizado junto ao artigo.

²² A ação civil pública autuada sob o n. 503468454.2014.4.04.7200/SC foi ajuizada pela Associação Montanha Viva em face da Indústria de Fosfatos Catarinense e outros com o objetivo de impedir a implantação do Complexo de Fabricação de Superfosfato Simples (SSP), consistente em extração de minério natural e fábrica de fertilizantes, denominado “PROJETO ANITÁPOLIS”, no município de mesmo nome em virtude dos danos ambientais decorrentes do empreendimento. Nessa ação, aduziu-se que o empreendimento visa à extração mineral a céu aberto de fosfato natural e também à fabricação de ácido sulfúrico para produção de fertilizantes, atividades estas que, conforme consta no próprio Estudo de Impacto Ambiental, compreendem a implantação da mina, bacias de rejeitos, área industrial e depósito de estéril (resíduos sólidos), num total de 1.760

substâncias indispensáveis a viabilizar o empreendimento ora questionado, v. g. ácido sulfúrico, soda cáustica, amônia, ácido fluorídrico etc., podem colocar em risco a saúde e sobrevivência da população local, pois: a) estocagem de grandes volumes de ácido sulfúrico concentrado são extremamente preocupantes ao considerar-se os riscos potenciais deste ácido à saúde humana; b) o hidróxido de sódio é um material corrosivo, reativo e que tem potencial para ocasionar severos danos à saúde humana, tratando-se de material potencialmente tóxico e perigoso (líquido corrosivo e gás sob pressão; causa danos se inalado; pode causar queimaduras na região dos olhos, pele e no trato respiratório; pode causar danos nos rins e no sistema respiratório [...]). d) o ácido fluorídrico é um gás extremamente corrosivo e perigoso que, se inalado, pode ocasionar edema pulmonar, danos gerais ao pulmão e morte [...].

Em sua conclusão a parecerista assinalou que o empreendimento “resultará em sérios riscos à saúde humana e aos ecossistemas de toda a região de influência direta e indireta”.

Chama-se atenção, ainda, para o documento produzido pela PROMINER²³, a pedido Indústria de Fosfato Catarinense LTDA — nos autos da ação n.º 2009.72.00.006092-4 JFSC que, em tese, demonstraria que parte das cidades a serem afetadas pelo empreendimento teria capacidade para atender a um aumento da demanda na área de saúde (Anitápolis, Rancho Queimado, Angelina e Santa Rosa). A Defensoria da União assinalou tal declaração em sua petição inicial com bastante acerto na medida em que resta claro pela empresa PROMINER que danos à saúde decorrerão do empreendimento, devendo, portanto, no mínimo se pensar em medidas compensatórias ou como foi no caso em exame na própria necessidade de proibição do empreendimento, em virtude dos danos irreparáveis para a população.

hectares. Tais atividades irão causar perda de biodiversidade, por envolver a supressão de 336,7 hectares de florestas pertencentes ao Bioma Mata Atlântica, inclusive de espécies em extinção, bem como destruição de áreas de preservação permanente — APP, além de poluição do solo e da água, que poderá atingir 14,5% da Bacia Hidrográfica do Rio Tubarão, onde está contida a microbacia do Rio Pinheiros, local a ser utilizado para a implantação. JUSTIÇA FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Ação civil pública autos n. 503468454.2014.4.04.7200/SC**. Sentença. Juíza Marjôrie Cristina Freiberger. Julgada em 30/06/2016. Associação Montanha Viva versus Indústria de Fosfatos Catarinense, Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina — FATMA, Estado de Santa Catarina, Yara Brasil Fertilizantes S/A, Município de Anitápolis /SC, IFC Indústria de Fosfatados Catarinenses Ltda, Bunge Fertilizantes SA. Disponível em: https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento&doc=721467322852537580230125754111&evento=721467322852537580230125783646&key=3cdf7a8cd95175435222b16c619cb658f4fdd7c7a35b0c2b27d486f1baa4e15&hash=1eb9bc428e1699a1b3da07041540b1ec. Acesso em: 11 de out. 2019.

²³ Conforme dados obtidos na internet, a empresa PROMINER PROJETOS LTDA foi criada em 1985 e tem por objetivo prestar serviços às empresas que utilizam recursos naturais, distinguindo-se por oferecer a seus clientes excelência técnica, eficiência, competência e flexibilidade na execução dos mais diferentes tipos de serviços, desde a seleção de áreas para implantação de projetos, à recuperação ambiental de áreas degradadas e ao descomissionamento de empreendimentos. Disponível em: PROMINER PROJETOS LTDA. **Quem somos**. <https://prominer3.websiteseuro.com/quem-somos.php>. Acesso em: 18 de set. 2019.

De acordo com dados colhidos pela Defensoria Pública da União, com exceção do Município de Anitápolis, o qual conforme destacou a Defensoria em sua petição inicial tem interesse na instalação da fábrica em virtude do aumento na arrecadação de tributos, todos os demais Municípios afirmaram categoricamente não terem condições de atender a um possível aumento de demanda na área da saúde decorrente da instalação da fosfateira.

Ressaltou-se ainda na petição inicial que a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), em resposta ao ofício encaminhado pela Defensoria Pública da União asseverou sua preocupação com os riscos do empreendimento para os mananciais que servem à captação para o consumo humano [...]. É **evidente os riscos a saúde da população** (sic), a eutrofização dos corpos d'água a jusante da fosfateira em função do lançamento de efluentes com concentração elevada de fósforo, bem como a acidificação das águas em caso de acidente nos reservatórios de ácido sulfúrico. Caso aconteça a eutrofização das águas e ou acidificação esses efeitos comprometerão o abastecimento da população de Braço do Norte [...].

Ademais, a Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina, provocada a se manifestar pela Defensoria Pública da União, com o apoio técnico do Centro de Informações Toxicológicas de Santa Catarina, corroborou a análise feita pela Dr. Sônia Hess no sentido de que o **empreendimento resultará em sérios riscos à saúde humana**, destacando que áreas a serem pensadas/estruturadas, dentre elas os serviços de atenção à saúde primária e ambiental, atenção especializada, suporte laboratorial, capacitação de pessoal, estudos e pesquisas, monitoramento, educação em saúde, etc. não foram dimensionadas, restando ao setor público e à população a internalização de seus custos.

Trouxe também a conclusão do Centro de Informações Toxicológicas de Santa Catarina no sentido de que há risco para as pessoas ocupacionalmente expostas, para o meio ambiente e para a população da região e, com possibilidade de contaminação da bacia hidrográfica e ocorrência de chuva ácida, em virtude das emissões de poluentes atmosféricos.

Ressaltou ainda a requerente que o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA), tendo em vista que o licenciamento expedido pela FATMA foi feito sem a devida autorização da autarquia federal, requereu anulação da licença, fato que reforça a negligência da fundação estadual em conceder a licença prévia para a viabilização do empreendimento.

O Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Tubarão e Complexo Lagunar, por sua vez, ao examinar o empreendimento, concluiu pela inviabilidade técnica do empreendimento nos moldes em que foi proposto, tendo em vista as consequências danosas que traria ao ambiente e à saúde da população atingida.

Asseverou ainda a requerente em sua petição inicial que o próprio Ministério da Saúde, por meio da Nota Técnica n.º 59/2010/DSAST/MS, após informar acerca da existência de uma Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental (CGVAN) e de um procedimento de avaliação de risco à saúde humana, que permite o estabelecimento de rotas de exposição, reconheceu que:

Constatada a contaminação pelo órgão ambiental competente ou quando há indícios de exposição humana a contaminantes químicos, é sugerido que se faça uma avaliação de risco

à saúde humana nos moldes propostos pelo Ministério da Saúde, à custa do responsável pela contaminação ambiental, evocando o Princípio do Direito Ambiental do Poluidor Pagador.

Em suas considerações finais, o Ministério da Saúde sugeriu que a Defensoria Pública da União em Santa Catarina solicite ao juízo que determine ao poluidor a realização de estudo de avaliação de riscos à saúde humana, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde, com base na Resolução CONAMA 420/2009 e no Princípio do Poluidor Pagador.

Essa sugestão realizada pelo Ministério da Saúde é de extrema relevância em um cenário em que os riscos são em muitos casos irreversíveis. Nesse sentido, a ação civil pública ao se fundar em princípios da tutela preventiva e precaucional avança bastante para a promoção de uma ordem jurídica mais atenta aos desafios da pós-modernidade. Sabe-se que é comum o ajuizamento para a reparação de danos ambientais. Ações civis públicas que visam à suspensão do procedimento de licenciamento ambiental e/ou a obrigação de que o empreendedor se comprometa a implementar medidas compensatórias já são mais incomuns no Brasil. Em pesquisa realizada no site do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, utilizando-se dos termos suspensão, prevenção e empreendimento foram encontrados somente 4 acórdãos sobre o tema, entre eles o que se colaciona abaixo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO — AÇÃO CIVIL PÚBLICA — MEIO AMBIENTE — EXTRAÇÃO E ENVASE DE ÁGUA MINERAL — AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL — SUSPENSÃO DA ATIVIDADE — EXEGESE DO ART. 225 DA CRFB.

A ausência de prévio estudo de impacto ambiental à instalação de atividade potencialmente poluidora, consistente na extração e envase de água mineral, e a incerteza quanto ao cumprimento de todas as exigências protetivas, ensejam a obstaculização do empreendimento.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA — LIMINAR — ATIVIDADE INDUSTRIAL — DANOS AO MEIO AMBIENTE — INCERTEZA — APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO.

O princípio da prevenção aplica-se aos casos em que se dispõe de informações conhecidas, certas ou provadas sobre o risco da atividade ou comportamento, são hipóteses em que há perigo concreto.

A precaução, por sua vez, está voltada às hipóteses de perigo abstrato, onde o risco é hipotético ou incerto, de modo que, havendo dúvida quanto aos danos da atividade, esta sorve em favor do bem ambiental. (TJ/SC. AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 2007.011758-8. Julgado em: 29/11/2007. Relator: Volnei Carlin. Julgado em: 29/11/2007. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=extra%E7%E3o%20precau%E7%E3o&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAAAI5IAAA&-categoria=acordao. Acesso em: 9 de out. 2019).

Ademais, ao se colocar os termos medidas compensatórias, meio ambiente e empreendimento, nenhum acórdão no site do Tribunal de Justiça foi encontrado.

Em virtude desse cenário, em cumprimento ao dever funcional de tutela da população carente dos Municípios a serem afetados pela Indústria de Fosfato Catarinense LTDA, a Defensoria Pública da União propôs ação civil pública para requer a suspensão de qualquer procedimento de licença prévia, de instalação, ou operação, até realização de estudo de avaliação de riscos à saúde humana, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde, com base na **Resolução CONAMA 420/2009 e no Princípio do Poluidor Pagador**, a ser custeado pela interessada na instalação do empreendimento. Pleiteou que os pedidos fossem julgados procedentes para obstar o prosseguimento do empreendimento que pretende ser levado a cabo pela Indústria de Fosfato Catarinense LTDA até a realização da competente avaliação de risco à saúde humana por exposição a contaminantes químicos, conforme as diretrizes elaboradas pelo Ministério da Saúde, e posteriormente, desde que a avaliação de risco à saúde humana indique a ausência de riscos à saúde humana, a instalação *condicionada a medidas compensatórias*.

Importa destacar que a Defensoria Pública da União, atenta à possibilidade de concessão da licença ambiental para o empreendimento em análise, andou bem em pleitear as medidas compensatórias no caso de prosseguimento do empreendimento, evitando-se, assim, um cenário de injustiças socioambientais, na medida em que os danos ao meio ambiente e à saúde humana devem, na lógica do princípio do poluidor-pagador, ser compensados pelo empreendedor.

3.1. Dos fundamentos jurídicos da ação

Na petição inicial, a autora destacou que a saúde é direito incontestável da pessoa humana e está ligada a um dos fundamentos do Estado Brasileiro, insculpido no art. 1º inciso III, da Constituição Federal, que coloca a dignidade da pessoa humana em posição hermenêutica de destaque. A Constituição garante em seu artigo 5º, *caput*, a todos o direito à vida, direito este que se encontra em risco de ser afetado por doenças ocasionadas por exposição a agentes químicos. Destacou-se também o artigo 196 da CF/88 que assim dispõe:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Ademais, a Defensoria Pública da União destacou que o artigo 198 da CF/88 lança as diretrizes que norteiam a atuação do Estado na efetivação do acesso ao serviço de saúde, dentre as quais se destaca a contida no inciso II que menciona a prioridade para as atividades preventivas.

Ademais, em nível infraconstitucional, o conjunto de ações e serviços de Saúde que compõem o SUS — Sistema Único de Saúde, veio a ser regulado pela Lei 8.080/90, sendo que o objetivo essencial do Sistema Único de Saúde (SUS) é oferecer assistência médica ao cidadão hipossuficiente por meio de ações para **proteger** e recuperar sua saúde, bem como

executar ações de assistência integral. O art. 2º da Lei 8.080/90 reafirma que “A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.”

Ademais, impende reforçar que a Lei Estadual 6.320/83 (Código Sanitário de Santa Catarina) prevê que todas as pessoas (físicas ou jurídicas) devem prestar as informações de saúde solicitadas pela autoridade competente, a fim de permitir a realização de estudos e pesquisas para que se possa programar ações e prevenir possíveis danos à saúde da população (art. 2, §3º).

O Código Sanitário de Santa Catarina estabelece, ainda:

Art. 27 Toda pessoa proprietária de ou responsável por estabelecimento industrial, comercial ou agropecuário, de qualquer natureza, deve cumprir as exigências regulamentares para que, por sua localização, condição, estado, tecnologia empregada ou pelos produtos de sua atividade, não ponha em risco a saúde e a vida dos que nela trabalhem ou o utilizem.

Conforme dispõe a lei estadual, em perfeita consonância com o sistema federal, que visa a proteger a saúde da população contra empreendimentos aventureiros, os estudos de avaliação de risco à saúde humana por exposição a contaminantes químicos devem ser realizados às custas do empreendedor e fiscalizado pelo Poder Público.

No que tange à proteção dos mananciais de água, a Lei Estadual 6.320/83 dispõe:

Art. 33 Toda pessoa está proibida de poluir e/ou contaminar os mananciais de superfície e subterrâneo, tais como a água de curso e fonte, ou qualquer outra unidade de sistema de abastecimento de água, como adutora, reservatório e rede de distribuição.

No que toca às substâncias e produtos perigosos o Código Sanitário Estadual determina que:

Art. 35 Toda pessoa que elabore, fabrique, armazene, comercie ou transporte substância ou produto perigoso ou agrotóxico deve solicitar permissão ao serviço de saúde competente e cumprir as exigências regulamentares, em defesa da saúde pública.

Quanto à poluição e contaminação do solo ou da água o diploma estadual dispõe que todos devem dispor higienicamente dejetos, resíduos e detritos provenientes de sua atividade de acordo com o prescrito pela Autoridade de Saúde, dispondo acerca da necessidade de autorização para tanto no parágrafo único do art. 41, *in verbis*:

Parágrafo único. A pessoa é proibida de lançar despejos e resíduos industriais nos mananciais de água e sistemas de esgotos sanitários, sem a autorização e sem o

cumprimento de regulamentos, normas e instruções baixadas pela Autoridade de Saúde, e órgão encarregado da manutenção destes sistemas.

Pelo exposto, por qualquer ângulo que se veja o problema da poluição relacionada à saúde da população, não devem ser aceitas escusas por parte dos entes, instituições e empresas colocados no pólo passivo da presente ação, pois como adrede demonstrado, todos têm responsabilidade com a prevenção de eventuais danos à saúde da população e dever de fiscalizar e estudar soluções a atividades potencialmente causadores de dano à saúde.

3.2. Do pedido

No caso em exame, a autora requereu a antecipação da tutela com base no artigo 273 do Código de Processo Civil de 1973, atualmente revogado. Fundamentou o pedido na prova inequívoca da verosimilhança da alegação (juízo de probabilidade do direito alegado) e na existência de fundado receio da ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação.

Destacou a autora que o primeiro requisito se encontrava preenchido, uma vez que o Estado não realizou as avaliações de risco à saúde humana por exposição a contaminantes químicos antes de autorizar a instalação de um empreendimento potencialmente causador de danos à saúde da população, embora formalmente, na Constituição, Leis, e Portarias, tenha se obrigado a fiscalizar e efetuar ações preventivas visando a preservar incólume a saúde da população. Os laudos técnicos e os exames toxicológicos feitos com as substâncias químicas necessárias à realização do empreendimento mencionados ao longo da petição inicial demonstram a necessidade das referidas avaliações.

Quanto ao segundo requisito, há perigo na demora da prestação jurisdicional (ou seja, fundado receio de dano de difícil reparação à coletividade), uma vez que a ausência de avaliação de risco à saúde humana poderá ocasionar a morte ou o agravamento de moléstias que acometem as pessoas de Anitápolis e região.

Requereu a condenação dos requeridos ao pagamento de multa diária, caso seja dado prosseguimento ao empreendimento sem a realização de avaliação de risco à saúde humana, haja vista a gravidade do bem jurídico em discussão, consoante permissivo do art. 461, §4o, do Código de Processo Civil, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia.

Requereu a autora seja concedida liminar *inaudita altera pars* para antecipação da tutela pleiteada, a fim de determinar a suspensão de qualquer procedimento de licença prévia, de instalação, ou operação, até realização de estudo de avaliação de riscos à saúde humana, bem como, que os entes da Federação gestores do Sistema Único de Saúde — SUS (Anitápolis, Santa Catarina e União), bem como o IBAMA e a FATMA determinem e fiscalizem a realização de avaliação de risco à saúde humana por exposição a contaminantes químicos, de forma preventiva, conforme diretrizes do Ministério da Saúde, a ser custeado pela Indústria de Fosfatos Catarinense Ltda, e posteriormente, caso a avaliação de risco à saúde humana

por exposição a contaminantes químicos indique ser viável o empreendimento do ponto de vista da saúde, que sejam determinadas medidas compensatórias por parte do Poder Público a serem custeadas pela Indústria de Fosfato Catarinense Ltda, como a construção de Hospitais, Postos de Saúde, custeio da assistência farmacêutica e demais medidas a critério do Sistema Único de Saúde — SUS, em especial no âmbito preventivo.

Para além do pedido de tutela antecipada, requereu-se a confirmação/ratificação, por sentença definitiva de mérito, dos pedidos de antecipação de tutela, a fim de determinar a suspensão de qualquer procedimento de licença prévia, de instalação, ou operação — na área de saúde pública e ambiental —, até realização de estudo de avaliação de riscos à saúde humana a ser custeado pela empresa empreendedora, bem como que os entes da Federação gestores do Sistema Único de Saúde — SUS (Anitápolis, Santa Catarina e União), bem como o IBAMA e a FATMA determinem e fiscalizem a realização de avaliação de risco à saúde humana por exposição a contaminantes químicos, de forma preventiva, conforme diretrizes do Ministério da Saúde, a ser custeado pela Indústria de Fosfatos Catarinense Ltda; e ainda, alternativamente, caso a avaliação de risco à saúde humana por exposição a contaminantes químicos indique ser viável o empreendimento do ponto de vista da saúde, que sejam determinadas medidas compensatórias por parte do Poder Público a serem custeadas pela Indústria de Fosfato Catarinense Ltda, como a construção de Hospitais, Postos de Saúde, custeio da assistência farmacêutica e demais medidas a critério do Sistema Único de Saúde — SUS, em especial no âmbito preventivo.

Requereu também a condenação definitiva da UNIÃO, do ESTADO DE SANTA CATARINA, do MUNICÍPIO de ANITÁPOLIS, da FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE — FATMA, do INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS — IBAMA e da INDÚSTRIA DE FOSFATADOS CATARINENSE LTDA, para determinar a suspensão de qualquer procedimento de licença prévia, de instalação, ou operação, até realização de estudo de avaliação de riscos à saúde humana;

Requereu a condenação das Rés para que sejam obrigadas a realizar a avaliação de risco à saúde humana por exposição a contaminantes químicos, de forma preventiva, conforme diretrizes do Ministério da Saúde, a ser custeado pela última requerida;

Finalmente requereu a autora a proibição da realização do empreendimento caso o estudo de risco à saúde humana conclua pela existência de risco à saúde da população catarinense de Anitápolis e região e da Bacia do rio Tubarão, mesmo que medidas compensatórias sejam propostas pela Indústria de Fosfato Catarinense Ltda; e, alternativamente, caso a avaliação de risco à saúde humana por exposição a contaminantes químicos indique ser viável o empreendimento do ponto de vista da saúde, que sejam determinadas políticas compensatórias por parte do Poder Público a serem custeadas pela Indústria de Fosfato Catarinense Ltda, como a construção de Hospital, Postos de Saúde, custeio da assistência farmacêutica e demais medidas a critério do Sistema Único de Saúde — SUS.

3.3. Do prosseguimento do feito

Ao analisar o pedido de tutela antecipada da ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública da União, a Juíza mencionou que na anterior ação civil pública proposta em face da instalação da Indústria de Fosfatados Catarinense Ltda. em Anitápolis/SC pela Associação Montanha Viva em que se questionava os danos ambientais foi deferida a antecipação da tutela

para suspender os efeitos da Licença Ambiental Prévia n. 051/2009 e impedir a instalação do Complexo de Fabricação de Superfosfato Simples no Município de Anitápolis/SC; conseqüentemente, determinar à FATMA que se abstenha de expedir a Autorização de Corte e às empresas rés de qualquer ato tendente à supressão de vegetação ou início das obras, até decisão final nesta ação.

Destacou-se como fundamento da decisão acima a necessária observância do princípio da precaução, o qual impõe a imprescindibilidade de maiores estudos, de perícias técnicas especializadas, sem olvidar da participação da população.

Assim, a magistrada concluiu que o que se busca, aqui, com o pedido de antecipação de tutela, já foi alcançado por idêntico provimento concedido na referida ação civil pública, qual seja, a suspensão dos efeitos da Licença Ambiental Prévia n. 051/2009 concedida pela FATMA.

Na referida decisão, restou reconhecida a falta de autorização legal para a supressão de vegetação de Mata Atlântica (que seria imprescindível para o empreendimento) destinada à instalação da indústria de fertilizantes. Isto é, restou reconhecida a total inviabilidade de instalação da fábrica de fosfatados naquela região considerando que a *legislação permite a supressão de Mata Atlântica apenas em casos de utilidade pública e interesse social, como se depreende do art. 14 da Lei 11.428/2006.*

Em sede de sentença, diante da desistência, pelos empreendedores, do processo de licenciamento que estava em curso perante o órgão ambiental entendeu a Magistrada que houve perda superveniente do objeto da lide. Destacou em sua decisão que, apesar de se poder concluir pela manutenção da intenção da empreendedora no projeto, haja vista ser a proprietária do terreno e possuir a autorização do DNPM para extração mineral, a sua efetivação dependerá necessariamente de novo processo de licenciamento, no qual todas as exigências precisarão ser cumpridas antes de uma conclusão por parte do órgão licenciador acerca de sua viabilidade, como, aliás, afirma a própria FATMA, no documento que comunica o arquivamento do processo.

Assim, a juíza reconheceu a perda superveniente do objeto da demanda, para extinguir o processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil/2015.

Há que se ressaltar, conforme se infere do Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil elaborado pela Fundação Oswaldo Cruz, pelo Núcleo

Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde e pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, que o empreendimento consistente em Projeto de Mineração de Fosfato na cidade de Anitápolis é um dos casos de injustiça socioambiental do Brasil ²⁴, conforme se depreende da imagem abaixo:

MAPA DE CONFLITOS ENVOLVENDO INJUSTIÇA AMBIENTAL E SAÚDE NO BRASIL



Fonte: Fundação Oswaldo Cruz

O caso examinado conecta-se ao Projeto Justside iniciado em 2018, com cronograma de atuação de quatro anos e financiamento obtido junto ao CYTED — Programa Ibero — americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (<http://www.cytel.org/es/just-side>). A iniciativa está sob coordenação da Universidade de Coimbra (responsabilidade da Prof. Dra. Alexandra Aragão) e congrega equipes de países da América Latina (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Uruguai) e da Europa (Espanha e Portugal). O Projeto em comento tem como objetivo geral promover justiça territorial e a sustentabilidade de políticas públicas em conformidade com os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU.

Essa ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública da União juntamente com a ação civil pública ajuizada pela Associação Montanha Viva objetivaram justamente evitar a configuração de empreendimento que geraria inúmeros danos à saúde dos habitantes da região e ao meio ambiente, merecendo ser registrada a atuação desses casos como paradigmáticos e exemplos de atuações preventivas e precaucionais. O que se sabe é que até o momento o empreendimento não se materializou e que caso volte a ser requerido administrativamente deverá certamente enfrentar questionamento por parte da coletividade que não está alheia à problemática, pois já buscou o instrumento jurídico apto a evitar danos socioambientais — a ação civil pública.

²⁴ O mapa contém diversas atividades em que se configure a injustiça socioambiental, entre elas o caso de Anitápolis. Disponível em: http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/?uf=sc&post_types=conflito. Acesso em 1 de out. 2019.

CONCLUSÃO

A história da humanidade é marcada por injustiças socioambientais gritantes. Desde os casos verificados nos Estados Unidos e documentados na Doutrina Ambiental específica até as mais recentes tragédias envolvendo desenvolvimento de atividade econômica e danos à saúde e ao meio ambiente incomensuráveis, a exemplo dos casos de Brumadinho e Mariana, no Brasil, o fato é que aqueles que se dedicam à proteção do meio ambiente devem aprimorar seus estudos para contribuir para a construção de tempos mais justos, concretizando o tão necessário princípio do poluidor-pagador.

Se operacionalizar o direito para reparar o dano ambiental já não é suficiente, seja porque muitos dos danos ambientais são irreversíveis em certo aspecto ou mesmo porque o tempo que se leva para reverter esses danos pode ser imenso, a tutela preventiva e precaucional surge como a grande possibilitadora de novos tempos para a humanidade.

No Brasil, a criação do instituto da ação civil pública no ano de 1985 possibilitou não apenas que os danos ambientais sejam reparados, mas também que sejam evitados, na medida em que as obrigações de fazer e de não fazer podem ser solicitadas em seus pedidos.

O caso envolvendo a possível instalação de Indústria de Fosfato na cidade de Anitápolis e o ajuizamento de ação civil pública pela Defensoria Pública da União questionando tal empreendimento representa esse novo paradigma a possibilitar novos horizontes em um cenário de tragédias imensuráveis e de danos irreparáveis. É certo que os danos decorrentes desse empreendimento são enormes, não apenas para o meio ambiente, mas também para a saúde da coletividade. Nesse sentido, a ação civil pública ajuizada no caso analisado pleiteou a suspensão da instalação do empreendimento no caso de avaliação de risco à saúde humana concluir pela impossibilidade do empreendimento e, alternativamente, em caso de viabilidade do empreendimento, requereu a compensação específica no que se refere a danos à saúde com o custeio pela ré dos gastos com construção de Hospital, Postos de Saúde, custeio da assistência farmacêutica e demais medidas a critério do Sistema Único de Saúde — SUS.

Nesse caso, verificou-se que os advogados da Defensoria Pública da União estavam atentos às externalidades negativas decorrentes do empreendimento. Para além da ação civil pública ajuizada pela Associação Montanha Viva que questionava os danos ao meio ambiente e especificamente à Mata Atlântica da região, a DPU acrescentou a perspectiva dos danos à saúde em sua ação civil pública, trazendo a necessidade de se mencionar os custos com a saúde que o empreendimento traria para aquela região. Como foi visto, a ré optou por arquivar o pedido de licenciamento ambiental no órgão ambiental competente. Obviamente que existe a possibilidade de novo pedido de licenciamento ambiental pela ré no referido órgão e, por essa razão, é preciso estar atento, continuar acompanhando o caso, para que em caso de retomada nova ação civil pública seja ajuizada a fim de questionar o porquê do novo pedido, considerando todo o cenário apresentado nas duas petições iniciais.

O fato é que ao menos até o momento a ação civil pública estudada trouxe resultados positivos, já que a empresa optou por arquivar e, portanto, o local segue sem a referida indústria. Que essa ação sirva de exemplo para tantas outras Defensorias Públicas do Brasil e tantos outros advogados de Associações, bem como para o Ministério Público e também para o mundo, na medida em que traz uma perspectiva avançada do Direito Ambiental, um Direito mais apto a enfrentar os problemas ambientais dessa modernidade avançada.

Palavras-chaves: Indústria de Fosfato — Lavradores pobres — Ação civil pública — Injustiça Socioambiental — Princípio do poluidor-pagador

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ALVES, Humberto Prates da Fonseca. Desigualdade ambiental no município de São Paulo: análise da exposição diferenciada de grupos sociais a situações de risco ambiental através do uso de metodologias de geoprocessamento. **Revista Brasileira de Estudos de População**. v. 24. n. 2. São Paulo: jul/dez 2007.
- BOMBARDI, Larissa Mies. **Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLCH — USP, 2017. p. 46. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/05-larissa-bombardi-atlas-agrotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 26 de set. 2019.
- BECK, Ulrich. **La sociedad de riesgo: hacia una nueva modernidad**. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- BUNGE. **A Bunge: A nossa história**. Disponível em: http://www.bunge.com.br/Bunge/Nossa_Historia.aspx. Acesso em: 11 de out. 2019.
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e de saúde no Brasil**. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/?conflito=sc-projeto-de-mineracao-de-fosfato-gera-inseguranca-sobre-possivel-contaminacao-dos-recursos-hidricos-e-do-solo-em-regiao-vocacionada-ao-turismo-e-marcada-pela-agricultura-organica-e-de-subsistencia>. Acesso em: 3 de out. 2019.
- GOLDBLATT, David. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- GREENPEACE. **Bhopal: O desastre continua**. Disponível em: http://greenpeace.org.br/bhopal/docs/Bhopal_desastre_continua.pdf. Acesso em: 3 de out. 2019.
- HERCULANO, S., “Justiça ambiental: de Love Canal à Cidade dos Meninos, em uma perspectiva comparada”, MELLO, Marcelo Pereira de (org.). **Justiça e Sociedade: temas e perspectivas**. São Paulo, 2001, p. 215-238. Disponível em: http://www.professores.uff.br/seleneherculano/wp-content/uploads/sites/149/2017/09/JUSTIÇA_AMBIENTAL_de_Love_Canal_v5_à_Cidade_dos_Meninos.pdf. Acesso em 17 de setembro de 2014.
- ISTO É. **Yara compra participação minoritária da Galvani e assume 100% da companhia**. Disponível em: <https://istoe.com.br/yara-compra-participacao-minoritaria-da-galvani-e-assume-100-da-companhia/>. Acesso em: 11 de out. 2019.
- JUSTIÇA FEDERAL DE SANTA CATARINA. Petição Inicial da Defensoria Pública da União. Autos n. 5006304-60.2010.4.04.7200/SC. Petição Inicial. Defensoria Pública da União versus União, Estado de Santa Catarina, Município de Anitapólis, Fundação do Meio Ambiente, Insitituto do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis — IBAMA e Indústria de Fosfatados Catarinense Ltda.
- JUSTIÇA FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Ação civil pública n. 5006304-60.2010.4.04.7200/SC**. Sentença. Juíza Marjôrie Cristina Freiburger. Julgada em 30/06/2016. Defensoria Pública da União versus União, Estado de Santa Catarina, Município de Anitapólis, Fundação do Meio Ambiente, Insitituto do Meio Ambiente e de Recursos Natuiraís Renováveis — IBAMA e Indústria de Fosfatados Catarinense Ltda. Disponível em: https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento&doc=721467731904761970275035693966&evento=721467731904761970275037380632&key=10e20f839025a8f-

c7eb0a804441bf78a7fde8ef56510ad6d2bb98d32ed74d024&hash=ae0b44118d238b00384d04b-50312de8a. Acesso em: 11 de out. 2019.

JUSTIÇA FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Ação civil pública autos n. 503468454.2014.4.04.7200/SC.** Sentença. Juíza Marjôrie Cristina Freiburger. Julgada em 30/06/2016. Associação Montanha Viva versus Indústria de Fosfatos Catarinense, Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina — FATMA, Estado de Santa Catarina, Yara Brasil Fertilizantes S/A , Município de Anitápolis /SC , IFC Indústria de Fosfatados Catarinenses Ltda, Bunge Fertilizantes SA. Disponível em: https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento&doc=721467322852537580230125754111&evento=721467322852537580230125783646&key=3cdf7a8cd95175435222b16c619cb658f4fdd7c7a35b0c2b27d486f1baa4e15&hash=1eb9bc428e1699a1b3da07041540b1ec. Acesso em: 11 de out. 2019.

PROMINER PROJETOS LTDA. **Quem somos.** <https://prominer3.websiteseguro.com/quem-somos.php>. Acesso em: 18 de set. 2019.

SCHEIBE, Luiz Fernando. **Parecer ao Ministério Público Federal para subsidiar a discussão do EIA/RIMA referente ao Projeto Anitápolis apresentado pela Indústria de Fosfatados Catarinense (IFC).** Pena Digital, 21 mai. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/dBYCM>. Acesso em: 4 out. 2019.

TJ/SC. AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 2007.011758-8. Julgado em: 29/11/2007. Relator: Volnei Carlin. Julgado em: 29/11/2007. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=extra%E7%E3o%20precau%E7%E3o&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAAAI5IAAA&categoria=acordao. Acesso em: 9 de out. 2019.

Dados científicos e populismo digital: sustentabilidade, crise ecológica e queimadas na Amazônia

Humberto Francisco F. Campos M. Filpi

Luiz Fernando Rossetti Borges

Marcelo Pretto Mosmann

SUMÁRIO

No contexto de crise ecológica, dados levantados e apresentados por pesquisadores e instituições científicas são relevantes para a efetivação e eficácia de políticas públicas ambientais, pois, além de alertarem sobre os efeitos das ações humanas sobre o ecossistema, auxiliam na discussão sobre a sustentabilidade ecológica do planeta. Contudo, tal relevância tem sido descreditada e deslegitimada a partir da lógica do populismo digital, que, de maneira simplista e muitas vezes conspiratória e através de *fake news*, tenta reforçar a dicotomia amigo-inimigo. Assim, a partir do método dedutivo, bibliográfico e documental, interdisciplinarmente, o presente trabalho apresenta determinados dados científicos acerca dos impactos antrópicos sobre a natureza bem como discute, em tal contexto, o fenômeno do populismo digital. Ao final, considerando essa discussão, é feita breve análise do caso recente das queimadas na Amazônia, demonstrando como o discurso populista tenta transformar a ciência em “inimigo” e em ameaça aos interesses do “povo”.

INTRODUÇÃO

A ciência é condição para o entendimento do mundo e do ambiente em que a sociedade está inserida e foi a partir de dados e métodos científicos que as sociedades contemporâneas alcançaram os seus níveis de desenvolvimento e de compreensão do ecossistema a sua volta. Houve um ponto, no entanto, em que a evolução da ciência remeteu o ser humano a uma reflexão sobre os caminhos que o seu modelo de interação com a natureza poderia acarretar. Em uma daquelas que talvez seja a mais expressiva e relevante demonstração da racionalidade humana, o “peixe” se lançou para fora do “aquário” e, observando a si próprio e ao ambiente que o cercava, constatou que a “água do aquário” tinha limites, assim como o próprio “aquário”. E esse lançar-se a “fora” foi justamente a evolução da ciência.

Desde a segunda metade do século XX, o Direito Ambiental e as políticas ambientais tem sido impulsionadas por estudos científicos, como o Relatório Limites do Crescimento apresentado pelo Clube de Roma (MEADOWS, 1978) e livro a Primavera Silenciosa (CARSON, 2002). Não é novidade que dados científicos de diversas áreas do conhecimento tem alertado sobre as consequências catastróficas do ritmo acelerado de exploração e

poluição da natureza que vem sendo perpetrado pelos seres humanos, responsáveis por um cenário de crise ecológica de dimensões geológicas.

Mas apesar desses efeitos serem cada vez mais visíveis, além da visão economicista clássica, discursos de desconsideração e de negação de tais preocupações têm ganhado cada vez mais espaços em determinados grupos, principalmente com a utilização cada vez maior das redes sociais como fonte de comunicação e informação. No Século XXI, por meio da lógica do populismo digital, argumentos conspiratórios, negacionistas e dualistas (amigo-inimigo) têm sido utilizados para desacreditar estudos científicos e defender a hegemonia de líderes políticos, inclusive questionando controvérsias já superadas como a ptolomaico-copernicana e o erro histórico da condenação de Galileu Galilei.

Dessa forma, o presente trabalho, a partir do método dedutivo, bibliográfico e documental, interdisciplinarmente, se propõe, inicialmente, a apresentar determinados estudos e dados científicos a respeito do impacto humano sobre o ecossistema terrestre, destacando a importância da consideração dos mesmos para a efetividade de políticas públicas ambientais e da garantia da sustentabilidade ecológica. Em seguida, são apresentados os principais elementos do populismo digital, com enfoque na sua lógica de desacreditação da ciência e de deslegitimação de políticas públicas ambientais. E por fim, é feita uma breve análise da repercussão dos dados apresentados pelo INPE sobre o aumento das queimadas na Amazônia, na qual se verifica a presença do discurso e da gramática populista digital nas respostas e nos argumentos de representantes do governo federal.

1. ESTUDOS E DADOS CIENTÍFICOS: DA DELIMITAÇÃO DO IMPACTO HUMANO SOBRE O ECOSSISTEMA À EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

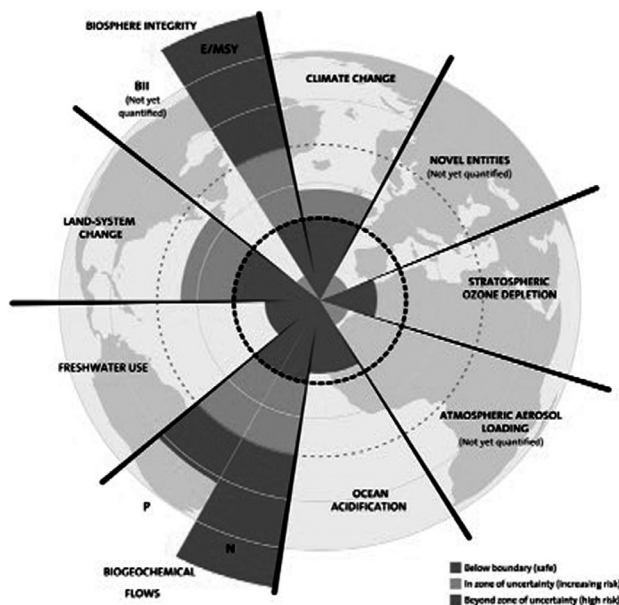
Primeiramente, cabe destacar que os dados científicos são de enorme relevância para delimitar e entender os impactos humanos sobre o ecossistema terrestre. E, nesse sentido, a título de exemplo, cita-se o estudo interdisciplinar, desenvolvido sob a direção do pesquisador Johan Rockström, que ficou conhecido como *Planetary Boundaries*¹.

Realizado em conjunto a partir de 2009 pelo *Stockholm Resilience Centre*, pelo *Stockholm Environment Institute* e pela *Tälberg Foundation*, os dados científicos levantados possibilitaram a identificação de nove limites planetários que regulam a estabilidade e a resiliência do sistema terrestre: as alterações climáticas; a destruição da camada de ozônio estratosférico; a perda de biodiversidade; a dispersão de químicos e novas substâncias; a acidificação dos oceanos; as perturbações no ciclo hidrológico global; as mudanças no uso do

¹ Para mais informações: <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html>

solo; as mudanças nos ciclos do nitrogênio; e o aumento na quantidade de aerossóis antropogênicos na atmosfera.

PLANETARY BOUNDARIES



Fonte: J. Lokrantz/Azote based on Steffen et al. 2015

Trata-se da delimitação de um “espaço operacional seguro” e, consequentemente, da demarcação da própria possibilidade de desenvolvimento e, inclusive, de existência, da humanidade no planeta. Não os considerar — ou pior ainda, ultrapassá-los —, significa assumir riscos de larga escala, de dimensões globais e que podem acarretar mudanças irreversíveis para o ecossistema que sustenta a vida terrestre.

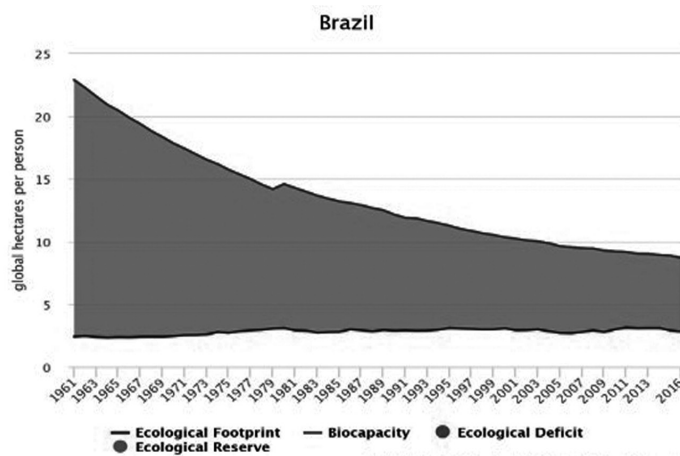
Os trabalhos desenvolvidos pela *Global Footprint Network*² também oferecem dados científicos e ferramentas relevantes para o empoderamento e a fundamentação de políticas públicas ambientais, considerando os impactos das ações humanas sobre o sistema terrestre. A partir do cálculo da pegada ecológica de mais de duzentos países, com dados científicos de diversas instituições, é feito o levantamento da quantidade de área biologicamente produtiva que seria necessária para suprir todas as demandas de indivíduos, populações e atividades, considerando o cultivo de alimentos, a prática da pesca, a produção de fibras e de madeira, a absorção das emissões de dióxido de carbono decorrentes da queima de combustíveis fósseis, a acomodação de infraestrutura construída e o fluxo de importações e exportações do respectivo país. Ao final, caso a área necessária seja maior que a

2 Para mais informações: <https://www.footprintnetwork.org/our-work/ecological-footprint/>

respectiva biocapacidade (capacidade de renovação dos ecossistemas), ambas auferidas em hectares globais (medida padronizada considera a produtividade média mundial), tem-se um déficit ecológico; e, caso contrário, uma quantidade de reserva.

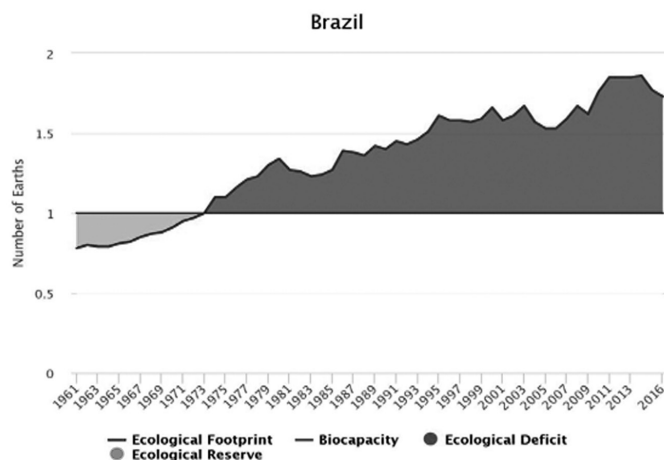
No Brasil, os dados levantados nas últimas décadas demonstram a ocorrência de um ligeiro aumento na pegada ecológica se considerada a quantidade de hectares globais por pessoa. Contudo, também se infere que houve uma vertiginosa diminuição da respectiva biocapacidade³

ECOLOGICAL FOOTPRINT VS BIOCAPACITY (GHA PER PERSON)



Fonte: Global Footprint Network, 2019

ECOLOGICAL FOOTPRINT (NUMBER OF EARTHS)



Fonte: Global Footprint Network, 2019

³ Para mais informações: <http://data.footprintnetwork.org/#/countryTrends?cn=21&type=BCpc,EFCpc>

Ademais, se infere que, em virtude do aumento da pegada ecológica, desde a década de 70 seriam necessários mais de um planeta Terra para suportar os índices de consumo da população brasileira. No ano 2016, se toda a população mundial vivesse com a pegada ecológica do Brasil, seria necessária uma área equivalente à 1.73 planetas Terra para suportá-la ⁴.

No tocante aos impactos das ações humanas e às políticas públicas ambientais relacionadas ao quadro de mudanças climáticas, destaca-se, ainda, os relatórios e as análises realizadas pelo Painel Intergovernamental em Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês). Os dados levantados pelo IPCC, criado em 1988 e com a colaboração de cientistas renomados de diversas áreas do conhecimento e de várias regiões do mundo, representam uma importante ferramenta tanto para as negociações internacionais sobre mudanças climáticas como para fundamentar e orientar políticas climáticas a serem desenvolvidas em todos os níveis ⁵. Além disso, em conjunto com outros estudos, funcionam como parâmetro e auxílio para avaliar e discutir, inclusive judicialmente ⁶, os compromissos de redução das emissões de gases de efeito estufa.

Os dados científicos são fundamentais para a implementação da política pública ambiental, pois também garantem um maior acesso à informação, à participação e à própria justiça, conforme reconhecido pelo recente Relatório das Nações Unidas sobre o Estado de Direito Ambiental ⁷ e nos moldes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ⁸. Para Schlossberg e Collins (2014), os estudos científicos foram e são relevantes para a própria discussão sobre justiça ecológica e climática.

Nesse sentido, convém destacar que o Relatório Especial do IPCC, publicado em agosto de 2019 ⁹, enfatizou que os impactos sobre o planeta estão cada vez mais severos, especialmente em razão do modelo atual de agricultura e de produção de alimentos e dos elevados índices de desmatamento e de desperdício, que estão entre as maiores causas de degradação do solo, de desertificação bem como de intensificação das mudanças climáticas.

Outra discussão científica de relevância e que precisa ser considerada para a implementação de políticas públicas ambientais seria a que diz respeito a deflagração de uma

⁴ Para mais informações: <http://data.footprintnetwork.org/#/countryTrends?cn=21&type=earth>

⁵ Para mais informações: <https://www.ipcc.ch/about/>

⁶ De acordo com o levantamento realizado em conjunto pelo *Sabin Center for Climate Change Law at Columbia Law School* e pelo *Arnold & Porter Kaye Scholer LLP* nos Estados Unidos já foram registrados mais de 1.000 ações judiciais, e no restante do mundo, mais de 300, sobre o tema das mudanças climáticas e suas implicações nos direitos humanos e ou na proteção do ecossistema

⁷ Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Environmental Rule of Law First Global Report* (UNEP). Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27279/Environmental_rule_of_law.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 26 ago. 2019.

⁸ Para mais informações: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>

⁹ PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/srcl/>. Acesso em 10 out. 2019.

nova Era Geológica por decorrência de intervenção antrópica significativa no clima e no ecossistema terrestre, principalmente a partir do processo de industrialização do século XVIII. O Antropoceno, termo que ganhou visibilidade a partir das publicações do Prêmio Nobel de Química Paul Crutzen, é resultado dos efeitos catastróficos das ações humanas sobre a atmosfera, a biosfera e todo o sistema terrestre, de dimensões geológicas. Alertado por um grupo cada vez maior de cientistas, inclusive próprios integrantes do IPCC, tal contexto impõe a necessidade de repensar e de modificar o modelo de desenvolvimento atual.

A partir do conhecimento acerca do ecossistema, Bosselmann (2015, p. 27-48 e 82-166) defende um modelo de sustentabilidade forte, como princípio fundamental, atrelado ao “dever de proteger e restaurar a integridade dos sistemas ecológicos da Terra”. Kim e Bosselmann (2015, p. 195) advertem que a insistência nesse paradigma mecanicista, estruturado no consumo exaustivo de recursos e energias não renováveis, tem nos afastado cada vez mais da relativa estabilidade da Era do Holoceno, na qual foi possível o nosso florescimento bem como o de diversas outras formas de vida no planeta; ao mesmo tempo que nos aproxima do colapso. E nesse contexto, defendem a indispensabilidade da utilização da concepção de limites planetários para traçar os limites entre o Holoceno e o Antropoceno (KIM; BOSSELMAN, 2015, p. 196), o que também deveria ser indissociável para a implementação de políticas públicas ambientais que busquem assegurar a sustentabilidade ecológica.

Aragão (2017, p. 24) menciona que o “espaço operacional seguro” corresponde à condições bio-físico-geo-químicas mínimas ideais para a vida na Terra que são características do período do Holoceno. Nesse sentido, destaca que o Direito Ambiental do Antropoceno tem como objeto de proteção justamente a garantia de tais condições, através de instrumentos vinculados a obrigações de resultado, com metas a serem cumpridas tanto para prevenir danos ambientais como para manter e resgatar a estabilidade do sistema terrestre (ARAGÃO, p. 26-31). A autora ainda explica que os dados científicos sobre o complexo sistema terrestre e a influência humana no mesmo deve ser incorporado, considerado e monitorado por todos os atores jurídicos, desde o setor público ao setor privado, para se certificar de que as medidas tomadas estão sendo suficientes (ARAGÃO, p. 34).

De acordo com Luiz Ugeda (2018, p. 153), o Geodireito possibilita localizar fenômenos a serem delimitados como verdade formal pelo Direito a partir da verdade real que é apresentada pela Geografia, de modo mais compreensível, objetivo, satisfatório e, assim, justo. Em suma, o monitoramento das políticas públicas ambientais impõe a observância de estudos e de ações interdisciplinares, como a utilização da cartografia e outros instrumentos geográficos em harmonia com o Direito.

2. POPULISMO DIGITAL: O DESCRÉDITO DE DADOS CIENTÍFICOS E A DESLEGITIMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Não é enfoque deste trabalho discutir as diversas teorias, classificações e tipologias acerca do populismo e os seus limites temporais e espaciais. Apesar disso, filia-se a

definição apresentada por Bobbio (1998, p. 980), que o associa a “fórmulas políticas cuja fonte principal de inspiração e termo constante é o povo”. Outras duas características do populismo reconhecidas por Bobbio (1998, p. 984) que também são bastante pertinentes são a preponderância do seu surgimento e desenvolvimento em momentos e locais de crise, e o seu alinhamento com o modelo de desenvolvimento econômico industrial.

Para tratar da sua modalidade digital, de acordo com Cesarino (2019), a teoria apresentada por Laclau (2005) e Mouffe (2000) acerca do populismo também são essenciais. Primeiramente, é preciso reconhecer que o populismo não seria definível por um conteúdo ideológico específico, sendo apenas um modo de operação do político, uma tática de construção de hegemonia no plano meta-comunicativo do “como” (CESARINO, 2019, p. 8).

Laclau (2005, p. 110) explica que tal fenômeno se estabelece a partir de uma cadeia de equivalências, da reunião de múltiplas demandas sociais na figura do líder. A construção de hegemonia a partir da liderança populista implica na própria subsunção da heterogeneidade cultural, social e política preexistente em uma nova identidade política comum, como a de “povo”. Concomitantemente e da mesma forma, a partir do que é denominado como *significante vazio* (LACLAU, 2005, p. 204-205), há a instituição de um grupo “inimigo” a ser preenchido de acordo com a mobilização a ser alcançada. Assim, a mecânica populista se desenvolve dicotômica e antagonicamente: o “inimigo”, na forma de ameaça permanente e de representação do *establishment*; e o “povo”, que é identificado, estabelecido e relacionado diretamente a partir da figura do líder.

Mouffe (2000) salienta que a capacidade de mobilização e coesão da liderança populista não se desenvolve racionalmente e impessoalmente, mas sim com argumentos emotivos e morais que cultuam a figura do líder e buscam inflamar a dicotomia amigo-inimigo mencionada anteriormente.

Laclau (2005) e Mouffe (2000) também associam a ascensão do líder populista à retração do poder das próprias instituições, ou vice-versa. Nesse sentido, além de ser preponderante o seu desenvolvimento em cenários de crise, o próprio populismo induz à fragilização e crise de determinadas instituições estatais, como o equilíbrio e a divisão dos poderes judiciário, legislativo e executivo.

Segundo Cesarino (2019, p. 3), o populismo digital se enquadra tanto como um aparato digital quanto como um mecanismo de mobilização e tática política de construção de hegemonia, e ganha cada vez mais espaço na medida em que as pessoas utilizam cada vez menos as mídias convencionais como fonte de informação e cada vez mais as mídias digitais, principalmente as redes sociais.¹⁰ As redes sociais são potencializadoras da lógica populista em sua

¹⁰ De acordo com a edição de 2019 do Relatório de Notícias Digitais do Instituto Reuters, dedicado a relação entre populismo e as mídias digitais, o percentual de pessoas que paga e investe em jornalismo profissional é bastante baixo mesmo se considerado o ambiente digital. Além disso, tal documento destaca que partidos e grupos populistas tendem a canalizar suas preferências para redes sociais como Facebook, Twitter e WhatsApp. Disponível em: <http://www.digitalnewsreport.org>. Acesso em: 10 out 2019. A permissão do zero rating, no caso

versão digital, pois proporcionam, em um plano meta-comunicativo paralelo às formas tradicionais de produção e disseminação da informação, ainda mais proximidade e intensidade na relação com o líder e a identidade nele personificada. Além disso, possibilita ainda maior mobilização acerca da dicotomia amigo-inimigo, reforçando tanto a ideia populista de “povo” quanto exaltação da figura do líder da ameaça constante do “inimigo”, que, em tal âmbito, pode ser enquadrado nas mais diversas formas (CESARINO, 2019, p. 6-7).

Um elemento diferenciador e caracterizador do populismo digital é a sua fractalização, a incorporação da lógica de rede que permite a todos os integrantes do “povo” produzir, reproduzir e compartilhar a metalinguística do populismo (CESARINO, 2019). Cesarino (2020, p. 4-5) destaca, ainda, que o objetivo de atingir e de convocar um número maior de integrantes termina por promover cada vez menos debate político e cada vez mais discursos simplistas com conteúdo alarmista e conspiratório, muitas vezes sem qualquer embasamento científico ou mesmo fático. Soares et al. (2018) também destacam que a possibilidade dos próprios usuários decidirem sobre os compartilhamentos e as publicações na mídia social ressalta e provoca ambientes de debate político cada vez mais polarizados.

O uso de canal midiático exclusivo e a possibilidade de preencher o campo do “inimigo” de acordo com a conveniência para reforçar sua própria lógica de perpetuação no poder, o populismo digital, de acordo com Cesarino (2020, p. 8) ataca, principalmente, a imprensa profissional, especialistas e professores. Conforme já havia sido suscitado por Laclau (2005), a lógica populista tende a inverter valores, colocando-se como porta voz da verdade e tachando todo o restante, inclusive as produções científicas e acadêmicas, de hipócrita, mentiroso e manipulador, além de “inimigos”.

Tal produção de desinformação faz parte da própria lógica populista de inversão dos valores (CESARINO, 2020, p. 7-8). A “bolha”, o grupo fechado e polarizado identificado, passa a se considerar e a ser considerado pelos seus integrantes como o lugar da verdade e, em contrapartida, as demais fontes de informação e de produção de conteúdo, inclusive científico e acadêmico, passam a ser considerados como “locus da mentira, da hipocrisia e da manipulação” (CESARINO, 2020, p. 8). Cesarino (2019, p. 7) destaca, ainda, que em sociedades cada vez mais digitalizadas, o termo “pesquisar” tem migrado também cada vez mais da ideia de *research* (produção de conhecimento através de padrões objetivos e controlados) para a de *search* (busca na internet).

Nesse sentido, com possibilidade e capilaridade ainda maiores, e sem a necessidade de respeitar qualquer método objetivo de produção de conhecimento, uma das ferramentas que se retroalimenta no populismo digital é a disseminação de *fake news*¹¹ (desinformação),

brasileiro por exemplo, ademais, termina por privilegiar o uso de determinadas redes sociais como fonte de informação. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43715049>. Acesso em: 10 out 2019.

¹¹ O conceito de *fake news* não se confunde com a produção de sátiras, pois o seu discurso, o seu formato e sua própria intenção são distintos, se referindo a rumores e notícias falsas que circulam, principalmente, na mídia social (RECUERO & GRUZD, 2019, p. 2). É possível reconhecer determinadas características chave nas

apresentadas tanto para promover o descrédito de dados científicos quanto para deslegitimar instituições e política públicas, como as ambientais.

Através da criação e utilização de um canal fractal e exclusivo também é minada a possibilidade de acesso do “povo” a uma esfera pública mais pluralista (CESARINO, 2020, p. 13), com informações mais objetivas e produzidas de forma profissional. Considerando a indispensabilidade de tal acesso à informação, a maneira em que as informações são produzidas e compartilhadas no populismo digital traz prejuízos para a própria efetivação do direito de participação social democrática e do acesso à justiça.

As guerras informativas exaltam a crise do sistema de peritos e da estruturação epistemológica científica, no contexto de desinformação e da era da pós-verdade, com a produção e disseminação do que seria conhecimento a partir de experiência imediata e em elos causais ocultos (CESARINO, 2020, p. 13-14). Cesarino (2020) aponta, ainda, que o populismo digital reforça a lógica de desconfiança na ciência com a fronteira amigo-inimigo: se a informação vem do “amigo”, ela é verdadeira; se vem do “inimigo”, é *fake news*.

Tal lógica atinge diretamente a credibilidade de dados científicos, pois a mediação do conhecimento através de dados e métodos científicos e de jornalismo profissional é abandonada, descreditada e substituída pela lógica do “ver para crer” (CESARINO, 2020, p. 12-14). Além disso, segundo Bobbio (1998, p. 983), sempre há a presença de uma liderança populista ou de um grupo de intérpretes “iluminados” a ela vinculado para representar e dizer o que seria o conhecimento, a vontade e o espírito do povo.

Nos moldes do antagonismo mencionado anteriormente, os dados científicos não são incorporados no universo do “povo” e do seu líder. Pelo contrário, são deslegitimados e descreditados através de mobilizações que os reduzem a instrumentos e informações do “inimigo”, de suposta elite que representaria o *establishment* ou a conspiração que se busca combater. O discurso científico, na lógica do populismo digital, no interesse do “povo” e principalmente da hegemonia do líder, é deslocado para o campo do “inimigo” e refutado por meio de argumentos não científicos e não racionais, mas sim emotivos, conspiratórios, reducionistas e falaciosos, inclusive através das *fake news*.

Assim, o populismo digital, a partir do que foi explicado anteriormente, termina por “traduzir” e deturpar os alertas de cientistas acerca da crise ecológica e das necessidades de readequação do modelo de desenvolvimento atual, de forma simplista e não objetiva, como algo advindo de uma teoria conspiratória que teria o objetivo apenas de prejudicar a hegemonia do líder e a realização das “benfeitorias necessárias” — lembrando que o

informações veiculadas através de *fake news*: a falta de autenticidade e o seu propósito de enganar (SHU et al., 2007, apud RECUERO & GRUZD, 2019, p. 2); e a utilização de narrativas jornalísticas e componentes noticiosos (HIMMA-KADADAS, 2017, apud RECUERO & GRUZD, 2019, p. 2). Ou seja, a definição de *fake news* está associada à apropriação de narrativas e componentes jornalísticos para noticiar falsidades (totais ou parciais), sobretudo através da mídia social, com a intencionalidade de enganar ou de criar falsas percepções e a própria desinformação (RECUERO & GRUZD, 2019, p. 3).

populismo se alinha ao modelo de desenvolvimento econômico industrial. Os riscos e o próprio conteúdo não têm relevância para a lógica do populismo e menos ainda na sua versão digital, a não ser para “corroborar” e revisitar a ameaça do “inimigo” aos anseios do “povo” e do líder.

No tocante às políticas públicas ambientais, além do impacto do descrédito dos dados científicos bem como da mediação através de especialistas, é preciso lembrar que o populismo digital também acarreta a deslegitimação institucional. A fractalização, a exaltação da liderança populista e a polarização da produção e do compartilhamento de informações em grupos fechados não possibilitam o debate democrático e essencialmente público e, também pela lógica reducionista do amigo-inimigo, minam as próprias bases do Estado Democrático de Direito (CESARINO, 2019, p. 9).

3. QUEIMADAS NA AMAZÔNIA: ENTRE DADOS CIENTÍFICOS E O POPULISMO DIGITAL

Os problemas decorrentes do desmatamento e das queimadas em florestas tropicais há muito são reconhecidos pela comunidade científica como um componente-chave, conforme tem sido destacado, por exemplo, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês), e na Convenção de Diversidade Biológica (CBD, em inglês). Além de acentuar o quadro de emergência climática, conforme atestado pelo próprio IPCC ¹², por decorrência da emissão de gases de efeito estufa que, consequentemente, contribuem para o aquecimento global (ARTAXO, 2019, p. 45). Tais práticas também promovem a redução da biodiversidade, a extinção de espécies (BRACK, 2011, p. 149), além do agravamento da crise ecológica que afeta todas as formas de vida, inclusive a humana.

Nesse sentido, com a finalidade de auxiliar no acesso à informação bem como na efetividade de políticas públicas, é cada vez mais necessário e importante o monitoramento das áreas florestais e desflorestadas. No caso da Amazônia brasileira, o levantamento de dados científicos sobre o estado atual dos recursos naturais existentes e o uso antropogênico na área é feito pelo INPE, que utiliza dois sistemas de imagens digitais e satelitários: o Sistema Prodes e o Sistema Deter.

O Sistema Prodes foi lançado em 1988 e faz o processamento de imagens georreferenciadas por satélite em meio digital, com o objetivo de mapear e estimar o inventário de perda de floresta primária na região da Amazônia Legal ¹³. Sua metodologia viabiliza a fotoidentificação de desmatamentos e queimadas e tem como principais pressupostos: (i) a

¹² Para mais informações: <https://www.ipcc.ch/report/ar4/wg1/>

¹³ Para mais informações: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>

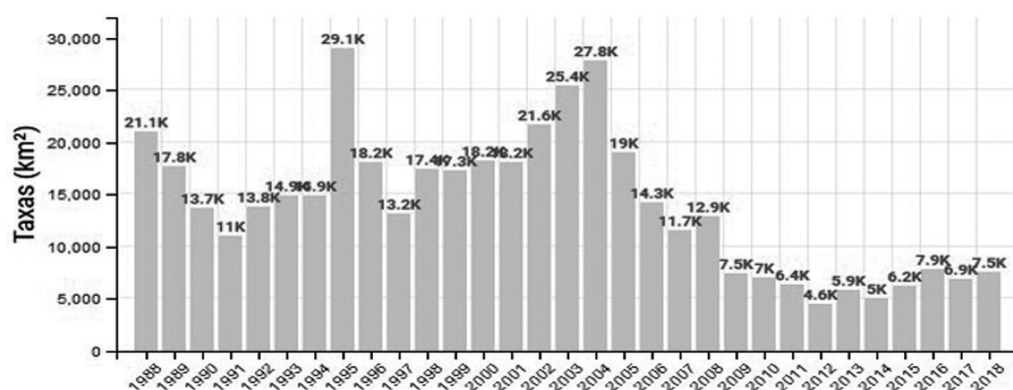
identificação de polígonos de desmatamento por corte raso em áreas superiores a 6,25 hectares; (ii) a apresentação em resolução espacial da ordem de 30 metros e taxa de revisita de 15 a 20 dias; (iii) o ano-calendário do desmatamento que se inicia em 01 de agosto de um ano e termina em 31 de julho do ano subsequente; (iv) a fotointerpretação por especialistas; e (v) a utilização de máscaras de exclusão, para que desmatamentos de anos anteriores não sejam novamente contabilizados.

Posteriormente, em 2004, foi iniciada a operação do Deter, um sistema de apoio à fiscalização contra o desmatamento na região amazônica, com capacidade para emitir alertas diários de alteração na cobertura florestal em áreas superiores a 3 hectares, bem como da existência de atividades de mineração, queimadas e outras intervenções antrópicas. Sua metodologia é capaz de diferenciar o corte seletivo, a degradação decorrente da extração de madeira e incêndios florestais praticados pela atividade humana, bem como distúrbios naturais, haja vista que os primeiros apresentam majoritariamente polígonos retilíneos e os últimos polígonos irregulares ¹⁴.

Ambos os sistemas são executados pelo *software* TerraAmazon, responsável pela sistematização das ferramentas de edição vetorial e de algoritmos para o processamento das imagens.

Desde o início da implantação do Sistema Prodes pelo INPE, no ano de 1988, são traçadas séries históricas de taxas de desmatamento na área da Amazônia Legal. A partir desses dados científicos se pôde constatar que houve diminuição da área desmatada a partir do ano de 2004, com tendência de aumento a contar do ano de 2013.

TAXAS DE DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL



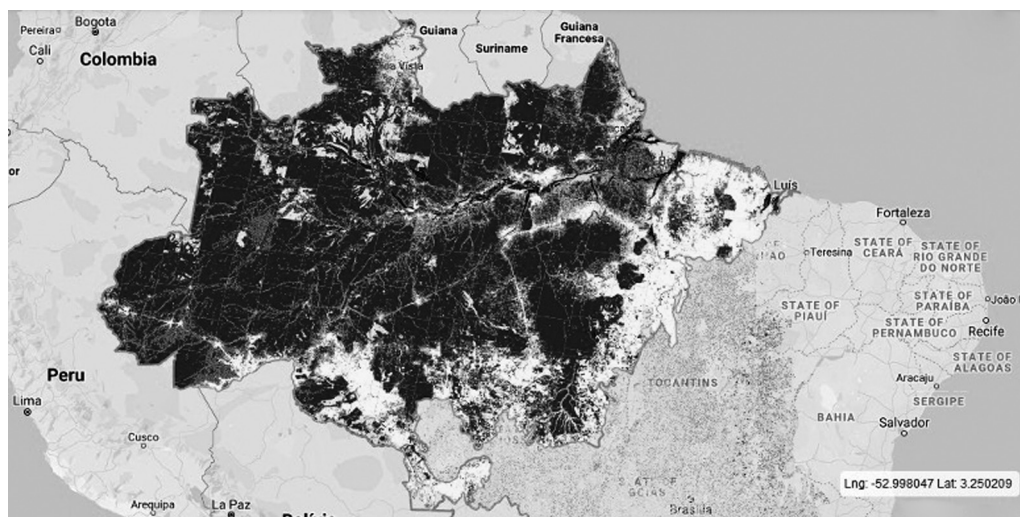
Fonte: INPE ¹⁵

¹⁴ Para mais informações: http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes/pdfs/Metodologia_Prodes_Deter_revisada.pdf

¹⁵ Para mais informações: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/incr-ements>

No entanto, apesar das taxas mais recentes de desmatamento na Amazônia serem consideravelmente inferiores àquelas existente antes do ano de 2003, os dados levantados também atestam que houve evolução da degradação em direção às áreas mais centrais da floresta, principalmente nos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Pará.

PLATAFORMA DE DADOS GEOGRÁFICOS



Fonte: Terrabrasilis/INPE¹⁶

TAXAS DE DESMATAMENTO ACUMULADOS NA AMAZÔNIA LEGAL

1° - PARÁ : 148.3K km ² - (33.99%)
2° - MATO GROSSO : 144.5K km ² - (33.11%)
3° - RONDÔNIA : 60.4K km ² - (13.85%)
4° - AMAZONAS : 25.5K km ² - (5.85%)
5° - MARANHÃO : 25.2K km ² - (5.77%)
6° - ACRE : 14.4K km ² - (3.30%)
7° - TOCANTINS : 8.7K km ² - (1.99%)
8° - RORAIMA : 7.7K km ² - (1.77%)
9° - AMAPÁ : 1.6K km ² - (0.36%)

Fonte: INPE¹⁷

¹⁶ Para mais informações: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/map/deforestation>

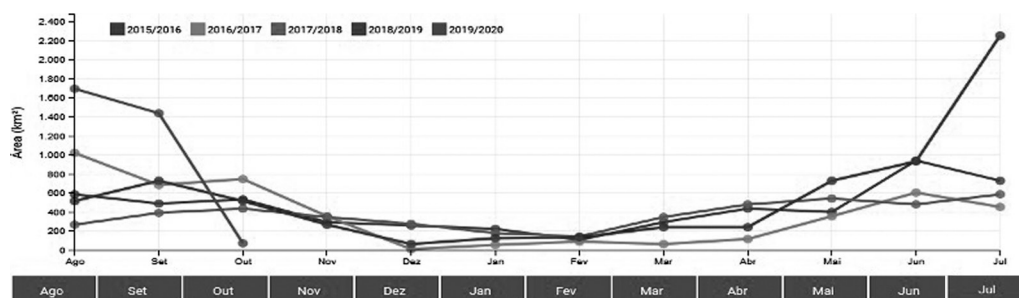
¹⁷ Para mais informações: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal-amazon/rates>

Sobre a credibilidade e legitimidade dos dados levantados pelo INPE, Hansen et al. (2008) apontam a importância do monitoramento realizado, destacando que os dados obtidos fornecem informações precisas sobre a perda e a mudança de cobertura vegetal na Amazônia quase em tempo real. Além dos instrumentos cartográficos e do uso estratégico de avançada tecnologia por satélite utilizados pelo INPE, Assunção et al. (2013) revelam, ainda, a necessidade de intensificação de tal monitoramento juntamente com melhorias no âmbito de aplicação da lei para garantir a efetivação de políticas públicas ambientais.

Acerca das possíveis causas do aumento da taxa de desmatamento desde 2013, Paulo Brack (2019) explica que os números podem estar associados à edição da Lei n.º 12.651/2012¹⁸, que instituiu o novo Código Florestal, com regras menos protetivas que o anterior; bem como a incêndios criminosos que relacionados ao avanço da indústria ilegal de madeira, garimpo, minérios, além do agronegócio, representado principalmente pela pecuária e pela monocultura da soja.

É preciso lembrar que o atual governo brasileiro desde o período de campanha faz uso da lógica do populismo digital, conforme elucidado nos próprios estudos de Cesarino (2018 e 2019), inclusive com forte aversão a políticas e discursos ambientais. Contudo, tal método de desacreditar e de deslegitimar dados científicos ficou ainda mais nítido com os reflexos e a repercussão de um dos últimos levantamentos realizados pelo INPE, que demonstrou considerável e preocupante aumento de focos de incêndio na Amazônia Legal a partir de maio de 2019.

VARIAÇÃO MENSAL DE ÁREA DO PROJETO DETER



Fonte: Inpe¹⁹

O caso teve repercussão internacional, pois a preocupação com as queimadas na floresta Amazônica é de enorme relevância neste contexto de crise ecológica e de emergência climática e está presente em diversas agendas internacionais, como no próprio Acordo

¹⁸ BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm

¹⁹ Para mais informações: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/>

de Paris ²⁰. Artaxo (2019, p. 52-53) relembra que o Brasil, como signatário do referido pacto internacional, se comprometeu voluntariamente, mediante suas respectivas *nationally determined contributions* (NDC), em fortalecer a sua política pública ambiental, por exemplo, na restauração e no reflorestamento de milhões de hectares de florestas até 2030 e na busca do desmatamento ilegal zero na Amazônia até o mesmo ano.

Mesmo no âmbito nacional, o incremento do número e do impacto das queimadas na Amazônia, demonstradas pelos dados do INPE, também foi objeto de preocupação e discussão ²¹.

Contudo, apesar de tais dados terem sido levantados por órgão pertencente ao próprio Governo Federal, o presidente da república do Brasil tentou descreditá-los e negá-los afirmando estar convencido “de que os dados de desmatamento são uma mentira” e que o INPE parecia agir “a serviço de uma ONG” ²², denotando um comportamento que se enquadra na lógica populista de desconfiança no sistema de peritos e de enfoque na fronteira entre amigo-inimigo, o que foi confirmado com a exoneração do seu diretor do órgão, renomado cientista brasileiro de destaque internacional ²³, como o nítido propósito de enfatizar a existência de suposta ameaça aos interesses do “povo” em tal órgão.

Posteriormente, também reproduzindo a lógica do populismo digital tratada no tópico anterior, como a da exclusividade e da centralidade de comunicação, o presidente da república, como “líder” do “povo” também afirmou que não poderia ter ocorrido a divulgação dos referidos dados sobre desmatamento sem que ele tivesse conhecimento prévio e se quem ele tivesse autorizado ²⁴. Além disso, comprovou-se que parte do aumento das queimadas estava relacionado diretamente com o que ficou reconhecido como “o dia do fogo” ²⁵, que teria sido organizado e controlado por integrantes de grupos fechados de *WhatsApp* apoiadores do discurso presidencial, através do efeito fractal e de capilaridade típicos de tal plataforma de desenvolvimento do populismo digital.

Com o objetivo de reforçar a narrativa de descreditação e de deslegitimação, o ministro do meio ambiente informou que lançaria um processo de concorrência pública para

²⁰ Para mais informações: <https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>

²¹ Apesar da distância, o incremento das queimadas na Amazônia colaborou para “transformar o dia em noite” na cidade de São Paulo, em virtude da quantidade de fuligens que se dispersaram pelo ar. Para mais informações: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/08/19/dia-vira-noite-em-sao-paulo-com-chegada-de-frente-fria-nesta-segunda.ghtml>

²² Para mais informações, consultar as reportagens do jornal Folha de São Paulo, Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/07/bolsonaro-critica-diretor-do-inpe-por-dados-sobre-desmatamento-que-prejudicam-nome-do-brasil.shtml>; e El País, Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/02/politica/1564759880_243772.html

²³ Para mais informações: <https://veja.abril.com.br/mundo/imprensa-internacional-destaca-exoneracao-de-diretor-do-inpe/> e <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2019/08/07/demissao-de-chefe-do-inpe-e-significativamente-alarmanete-diz-diretor-da-nasa.htm>

²⁴ Para mais informações: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/07/22/bolsonaro-diz-que-divulgacao-de-dados-do-inpe-sobre-desmatamento-dificulta-negociacoes-comerciais.ghtml>

²⁵ Para mais informações: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49453037>

contratar outra instituição responsável pelo levantamento de tais dados, haja vista entender que teria ocorrido a utilização sensacionalista das informações do Sistema Deter para detecção de focos de incêndio, e que o lançamento das informações mês-a-mês seria um equívoco técnico ²⁶. Surpreende ainda que o ministro incumbido da pasta da ciências, tecnologia, inovações e comunicações tenha tentado normalizar a negação do presidente aos dados científicos sobre desmatamento e incêndios na região Amazônica, a pretexto de que “a contestação de resultados, assim como a análise e discussão de hipóteses, são elementos normais e saudáveis do desenvolvimento da ciência” ²⁷, inclusive mediante postagem na rede social *Twitter*. ²⁸

O conhecimento científico é marcado por ser falseável ou refutável, e essa é uma premissa básica da ciência, mas isso não significa que dados científicos possam ser simplesmente negados e descreditados com base em elementos sem objetividade e comprovação científica ou em meras teorias conspiratórias. Lakatos e Marconi (2003, p. 83) afirmam que não há ciência sem utilização de método científico, que se realiza com atividades sistemáticas e racionais, mediante a observância de conhecimentos válidos e verdadeiros, delineando um caminho metodológico, que poderá identificar erros e auxiliar o cientista. Com a finalidade de estabelecer um critério de demarcação entre a ciência e a metafísica, Karl Popper (2001), calcando-se no racionalismo e em uma metodologia crítica, ressalta o auxílio do método da falseabilidade tanto para validar quanto para refutar a validade de dados científicos. Para este autor, qualquer teoria deve ser submetida a testes de falseamento, mediante a observação e a experimentação (POPPER, 2001, p. 41-44).

Ocorre que, nas oportunidades em que o presidente da república e os ministros se manifestaram contra os dados e o método do INPE, não houve a apresentação de quaisquer informações também de natureza científica para contrapor os dados apresentados por tal órgão. As alegações foram suscitadas sem o acompanhamento de qualquer dado ou lógica racional da falseabilidade. Pelo contrário, a partir da análise de tais discursos, tem-se que os mesmos foram invocados apenas para reforçar os elementos típicos de um populismo digital que já foram tratados no tópico anterior.

Diante do aumento expressivo de focos de incêndio, os representantes do governo voltaram-se diretamente ao “povo” apenas para afirmar que tais dados eram ameaças e artifícios do grupo de “inimigo”, no qual os próprios cientistas do INPE foram inseridos. Cesarino (2019, p. 9-10) também pontua que a mobilização do populismo digital também ocorre a partir de ideias como de antiglobalismo, da existência de suposta “elite global” com planos de

²⁶ Para mais informações: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/salles-rejeita-dado-sobre-alta-do-desmatamento-em-junho-mas-nao-estima-qual-seria-numeroreal,ba7a992387ef9f2218fce86631-256b5371l8o-8xd.html>

²⁷ Para mais informações: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ministro-condena-diretor-do-inpe-por-rebater-criticas-de-bolsonaro-sobre-dados-de-desmatamento-23824205>

²⁸ Para mais informações: https://twitter.com/Astro_Pontes/status/1153337172679942144; <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1164264512817696768?lang=en>

dominação mundial e de ameaça da soberania, dentre outras “teorias da conspiração”, as quais também foram utilizadas para tentar promover a deslegitimidade de tais dados científicos.

Nesse sentido, ao invés de demonstração científica e empírica do suposto equívoco, no caso envolvendo o aumento das queimadas na Amazônia houve apenas a utilização da sistemática e da gramática populistas para tentar, ao mesmo tempo, imputar o descrédito aos dados científicos reputados como possíveis ameaças do “inimigo” e garantir a hegemonia do líder e da sua proposta de desenvolvimento para o “povo”, sempre na lógica do modelo econômico industrial ao qual se alinha o populismo.

CONCLUSÃO

O modelo atual de desenvolvimento e exploração dos recursos naturais, de escala global, tem acarretado um cenário de crise ecológica e de perda de um espaço operacional seguro na Terra, com a possibilidade de alterações irreversíveis, características da Era do Antropoceno. Esse contexto remete à necessidade de adoção de um paradigma orientado pela sustentabilidade ecológica, comprometido com a proteção e restauração da integridade de processos ecológicos.

Nesse sentido, os dados científicos acerca dos impactos antrópicos no ecossistema terrestre e seu funcionamento são fundamentais e precisam ser incorporados nas políticas públicas ambientais, de forma interdisciplinar e vinculada a obrigações de resultado. Tais levantamentos e mapeamentos são ferramentas importantes para todos os atores, do setor público ao setor privado, de modo a garantir maior acesso à informação, participação e justiça, além da efetividade da governança ambiental.

A lógica populista, cujo surgimento e desenvolvimento prepondera em momentos e locais de crise, é reforçada na modalidade digital. O uso cada vez maior das redes sociais potencializa, em um plano meta-comunicativo paralelo às formas tradicionais de produção e disseminação de informação, a construção da hegemonia a partir da exaltação da figura do líder e da dicotomia amigo-inimigo. A fractalização da capacidade de mobilização, o uso de um canal exclusivo e a possibilidade de preencher o campo do “inimigo” com ainda maior conveniência reforçam a produção de desinformação e a lógica de desconfiança e descrédito de dados científicos bem como das próprias instituições.

Os dados produzidos e disponibilizados pelo INPE sobre as queimadas da Amazônia são consolidados por décadas de avaliações no meio científico e acadêmico. Em contrapartida, as manifestações apresentadas pelo presidente da república e por ministros de estado a respeito dos dados apresentados sobre as queimadas da Amazônia evidenciam questionamentos sem qualquer sustentação fática ou científica, com o objetivo apenas de criar uma narrativa de conteúdo alarmante e conspiratório.

Os argumentos lançados pelo governo federal mostraram-se inaptos para falsear os dados e a metodologia utilizados pelo INPE em tal caso. Além disso, a lógica argumentativa utilizada

se apropriou de elementos do próprio populismo digital para a construção de hegemonia política a partir de oposição ao discurso ambiental e à própria ciência que o sustenta, elevando-os ao campo do “inimigo” contra o qual deve haver mobilização contrária.

Dessa forma, a lógica e a narrativa populista, reforçada na modalidade digital e enfocada no discurso simplista e reducionista da dicotomia amigo-inimigo, busca promover o descrédito de dados científicos e a deslegitimação de instituições e políticas públicas. E no cenário atual, considerando a sua presença no âmbito do poder executivo federal brasileiro, há riscos evidentes de retrocessos e prejuízos ambientais irreversíveis.

Palavras-chave: Dados científicos; Política Pública Ambiental; Crise ecológica; Populismo Digital; Amazônia.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandra. **O Estado de Direito Ecológico no Antropoceno e os Limites do Planeta.** In: LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito Ecológico:** conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. José Rubens Morato Leite (Org.); Flávia França Dinnebier (Org.). São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.
- ARTAXO, P; RODRIGUES, D. **As bases científicas das mudanças climáticas.** In: SETZER, J. et all. *Litigância Climática: novas fronteiras para o Direito Ambiental no Brasil.* Joana Setzer, Kamyla Cunha, Amália S. Botter Fabbri coordenação. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- ASSUNÇÃO, J. et al. **Detering deforestation in the Brazilian Amazon:** environmental monitoring and law enforcement. Climate Policy Initiative, pp.1-36. Disponível em: <https://climatepolicyinitiative.org/publication/detering-deforestation-in-the-brazilian-amazon-environmental-monitoring-and-law-enforcement/>. Acesso em: 13 out. 2019.
- BRACK, Paulo. **As queimadas na Amazônia e o alerta do colapso do modelo de ocupação e de gestão ambiental.** Revista Textual, outubro 2019, N.º 27, Volume 1, pag. 37-42. Disponível em: https://www.ufrgs.br/biociencias/images/Textual_out_2019_ensaio_Prof-_Brack.pdf. Acesso em: 13 out. 2019.
- BRACK, Paulo. **Crise da biodiversidade, ainda distante da economia.** In: *Ciência e Ambiente (Botânica no Cone Sul)*. n.42, janeiro/junho, 2011.
- BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm
- BECK, Ulrich. **Ecological Politics in a Age of Risk.** Londres: Polity Publications, 1995.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- CARSON, Rachel. *Silent Spring.* Boston: Mariner Books, 2002.
- CESARINO, Letícia. **Como vencer uma eleição sem sair de casa: a ascensão do populismo digital no Brasil.** Internet & Sociedade. No prelo 2019.
- CESARINO, Letícia. **Antropologia das mídias digitais e explicação cibernética.** Ilha. No prelo 2020.
- CRUTZEN, Paul J; STOERMER, Eugene F. **O antropoceno.** PISEAGRAMA, Belo Horizonte, sem número, 06 nov. 2015. Disponível em: <http://piseagrama.org/o-antropoceno/>. Acesso em: 12 out. 2019.
- GLOBAL FOOTPRINT NETWORK. **Ecological footprint.** Disponível em: <http://www.footprintnetwork.org/our-work/ecological-footprint/>. Acesso em: 10 out. 2019.
- HANSEN, Matthew C., et al. **Comparing annual MODIS and PRODES forest cover change data for advancing monitoring of Brazilian forest cover.** Remote Sensing of Environment 112.10 (2008): 3784-3793. 2008

- Disponível em: http://www.dpi.inpe.br/gilberto/papers/amazonia/Hansen_etal2008_MODISVSPRODES.pdf. Acesso em: 13 out. 2019.
- HIMMA-KADAKAS, M. **Alternative facts and fake news entering journalistic content production cycle**. *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal* Vol 9 No 2 (2017). DOI: <https://doi.org/10.5130/ccs.v9i2.5469>. Acesso em 13 out. 2019.
- KIM, R. E.; BOSSELMANN, K. **International environmental law in the anthropocene: Towards a purposive system of multilateral environmental agreements**. *Transnational Environmental Law*, v. 2, n. 2, p. 285–309, 2013.
- LAKATOS, E; MARCONI, M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- LACLAU, Ernesto. **La Razón Populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- LEITE, J.; BAHIA, C.; MELO, M. **Estado de Direito Ecológico: alicerce legal para a materialização de Justiça Ambiental e Ecológica**. In: LEITE, J. **Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza**. José Rubens Morato Leite (Org.); Flávia França Dinnebieer (Org.). São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.
- LEITE, J.; SILVEIRA, P. **A Ecologização do Estado de Direito: uma Ruptura ao Direito Ambiental e ao Antropocentrismo Vigentes**. In: LEITE, J. **A ecologização do direito ambiental vigente: rupturas necessárias**. José Rubens Morato Leite (Org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- MEADOWS, D. et al. **Limites do Crescimento: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox**. Londres: Verso, 2000.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Environmental Rule of Law First Global Report (UNEP)**. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27279/Environmental_ru-le_of_law.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 out. 2019.
- PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems, 2019**. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/srccl/>. Acesso em 10 out. 2019.
- POPPER, K. **A lógica da pesquisa científica**. Trad. Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2001.
- RECUERO, R.; GRUZD, A. **Cascatas de Fake News Políticas: um estudo de caso no Twitter**. *Galáxia* (São Paulo), São Paulo, n. 41, p. 31-47, ago. 2019. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-25532019000200031&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 13 out. 2019.
- ROCKSTRÖM, Johan. et al. **A safe operating space for humanity**. *Revista Nature*. v.461, 472-475. doi:10.1038/461472a. 2009.
- SCHLOSBERG, D.; COLLINS, L. **From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice**. *WIREs Climate Change*, v. 5, n. 3, pp. 359-374, 2014.
- SHU, K. et al.; **Fake news detection on social media: a data mining perspective**. *Arxiv*, 2017. Disponível em <https://arxiv.org/abs/1708.01967>. Acesso em: 13 out 2019.
- SOARES, F et al. **Influencers in Polarized Political Networks on Twitter**. In: *Proceedings for the International Conference for Social Media and Society*. Copenhagen, Denmark, 2018.
- UGEDA, L. **Aspectos geojurídicos do ordenamento territorial português**. In: ARAGÃO, A. *As infraestruturas de dados espaciais e outras ferramentas de apoio a uma decisão justa* (Org.). Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018.

O Gestor do Contrato na contratação pública sustentável: primeiras impressões *

Carlos Sérgio Rodrigues **

SUMÁRIO

Através da revisão de 2017, o CCP foi colocado em conformidade com as Diretivas de 2014, com introdução de importantes novidades e a mudança de paradigma para uma contratação pública sustentável. O Gestor do Contrato é positivado como expressão das medidas de transparência e de boa gestão pública, com vantagens e ganhos. Contudo, diversas incertezas, nomeadamente quanto ao seu papel na edificação e preservação da contratação pública sustentável, motivam a análise presente, a possível face à juventude da matéria, justificada pela necessidade de imprimir orientações para as entidades adjudicantes e clarificar o regime.

1. OBJETO

A presente investigação debruça-se sobre o papel do gestor do contrato na contratação pública à luz das recentes alterações legislativas, bem como sobre a sua importância para construção e preservação da contratação pública sustentável. Por outras palavras, pretendemos expor os traços essenciais desta nova figura e alcançar de o gestor do contrato, quer pela sua posição na entidade adjudicante, quer pelo complexo conjunto de competências e tarefas que o legislador lhe entrega, pode contribuir para a sustentabilidade da contratação pública sustentável. Para este propósito, cumpre, em nota prévia, expor, sucintamente, o estado-da-arte sobre o Código dos Contratos Públicos (doravante, CCP) português, fixar conceitos, analisar a figura do Gestor do Contrato, a sua origem, missão e desafios e, com tudo isto em mente, discorrer, na medida do para já possível, sobre a importância do Gestor na defesa e promoção de uma contratação pública mais verde e inclusiva.

* O presente artigo tem por objetivo primário constituir um ponto de partida para futuras investigações em torno do tema, pelo que o foco, aqui, é expor as primeiras impressões que a posituação desta figura provoca. Onde, as referências bibliográficas visam abranger os escritos que direta e recentemente versaram sobre o tema, fazendo-se a devida vénia à extensa bibliografia em matéria de contratação pública (ecológica / sustentável).

** Licenciado e Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Atualmente, frequenta o Doutoramento em Direito Público na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e exerce funções de assessoria jurídica no Tribunal Central Administrativo Sul.

2. O CCP NO RUMO DA SUSTENTABILIDADE.

O Código dos Contratos Públicos português foi alvo de uma revisão profunda em 2017 ¹, em resposta à necessidade de transposição das Diretivas de 2014. Com esta revisão, o CCP conheceu a sua 11.ª versão, estando, à data deste escrito, na sua 15.ª versão ² — um número de mudanças relevante para um diploma cuja matéria principal (a contratação por entidades públicas) constituía um capítulo do Código do Procedimento Administrativo ³ (doravante, CPA), até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Uma das principais novidades desta revisão é, precisamente, a introdução da figura do gestor do contrato conforme positivado no artigo 290.º-A, sito no Capítulo X, da Parte III do referido Código.

Numa outra nota, que se impõe em função do tema, cumpre recordar que, precisamente através da revisão de 2017, o CCP tornou-se, na nossa óptica, um Código mais verde e inclusivo. A partir da introdução de outras melhorias que a economia da presente investigação não permite alcançar, destacamos a previsão expressa da sustentabilidade tanto a nível dos princípios fundamentais ⁴, como dos objetivos e das necessidades da entidade adjudicante que sustentam fatores e os eventuais subfatores que densificam o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa ⁵, como, ainda, a nível dos procedimentos pré-contratuais relativos a contratos de serviços sociais e de outros serviços específicos ⁶. Todavia, o destaque é concedido a uma das mudanças estruturais: o critério de adjudicação preferencial passa do preço mais baixo para o critério da proposta

1 Operada através do Decreto-Lei n.º 117-B/2017, de 31 de agosto.

2 Tendo sido alterado, sucessivamente, pelos diplomas seguintes: Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro; Retificação n.º 42/2017, de 30 de novembro, Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, e Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 dezembro.

3 Vejam-se os artigos 178.º a 189.º, do CPA conforme aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, sucessivamente alterado, com a redação última conferida pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Atualmente, este Código foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o qual aprova o «novo» CPA e no âmbito do qual a contratação pública, entretanto objeto de diploma autónoma, é objeto dos três artigos finais (artigos 200.º a 202.º), os quais se poderiam resumir a uma previsão que enquadrasse a contratação no CCP e os demais aspectos regulados poderiam ser deduzidos do princípio da unidade do sistema jurídico — ao abrigo do qual se pode propugnar a aplicação do CPA a título subsidiário.

4 Nos termos do n.º 1, do artigo 1.º-A: *“Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.”* Veja-se AZEVEDO, P., *“Pequenas notas sobre os princípios no novo Código dos Contratos Públicos”*, in Revista de Direito Administrativo, n.º 1, Janeiro/Abril de 2018, Lisboa: AAFDL, pp. 132-138.

5 Cfr alínea d), do n.º 2, e o n.º 1, ambos do art. 75.º do CCP.

6 Cfr n.º 2, do art. 250.º-C do CCP.

economicamente mais vantajosa, a qual pode e deverá ser identificada de acordo com, entre outros, critérios ambientais e sociais.

Assim, e como já por nós defendido ⁷, se já antes de 2014 se poderia falar de uma contratação pública ecológica, o destaque dado pela revisão de 2017 na integração das políticas ambientais e sociais permite-nos falar de uma **contratação pública sustentável**. Para esta categorização, recorreremos ao conceito de sustentabilidade tal como preconizado em Brundtland e, posterior e sucessivamente, absorvido por todos os ramos do saber e da atividade humana, o qual define desenvolvimento sustentável como o *desenvolvimento que permite satisfazer as necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas necessidades*.

Torna-se oportuno definir o que se entende por contratação pública sustentável (CPS). À semelhança do que se verifica com o conceito de desenvolvimento sustentável, as interpretações mais frequentes associam o conceito de sustentabilidade ao ambiente enquanto política, prática e algo a preservar, o que é, *a final*, o objetivo da contratação pública ecológica (*green public procurement*) ^{8 9}. Todavia, a CPS abarca outras áreas de igual importância. Por um lado, temos a adesão a *standards* sociais e éticos, fenómeno denominado por contratação pública socialmente responsável (CPSR), com particular destaque para políticas de inclusão (jovens NEET, cidadãos portadores de deficiência) ¹⁰. Por outro, a contratação pública pode ser usada para promover produtos, bens ou serviços inovadores — estamos aqui perante a contratação pública promotora da inovação (CPPI).

Ao promoverem (estas) políticas horizontais, os Estados podem assim aumentar a procura por produtos e serviços com o menor impacto ambiental, ou com tecnologias verdes que reduzam o impacto ambiental da atividade humana (CPE); encorajar a responsabilidade social, traduzida em políticas e práticas de apoio ao emprego jovem ou à reinserção de desempregados, por exemplo (CPSR); e promover a inovação, pilar essencial da competitividade (CPPI) ¹¹.

⁷ Rodrigues, C, “Entre a contratação pública ecológica e a contratação pública sustentável — compreender o passado, transpor o futuro”, Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 2014.

⁸ Com o intuito de auxiliar os Estados-Membros na implementação desta contratação, a Comissão Europeia publicou um manual específico, o qual é pontualmente revisto, e que se encontra disponível *on-line*: https://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm.

⁹ Para uma leitura aprofundada, com vasto conjunto de referências bibliográficas, vide MONIZ, A., “*Tutela do ambiente e preparação do procedimento de contratação pública no contexto de revisão do Código dos Contratos Públicos*”, in Revista de Contratos Públicos, n.º 16, 2018, Coimbra: CEDPIRE, pp. 23-69. Também neste periódico, analisando o ordenamento jurídico português e o espanhol, IRIARTE, M., “*A contratação pública ecológica no Direito Português e Espanhol*”, pp. 139-166.

¹⁰ Para uma melhor compreensão desta CPSR, com dicas e estratégias para a sua aplicação, veja-se o Manual Buying Social, disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_105.

¹¹ Tais são as conclusões de um relatório deveras essencial e detalhado, elaborado por um *think tank* dedicado à sustentabilidade: Kahlenborn, W.; Moser, C.; Fridjal, J.; Essig, M. (2011), *Strategic Use of Public*

Em Portugal, a contratação pública encontra-se regulada pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o qual aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP). Este diploma procede à transposição das Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, alteradas pela Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e retificadas pela Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de novembro. Criou um conjunto homogêneo de normas relativas aos procedimentos pré-contratuais públicos e, no exercício da margem de livre decisão deixada pelo legislador comunitário aos legisladores nacionais, inovou no que se entendeu por necessário para garantir a segurança e estabilidade jurídica aos operadores económicos, no contexto de uma modernização contínua e em respeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência.

A contratação pública é, *de per si*, um instrumento de mercado frequentemente utilizado pela Administração Pública no exercício das suas funções (estima-se que represente 17% do PIB dos Estados-Membros da União Europeia), inerentes à sua missão que é a prossecução do interesse público (nos termos do número 1 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa). Este pode ser definido como um conjunto de necessidades coletivas a serem satisfeitas através de serviços que a Administração Pública cria, organiza e cuida de manter, no nosso caso, no contexto de um Estado de Direito Democrático.

Aqui chegados, percebemos o potencial deste instrumento na construção de uma nova economia, desenvolvida dentro dos limites dos recursos naturais e atentas as sensibilidades dos ecossistemas, *i.e.*, uma economia mais ecológica e atentas às sensibilidades sociais, *i.e.*, uma economia mais inclusiva (e, também, inovadora).

São diversas as dúvidas que a definição de desenvolvimento sustentável levanta. Desde logo, quer o legislador dizer com “sustentabilidade” um modo de alcançar o desenvolvimento sustentável? Como densificar o conceito de necessidades? Como comparar o que são necessidades para as gerações presentes e quais serão as necessidades para as gerações futuras? E, em caso de ser necessário sacrificar algo (nível de conforto ou de consumo, por exemplo), em nome desse desenvolvimento sustentável, qual a medida justa desse sacrifício?¹² De todo o modo, sem prejuízo destas questões que se colocam aqui tanto a título de introdução crítica ao tema como de propostas temáticas de investigação futura, a positivação da sustentabilidade no CCP é, a nosso ver, um avanço conforme aos ditames do mundo global, perpassado pela questão (crise) ecológica.

Procurement in Europe — Final Report to the European Commission MARKT/2010/02/C, Berlin: adelphi, disponível em: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/strategic-use-public-procurement-europe_en.pdf. A tradução de excertos, devidamente citados e identificados é livre.

¹² DOBSON, A. (Ed.) (1999), *Fairness and futurity — Essays on environmental sustainability and social justice*, United States: Oxford New York.

3. A REVISÃO DE 2017: PONTO DE VIRAGEM?

As (novas) Diretivas surgem em 2014.¹³ Referimo-nos à Diretiva 2014/24/UE, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva-clássica, e à 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 e que revoga a Diretiva 2004/17/CE. Acresce a Diretiva 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão. As diretivas são do Parlamento Europeu e do Conselho e datam de 26 de fevereiro de 2014¹⁴.

A revogação produziu efeitos a 18 de abril de 2016 (art. 91.º). Na mesma data deveriam os Estados-membros pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias ao cumprimento das Diretivas (n.º 1 do art. 90.º), através dos seus mecanismos de transposição — o que, no caso português, se deu apenas com o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, após um intenso debate público em torno do Anteprojecto respectivo.

Destacam-se as três mudanças que representam a reforma a que o regime europeu fica sujeito com estas Diretivas, o que resulta numa modernização há muito esperada:¹⁵ propugnam pela total implementação do *e-procurement*¹⁶; introduzem novos procedimentos mais céleres e menos burocráticos; e focam-se no uso estratégico das regras de contratação pública, o que se traduz, entre outras aspetos, na promoção da prossecução de políticas horizontais ou secundárias.

Ora, através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, o nosso CCP foi revisto em função das Diretivas de 2014, tendo introduzido as novidades que estas contêm mas indo mais além, como é o caso da previsão da figura do gestor do contrato. Esta previsão vai para além das matérias sobre as quais se debruçaram as Diretivas (em cuja transposição o legislador tem feito uso de uma reduzida margem de criatividade), mas corresponde a exigências que a doutrina

13 <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=44> — o sítio disponibiliza todos os documentos que fizeram parte integrante do processo de revisão das Diretivas de 2004, na língua inglesa, bem como outra legislação relevante no setor. Neste sentido, Estorninho, M. J. (2012), *Curso de Direito dos Contratos Públicos — Por uma contratação pública sustentável*, Coimbra: Almedina, pp. 111 a 158.

14 Utilizaremos a Versão Oficial em Língua Portuguesa publicada no Jornal Oficial da União Europeia L 94, 57.º ano, 28 de março de 2014. Por assumir um carácter geral, centraremos as atenções na Diretiva 2014/24, pelo que as remissões apresentadas neste ponto devem ser entendidas no contexto dessa Diretiva. A referência a outros atos normativos será devidamente identificada em momento próprio.

15 As Diretivas encontravam-se em gestação desde abril de 2010. Tal como podemos ler no considerando 2 da Diretiva 2014/24, as Diretivas de 2004 careciam de uma revisão e modernização que permitissem aumentar a eficiência da despesa pública, facilitar a participação das pequenas e médias empresas na contratação pública e permitisse uma melhor utilização desta no âmbito das políticas horizontais ou secundárias. De outro tanto modo, esta modernização responde à necessidade de noções e conceitos básicos claros, que garantam a segurança jurídica neste domínio.

16 Sobre este tema, e com referência ao papel de destaque que Portugal tem desempenhando, o nosso “A evolução da contratação pública electrónica no ordenamento jurídico português: um olhar pelo regime das plataformas electrónicas”, in, Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, v. 41, 2016 Brasil, pp. 202-221 (<http://revista.pg.df.gov.br/index.php/RJPGDF/article/view/315/234>).

e o Tribunal de Contas ¹⁷ haviam já feito. Quanto à sua legitimidade face ao dever de transposição das Diretivas e criação de legislação nacional conforme às mesmas, a previsão em análise afigura-se não suscitar problemática (podendo até ser vista como uma forma ou meio de alcançar os resultados a que o Estado-Membro se encontra vinculado ¹⁸).

Nestes termos, acompanhamos CALDEIRA quando afirma, e sustenta, que a positivação desta figura é expetável, sem prejudicar tratar-se de uma positivação positiva ¹⁹. Com efeito, se a sua positivação se antevia já noutros quadrantes do ordenamento jurídico — e até por força do que vinha a ser defendido em matéria de gestão dos contratos públicos, tema particularmente sensível num contexto de crise económico-financeira e correspondente necessidade de uma melhor necessidade de gestão das contas públicas — pode-se afirmar que é uma positivação que funciona como ponto de partida para uma nova reconfiguração do papel tanto das entidades adjudicantes como dos próprios adjudicatários. Aquelas passam, como se verá, a poder (dever?) ter um papel mais pró-activo na gestão dos contratos públicos, ao passo que estes estarão (deverão estar) mais atentos ao cumprimento das disposições contratuais pelas quais se vincularam.

4. GESTOR DO CONTRATO

Importa, perante a análise que nos propomos, citar o artigo:

"Artigo 290.º-A
Gestor do contrato

1. O contraente público deve designar um gestor do contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução deste.

2. Quando se trate de contratos com especiais características de complexidade técnica ou financeira ou de duração superior a três anos, e sem prejuízo das funções que sejam definidas por cada contraente público, o gestor deve elaborar indicadores de execução quantitativos e qualitativos adequados a cada tipo de contrato, que permitam, entre outros aspetos, medir os níveis de desempenho do cocontratante, a execução financeira, técnica e material do contrato.

¹⁷ Destaca-se o Relatório de Auditoria n.º 17/2019, disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2009/rel017-2009-2s.pdf>. Para uma análise do papel deste Relatório, bem como do gestor do contrato, vide AUGUSTO DE MATOS, S., "Gestor do Contrato: um olhar sobre o esboço de regime legal da nova figura.", in GOMES, C. (2018) (2.ª Ed.), Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos, Lisboa: AAFDL, pgs. 1073 a 1096.

¹⁸ Cfr art. 4.º, n.º 3 do Tratado sobre a União Europeia e o artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

¹⁹ CALDEIRA, M., "O gestor do contrato em Portugal e em Angola — breve nota comparativa", in Revista de Direito Administrativo, n.º 2, Setembro / Dezembro de 2018, Lisboa: AAFDL, pp. 70 a 82.

3. Caso o gestor detete desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato, deve comunicá-los de imediato ao órgão competente, propondo em relatório fundamentado as medidas corretivas que, em cada caso, se revelem adequadas.

4. Ao gestor do contrato podem ser delegados poderes para a adoção das medidas a que se refere o número anterior, exceto em matéria de modificação e cessação do contrato.”

Nos termos do normativo *supra* citado, deve a entidade adjudicante nomear um gestor do contrato para todos os contratos. O gestor do contrato tem a função principal de acompanhar em permanência a execução do contrato, à qual acresce a elaboração de indicadores de execução quantitativos e qualitativos no caso de contratos com especiais características de complexidade técnicas ou financeira ou de duração superior a três anos. Tais indicadores devem ser adequados a cada tipo de contrato e a sua principal função é medir os níveis de desempenho do cocontratante e a execução financeira, técnica e material do contrato. Sobre o gestor recai ainda um dever de notificação ao órgão competente, perante a presença de desvios, defeitos ou anomalias na execução do contrato, sendo que essa notificação deverá ser imediata e acompanhada de relatório fundamentado com proposta de medidas corretivas. Ao abrigo do regime da delegação (artigos 44.º a 50.º do CPA), podem ser delegados no gestor poderes para a adopção destas medidas, exceto em matéria de modificação e cessação do contrato.

O carácter lacónico da previsão normativa é, quase imediatamente, arguido pela doutrina como a sua principal fragilidade. Mesmo numa leitura superficial, para a qual a jurisprudência e a prática administrativas certamente carrearão novas dimensões e problemáticas que a doutrina não divisa ainda, podem apontar-se as vantagens, as dificuldades, as dúvidas e, por fim, expor o entendimento que se afigura melhor aplicável nesta que é, cum-pre sublinhar, ainda uma fase inicial da vida desta figura.

4.1. Vantagens

As vantagens podem resumir-se ao acompanhamento da execução do contrato, o que permite, *a priori*, uma observação rigorosa, imparcial e fundamentada por parte da entidade adjudicante ²⁰. Constitui-se, assim, e nomeadamente a partir dos indicadores, um

²⁰ Neste ponto, e salvaguardado o devido respeito, não aderimos à tese propugnada pelo IMPIC, IP, que, na sua Orientação Técnica 05/CCP/2019, entende pela dispensa da formalidade de nomeação do gestor para os ajustes diretos simplificados ao abrigo do n.º 3, do artigo 128.º do CCP («O procedimento de ajuste direto regulado na presente secção está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas no presente Código, incluindo as relativas à celebração do contrato e à publicitação prevista no artigo 465.º»). Em primeiro lugar, é nosso entendimento que, pela sua posição sistemática, este número pretende afastar somente as regras de tramitação procedimental contidas no Título III da Parte II do CCP; ainda que se entenda pela sua extensão a toda

dossier dos aspectos positivos, negativos e passíveis de melhoria que permitirá às entidades adjudicantes alavancar a qualidade do seu trabalho (com ganhos em eficiência e económica) lato sensu e, no que ao contrato em específico diz respeito, obter o melhor proveito daquele que tiver sido o objeto contratual. Por parte do cocontratante, e como refere CALDEIRA ²¹, estamos em crer que a mera existência desta figura, pelas suas funções e poderes que eventualmente lhe tenham sido delegados, tornará o cocontratante mais sensível para o cumprimento pontual e rigoroso da sua parte, ao que acresce existir um rosto com o qual pode articular-se perante situações supervenientes que possam interferir na execução do contrato, as quais reclamam, ou podem reclamar, alterações.

4.2. Incertezas e dificuldades.

Em matéria de incertezas e dificuldades, temos: a definição de *quem* deve exercer essas funções, *a que se equiparam* e *quais os termos* em que devem ser exercidas; a edificação dos *indicadores de execução* e o tratamento dos resultados obtidos; o regime de *responsabilidade*, entre outros. Prosseguimos para uma exposição sintética da dificuldade, expomos a nossa análise e proposta de solução, quando aplicável.

1. Pela sua configuração, embora nada pareça opor ao *outsourcing* ²², afigura-se-nos que o legislador teve em mente um elemento interno, *i.e.*, um trabalhador que integra os quadros da entidade adjudicante, ou junto desta exerça funções a título temporário.

- a) Contra esta visão, aponta-se a necessidade de profissionalização específica para certos tipos de contrato, *rectius*, para contratos com determinado objeto, para o que respondemos que a profissionalização da Administração Pública tem sido encarada e definida pelo Executivo como um eixo estratégico ²³, sendo que a profissionalização no setor da contratação pública apresenta potencial para um aumento das economias, eficiência e eficácia que se pretende ver no quotidiano dessa Administração;

e qualquer norma do CCP, a dispensa desta formalidade parece vir bulir com a sanção de nulidade para os casos em que o gestor não é identificado no contrato (*cfr* alínea *i*), do n.º 1, e o n.º 7, ambos do artigo 96.º do CCP), pese embora estes contratos possam não ser reduzidos a escrito — mas, com mais consistência se sustenta que vem bulir com os objetivos a que a criação desta figura vem responder, merecendo reservas a dispensa da sua nomeação para os contratos que ocupam uma fatia significativa da atividade das entidades adjudicantes.

²¹ CALDEIRA, M., *idem*, 2018, Lisboa: AAFDL, pp. 70 a 82.

²² O qual pode seguir a metodologia prevista para a contratualização do diretor de fiscalização de obra no caso das empreitadas de obras públicas (*cfr* Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, sucessivamente alterada, com a redação conferida pela Lei n.º 25/2018, de 14 de junho).

²³ Exemplo paradigmático é o programa de Capacitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas, regulamentado pela Portaria n.º 231/2019, de 23 de julho, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 39.º-A da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP). No plano da União Europeia, veja-se a Recomendação (UE) 2017/1805, da Comissão, de 3 de outubro de 2017.

- b) Prosseguindo, caso se opte pelo recurso a elementos internos, cumprirá identificar as carreira e categoria profissionais que melhor se adequam a este exercício, os requisitos habilitacionais (habilitação académica e formação profissional), eventuais requisitos de preferência entre trabalhadores que se encontrem aptos, entre outros aspetos, dos quais destacaremos a posição hierárquica em que o trabalhador se situará, para efeitos do dever de notificação previsto no n.º 3, do artigo 290.º-A.
- c) Considerando que esta figura surge em resposta à necessidade de reduzir custos e otimizar resultados, o *outsourcing*, que se traduz inelutavelmente num aumento do custo para a entidade adjudicante, pode ser obstaculizado pelo espírito do legislador (note-se que o regime não prevê a remuneração desta figura, a qual, assim, apenas ocorre quando se tratar da atividade profissional do gestor).

2. Argumenta-se que o Gestor deve subscrever uma declaração de interesses conforme consta do Anexo XIII do CCP, ponto que acompanhamos, em tese.

- a) Acrescentamos que, caso se trate de um trabalhador em funções públicas, podem considerar-se suficientes os deveres a que o mesmo se encontra adstrito por força do vínculo contratual de que é titular: dos quais destacamos, pela definição que a própria LTFP lhes confere, os deveres de prossecução do interesse público, isenção, imparcialidade, zelo, lealdade e correcção ²⁴;
- b) Caso se recorra ao *outsourcing*, sem prejudicar o regime das obrigações oriundo do vínculo que será estabelecido, a submissão a deveres específicos traduz-se num passo logístico (e jurídico) extra, que se encontra já cumprido para os trabalhadores em funções públicas ^{25 26};
- c) Em todo o caso, o regime de impedimentos previsto no Código do Procedimento Administrativo é aplicável por si, atento os âmbitos objetivo e subjetivo desse diploma;

²⁴ Cfr. arts. 73.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, sucessivamente alterada, com a redação atualmente em vigor conferida pela Lei n.º 82/2019, de 2 de setembro.

²⁵ Para um guia completo sobre função pública, noções e princípios fundamentais, seus papel e relevância, os princípios constitucionais aplicáveis e uma análise aturada da evolução do emprego público no ordenamento jurídico português, vide, ROLO, N., (2019), Manual de Administração e Governação Pública, Volume I, Lisboa: AAFDL, pp. 397 a 532.

²⁶ Cumpre distinguir: pode o *outsourcing* ocorrer pelo recurso ao mercado ou pela via de recrutamento de trabalhador em funções públicas que se encontra a exercer atividade noutra entidade pública, o qual exercerá estas funções ao abrigo de uma acumulação de funções. Por um lado, apenas se afigura possível, a priori, categorizar as funções de gestor como funções privadas (pelo contexto do seu exercício) e, por outro, o recurso a esta via apenas se afigurará legítimo caso se tenham esgotado todas as possibilidades no interior da pessoa coletiva interessada no recrutamento. Ainda assim, o trabalhador fica vinculado tanto ao regime da acumulação de funções (arts. 19.º e ss da LTFP) como ao regime de impedimentos do CPA.

- d) A imparcialidade que aqui se procura acautelar abrange aqueles que possam ser nomeados para coadjuvar o Gestor;
- e) Ao abrigo, nomeadamente, do princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos e do princípio da boa administração, é nosso entendimento que as entidades adjudicantes podem edificar códigos de ética / conduta para esta figura, tendo como suporte principal os deveres contratuais a que já fizemos referência, bem como os diversos contributos emanados por entidades como o IMPIC, IP ²⁷;
- f) Tanto no âmbito desses Códigos, como alicerçados em princípios como o da segregação de poderes, é entendimento que o Gestor não deverá ter exercido funções enquanto Júri do procedimento ²⁸ nem, diríamos, pertencer ou estar ligado / associado a entidade que tenha apresentado proposta ou respondido a convite ²⁹.

3. Em matéria de funções, as mesmas devem ser categorizadas em função da sua complexidade funcional para, assim, se poderem equiparar para efeitos de relevância curricular e remuneratórios, entre outros.

- a) Primeiramente, refira-se que não é exigida qualquer certificação específica, sem prejuízo de a exigência de conhecimentos / habilitações específicas ser cabível, quer como critério de desempate (caso existam diversos elegíveis), quer também, naturalmente, em função do contrato a celebrar, cujo acompanhamento (e, se aplicável, a elaboração dos indicadores) pode requerer tais conhecimentos / habilitações específicas;
- b) Aqui o recurso a elementos internos conhece alguns obstáculos: com efeito, a designação de um trabalhador em funções públicas como gestor do contrato tem que ter em conta: o conteúdo funcional do referido trabalhador, as tarefas já atribuídas, a

²⁷ Cumpre referir que o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P. (IMPIC, IP) é o organismo responsável pela regulação dos contratos públicos e, para efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 83.º da Diretiva n.º 2014/24/UE, o ponto de referência de cooperação com a Comissão Europeia (vide artigo 454.º-A do CCP, e a Lei Orgânica do IMPIC, IP, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro).

²⁸ Sobre este órgão colegial da Administração Pública, veja-se NEVES, A., "Os júris", in GOMES, C., et al (2018), *Organização Administrativa: novos actores, novos modelos*, volume II, Lisboa: AAFDL, pp.221 a 248. Em bom rigor, as funções do júri terminam com o fim do procedimento, e não com a adjudicação, podendo este ter de ser chamado a responder a eventuais dúvidas sobre a legalidade da sua atuação ou do resultado alcançado (p. 236).

²⁹ O IMPIC, na sua Orientação Técnica 05/CCP/2019 imprime a orientação que a escassez de recursos humanos especializado determina a ausência de impedimento legal para a que a mesma pessoa acumule estas funções, postura que, com o princípio da imparcialidade, entre outros, em mente, e atento que, no limite, o mesmo indivíduo pode ser chamado a exercer funções enquanto Júri estando já no exercício de funções como gestor, esta solução (que se pretende excecional mas facilmente pode tornar-se regra na Administração Pública), diremos que suscita apreensão.

gestão da sua avaliação face aos parâmetros e objetivos já definidos (no contexto do SIADAP ³⁰, ou derivado deste). Neste ponto em específico, afigura-se de utilidade perceber como é que as entidades adjudicantes estão a gerir a aplicação das figuras do responsável pela direcção do procedimento ³¹ (art. 55.º do CPA), do responsável pelo acesso à informação (art. 9.º da Lei 26/2016, de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto) e do encarregado geral da protecção de dados (art. 37.º a 39.º do Regulamento Geral da Protecção de Dados ³² e 9.º a 13.º da Lei 58/2019).

4. Centrando atenções na norma em apreço, o conceito aberto de “*especiais características*” poderá introduzir ruído na decisão da necessidade de se elaborar, ou não, os indicadores.

- a) Por um lado, é nosso o entendimento de que deve ser a entidade adjudicante a definir se estamos perante um contrato com «especiais características», em possível diálogo com o gestor e o cocontratante (ou com possibilidade de estes reagirem);
- b) Pode o gestor entender, através de parecer fundamentado, que o contrato não apresenta tais características — esta possibilidade não está prevista na lei, mas não se nos afigura estranha ao conjunto de competências que esta figura tem (e, de todo o modo, pode enquadrar-se como um exercício ao abrigo, entre outros, do princípio da boa administração);
- c) De todo o modo, por uma questão de segurança e certeza jurídicas, esta categorização deve ocorrer em momento prévio à adjudicação, preferencialmente com a decisão de contratar, de molde a assegurar a transparência em todo o procedimento pré-contratual e, bem assim, na execução do contrato.

5. Outra dificuldade refere-se aos indicadores de execução quantitativos e qualitativos adequados a cada tipo de contrato.

- a) O legislador foi silente quanto ao momento de criação dos indicadores ³³ e o número destes, sendo que nada parece opor a que cada entidade adjudicante, a

³⁰ Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, estabelecido pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, sucessivamente alterada, com a redação vigente conferida pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

³¹ Para uma análise, vide MONCADA, L. (2017) (2.ª Ed.), “*Código do Procedimento Administrativo Anotado*”, Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, pp. 202 a 205. Ainda, COUTINHO, J., “*O Responsável pelo procedimento administrativo*”, in GOMES, C, et al, (2015) (2.ª Ed.), *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, Lisboa: AAFDL, pp. 323 a 340.

³² Regulamento (UE) n.º 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril.

³³ Salvo, aparentemente, nas concessões de obras públicas e de serviços públicos, cujos indicadores são previstos no contrato (vide art. 418.º do CCP).

partir do *dossier* que suprarreferimos, vá construindo o que terá por um conjunto de indicadores de referência para cada tipo de contrato, sem prejudicar, naturalmente, a competência legalmente prevista do gestor para elaborar os indicadores que repute adequados;

- b) Quanto ao objeto da medição, o legislador é particularmente claro, e concede prioridade, pelo menos na letra da norma, à execução financeira, o que pode ter como fundamento a origem desta figura (como referimos, parte também das recomendações do Tribunal de Contas);
- c) Como teremos oportunidade de desenvolver em lugar próprio, existe ampla literatura sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável que pode servir de inspiração às entidades adjudicantes.
- d) Prosseguindo, cumpre-nos referir que, porquanto os Indicadores visam, na palavra do legislador, “*medir os níveis de desempenho do cocontratante, a execução financeira, técnica e material do contrato*”, foi entendimento do legislador que os mesmos devem ser construídos por quem possui as competências técnicas e científicas para compreender o que se espera da execução do contrato, nomeadamente a nível técnico e material — i.e., por outras palavras, o gestor do contrato;
- e) Contudo, existem indicadores que poderiam ser construídos em conjunto com a entidade adjudicante ou, até, pela entidade adjudicante em exclusivo — referimo-nos aos indicadores de desempenho do co-contratante, que podem encontrar-se até estandardizados com base no *dossier* que referimos *supra*, bem como os indicadores relativos à execução financeira, porquanto esta é uma execução que perpassa todos os contratos que tenham um preço;
- f) Os indicadores devem permanecer tendencialmente secretos, de forma a não perturbar a execução do contrato e, por outro lado, a prevenir riscos da sua tentativa de manipulação, sendo que o acesso aos mesmos, enquanto documentos administrativos / informação administrativa, deverá ser restrito / condicional nos termos e com os fundamentos da legislação aplicável;
- g) Por fim, questiona-se o destino dos resultados dos indicadores — atento o silêncio do legislador, fica aberta a porta para as atuações que as entidades adjudicantes tenham por legítimas, de entre as quais podemos destacar: elaboração de relatório final e seu envio à entidade cocontratante e/ou divulgação em sessão pública; construção de baterias de indicadores e respetivos resultados (por contratos) no contexto do *dossier* ³⁴.

6. Outra dificuldade, mas de solução aparentemente simplificada, é a do papel do

³⁴ Sublinha-se que o procedimento a adoptar aqui determina o momento em que se dá a quebra do carácter predominantemente secreto dos indicadores (a ter-se seguido esta orientação).

relatório fundamentado quando o gestor tem já em si delegados os poderes necessários para a adopção de medidas corretivas.

- a) A nosso ver, mesmo a eventual delegação de poderes nesse sentido não parece precluir o dever de notificação e correspondente relatório fundamentado, ainda que o mesmo possa ter uma função reduzida à de descrição do sucedido e não, como previsto no n.º 3, de documento habilitador à necessária tomada de uma decisão.
- b) Com efeito, é aquele relatório fundamentado, enquanto fundamento para a adopção das medidas corretivas, que permite a sindicância da atuação da entidade adjudicante (ou do gestor, através da entidade adjudicante) em matéria de adopção de medidas corretivas — seja pela ação (adopção de medidas insuficientes ou desproporcionais), seja pela omissão.

7. Temos a questão se à delegação de poderes deve, ou não, ser dada devida publicidade, nomeadamente nas peças do concurso, para que os candidatos ou concorrentes tenham conhecimento da mesma. Se, por um lado, tal publicidade apenas reforça a transparência, pode incentivar as (futuras) entidades cocontratantes a influenciar o gestor do contrato no qual tenham sido delegados poderes; por outro lado, a delegação deve ocorrer previamente, pelo menos, à adjudicação, para evitar suspeitas de adequação do perfil (funcional) do gestor à entidade co-contratante.

8. Por fim, o artigo é silente quanto à responsabilidade que recai sobre o gestor e consequências do seu incumprimento.

- a) Neste ponto, referimos a responsabilidade que advém do seu estatuto enquanto trabalhador em funções públicas (sendo o caso), bem como a responsabilidade extracontratual do Estado conforme regulada pelo Regime anexo à Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro;
- b) A todos é aplicável o regime da responsabilidade civil criminal e contratual, salvaguardadas as devidas distâncias advindas do vínculo que ligar o gestor à entidade adjudicante;
- c) Frisa-se que os trabalhadores em funções públicas já conhecem, assim, um regime de responsabilidade específico, resultante de se encontram exclusivamente ao serviço do interesse público (*cfr* arts. 269.º e 271.º da CRP), que se nos afigura perfeitamente apto para a figura do gestor do contrato ³⁵.

³⁵ Para um comentário sobre a responsabilidade neste âmbito, *vide* BATALHÃO, C., “A(s) responsabilidade(s) dos trabalhadores das autarquias locais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 21, Janeiro/Março de 2019, Braga: AEDREL, pp. 61 a 85).

ANÁLISE SWOT (FFOA) AO IMPACTO DA FIGURA DO GESTOR

<u>Forças</u> transparência; acompanhamento em permanência e personalizado / especializado; elaboração de relatórios e indicadores.	<u>Fraquezas</u> falta de pessoal «especializado»; falta de experiência com indicadores; perda de transparência na gestão.
<u>Oportunidades</u> accountability (pela Administração e pelo co-contratante); dossier e indicadores de desenvolvimento sustentável; profissionalização da administração pública.	<u>Ameaças</u> Burocracia; imparcialidade (acumulação de papéis num mesmo procedimento); aumento de custos (<i>outsourcing</i>).

Estaremos perante a oportunidade para gizar um Estatuto do Gestor do Contrato que oriente as entidades e os próprios gestores nesta nova realidade?

5. FIGURAS PRÓXIMAS

Conforme tivemos já oportunidade de referir, o Gestor do Contrato parece aproximar-se de figuras como o responsável pela direcção do procedimento (CPA), do responsável pelo acesso à informação (Lei n.º 26/2016) e do encarregado geral da protecção de dados (Regulamento Geral da Protecção de Dados e Lei n.º 58/2019). Em comum, estas figuras materializam a intenção do legislador em imprimir um novo sentido à organização da Administração Pública, conferindo-lhe rostos visíveis para a articulação com o público, as entidades privadas e as entidades públicas, com competências e responsabilidades específicas.

O gestor do contrato tem em comum com as figuras que cronologicamente o precedem (o responsável pela direcção do procedimento e o responsável pelo acesso aos documentos administrativos) o carácter lacónico das respetivas normas, o qual tem vindo a ser preenchido pela doutrina, ainda que atenuado quanto ao responsável pela direcção do procedimento (a norma identifica o responsável como alguém que se possa situar como “*inferior hierárquico*” do órgão competente para a decisão final ou, no caso de órgão colegial, a delegação é conferida a membro do órgão ou a agente desse dependente).

Já o encarregado geral da protecção de dados, que lhe é contemporâneo, beneficia de um regime mais detalhado, ainda que subsistam dúvidas e aberturas que reclamam a intervenção da doutrina para melhor esclarecimento e contextualização. Quanto a este, o legislador português, inspirado e orientado pelo RGPD, estabelece a inexigibilidade de certificação profissional específica, esclarece que as funções são exercidas com autonomia técnica, vincula o encarregado a deveres de sigilo profissional e de confidencialidade e, por fim,

impõe a obrigatoriedade de indicação de encarregado para as entidades públicas e estabelece os critérios que obrigam as entidades privadas a nomear um encarregado.

Pese embora o silêncio do legislador, é nosso entendimento que, ao abrigo de uma leitura conforme a todo o ordenamento jurídico público, podem as entidades adjudicantes procurar inspiração nas soluções encontradas para problemáticas relacionadas com a nomeação, conteúdo funcional, remuneração (à partida, vedada salvo se se tratar da atividade profissional), responsabilidade e regime sancionatório que, *mutatis mutandis*, possam ser pensadas no âmbito do gestor do contrato.

6. UM PAPEL VERDE E SOCIAL?

Como vimos, cabe ao gestor elaborar os indicadores de execução, ainda que possamos argumentar por um papel mais activo por parte da entidade adjudicante. É neste contexto que o papel do Gestor pode assumir uma faceta mais sustentável. Com efeito, o acompanhamento da execução dos contratos vai, para certo tipo de contratos, muito para além de confirmar o andamento dos trabalhos ou a prestação do serviço, bem como os pagamentos subjacentes, alcançando a execução técnica e material, tendo assim em consideração os critérios ambientais e sociais que tenham composto a proposta da entidade cocontratante.

A edificação dos indicadores pode partir da ampla literatura existente, bem como tomar partido dos estudos desenvolvidos em matéria de indicadores de desenvolvimento sustentável³⁶. Assim, para medir o desempenho do cocontratante, bem como a execução técnica e material, pode o gestor prever indicadores específicos que visem medir o nível de desempenho ambiental e social (face aos eventuais subfactores ambientais e sociais em que assentou a análise da proposta economicamente mais vantajosa). Esta afigura-se ter sido a intenção do legislador — possibilitar a sindicância da sustentabilidade na execução do contrato, através de indicadores de execução quantitativos e qualitativos.

Por outro lado, os desvios, defeitos ou outras anomalias podem estar especificamente relacionados com circunstâncias ambientais e sociais. O relatório fundamentado que se segue deverá, assim, propor medidas de correcção que visem a reposição da situação normal (face ao contratualizado), com o fito de preservar, também, a sustentabilidade da execução do contrato.

Recordemos que os cocontratantes devem respeitar as normas aplicáveis em matéria social, laboral, ambiental e de igualdade de género, cabendo às entidades adjudicantes

³⁶ Aqui, conferimos destaque ao projeto M.A.I.S. Estarreja e respetiva produção científica, disponível em: <https://www.fd.uc.pt/maiestarreja/>. A elaboração pode inspirar-se também na Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, publicada a 29 de julho de 2016).

assegurar, na formação e na execução dos contratos públicos, esse respeito (art. 1.º-A do CCP). O Gestor pode, assim, assumir um papel de garantia do cumprimento desse dever.

Referimos já a questão do que fazer com os resultados dos indicadores. Inspirados pelo projeto M.A.I.S. Estarreja, podemos argumentar que se encontram reunidas as condições para o Gestor proceder a uma análise integrada dos indicadores, agregados por categorias, de molde a perceber, por exemplo, quais os indicadores (e respetiva categoria) mais utilizados, os resultados alcançados, as dificuldades na implementação e, de outro modo, as dificuldades na execução dos contratos que os indicadores revelaram. Tais matrizes, a constar do relatório final que referimos *supra*, assumem uma importância fundamental na melhoria da gestão da contratação pública, ainda que as mesmas se cinjam ao consumo interno das entidades adjudicantes.

Estas são meras aproximações que visam contextualizar e trazer sedimento à introdução do princípio da sustentabilidade, introduzido em 2017 no elenco dos princípios que devem ser respeitados na formação e na execução dos contratos públicos.

7. EM CONCLUSÃO

O Gestor do Contrato foi introduzido pelo Decreto-Lei n.º 117-B/2017, o qual surge em resposta à necessidade de transposição das Diretivas de 2014, mas tem como fundamento os contributos doutrinários e jurisprudenciais (Tribunal de Contas). A sua indicação é obrigatória, compete-lhe acompanhar a execução de todos os contratos, notificar os desvios a essa execução, propor medidas corretivas (podendo ter poderes para as aplicar), e, para determinados contratos, tem funções acrescidas de elaboração de indicadores de execução. Acresce o dever de, perante desvios, defeitos ou outras anomalias, notificação do órgão competente, notificação acompanhada de relatório fundamentado com propostas de medidas de correção. Ao gestor podem, ainda, ser delegados poderes para a adopção das medidas correctivas.

Pelas funções que desempenha, nomeadamente a elaboração dos indicadores, a figura do Gestor é um meio privilegiado para uma atuação das entidades adjudicantes conforme ao princípio da sustentabilidade e da garantia que estas entidades velam pelo respeito, por parte dos operadores económicos, da legislação aplicável.

Com isto não se quer dizer que deve o gestor prejudicar as suas outras competências, nem conferir particular destaque às preocupações ambientais / sociais. Pelo contrário, a utilidade e o eventual prestígio desta figura estão associados à capacidade de gestão integrada dessas competências, com resultados quantitativos e qualitativos que permitam, na nossa óptica, a construção do suprarreferido *dossier* e, a *final*, a racionalização da atividade das entidades adjudicantes, com particular foco na diminuição de desperdícios. Assim, o que procuramos sublinhar é que, na esteira da tarefa fundamental do Estado de defesa do ambiente (alínea *d*), do art. 9.º, e alínea *f*), do n.º 2, do art. 68.º, ambos da

CRP) e com eco na política da União Europeia em matéria de objetivos relacionados com o domínio do ambiente, no âmbito do objetivo de atingir um nível de protecção elevado, (*cfr* art. 191.º do TFUE), fruto do seu empenho no desenvolvimento sustentável (*cfr* n.ºs 3 e 5 do artigo 3.º do TUE), mas especificamente ao abrigo do princípio da integração (*cfr* art. 11.º do TFUE), o gestor pode surgir como um garante da sustentabilidade desta nova contratação pública sustentável.

Acresce que, conforme explorado, o Gestor do contrato foi uma inovação nacional, não prevista nas Diretivas de 2014 pelo que pode ser uma oportunidade de *benchmarking* para outros Estados-Membros. Esta oportunidade será, a nosso ver, tanto mais consistente quanto mais pró-activa for a Administração Pública na gestão desta figura e, por outro lado, quanto mais dinâmico e empenhado for o gestor do contrato, nomeadamente em sede de indicadores cuja génese visou-os como instrumentos aptos a avaliar, também, os aspetos da sustentabilidade na execução de cada contrato. A projeção nacional abrangerá, assim, a figura do gestor quer enquanto meio para reduzir custo e otimizar resultados como, e no que a esta investigação é mais caro, meio para alcançar e acautelar a sustentabilidade na contratação pública (sustentável). A possibilidade do Gestor do Contrato trazer um ganho efetivo para a economia, eficiência e eficácia está nas mãos das entidades adjudicantes, as quais, através de um esforço aturado, integrado e informado podem profissionalizar os seus quadros e construir uma gestão dos contratos públicos que ecoe para além fronteiras.

Palavras-chave: Contratação pública sustentável; gestor do contrato; indicadores de sustentabilidade; direito público.

Breve nótula sobre a natureza de *ultima ratio* da demolição de obras ilegais no direito do urbanismo português

A intervenção dos órgãos autárquicos
no procedimento de legalização

Nuno Amaro
Jurista

SUMÁRIO

O artigo 102º do RJUE postula o dever de a Administração Autárquica repor a legalidade urbanística. A demolição de obra ilegal por falta de licença de construção, ou por ancorar em licenciamento ilegal têm como célula primordial a impossibilidade de licenciamento (ou comunicação prévia) ou de ajustamento da mesma às normas urbanísticas legais e regulamentares.

A. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DAS COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE DE CÂMARA EM MATÉRIA DE URBANISMO

O titular do cargo de Presidente de Câmara Municipal integra, para efeitos legais, o conceito de eleito local ¹ previsto na Lei dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87 de 30 de Junho, atendendo à natureza executiva das respectivas funções ² (art. 239.º, n.ºs 1 e 3, da

¹ O regime jurídico das autarquias locais encontra-se actualmente consagrado na Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro. Para além de múltiplos aspectos adicionais, o mencionado diploma legal procede a uma enumeração das atribuições e competências das autarquias, efectuando ainda uma repartição de competências entre os diversos órgãos dos municípios e freguesias. No que concerne àquelas atribuições do Presidente de Câmara, avultam o art. 3.º (em particular as alíneas e) e f)) e o art. 23.º, em especial a alínea n) do n.º 2. Adiante-se que resultava do art. 29.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a atribuição de competência genérica aos órgãos municipais em matéria de urbanismo, explicitando o art. 68.º do mesmo diploma legal (com particular ênfase na alínea m) as competências próprias do Presidente da Câmara.

² Pedro Costa Gonçalves assinala in Manual de Direito Administrativo, vol. I, Almedina, 2019, pág. 854 que “o presidente da câmara municipal é, na verdade, um órgão primário do município, uma vez que dispõe de um extenso leque de competências próprias. “O ilustre Autor refere que compete a este órgão, em matéria de “licenciamento de actividades privadas e sancionamento de infracções — conceder autorizações de

Constituição da República Portuguesa, arts. 5.º, 6.º, n.º 2 e 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro e art. 1.º, n.º 2, da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho).

A qualificação jurídica do cargo de Presidente de Câmara como eleito local acarreta um feixe de consequências jurídicas, nem todas elas plasmadas na Lei n.º 29/87. Assim avulta a sujeição ao cumprimento dos deveres ou princípios legalmente impostos aos membros de órgãos autárquicos de cariz executivo (como sucede com a Presidência de Câmara) ou deliberativo.

Tais deveres encontram a sua consagração, desde logo, na região normativa do art. 4.º da Lei n.º 29/87, muito embora se deva ter em conta a ausência, pelo menos no mesmo diploma legal, de qualquer eventual consequência ou sanção para a sua inobservância:

Procurando efectuar uma súmula do conteúdo do preceito em apreço, aderimos às considerações tecidas por PAULO BRAGA e FÁTIMA DINIZ ³, que escrevem “No desempenho das suas actividades estão os eleitos locais, enquanto titulares de cargos públicos, sujeitos ao cumprimento de determinados deveres que consubstanciam princípios de actuação administrativa, desde logo os princípios da legalidade, prossecução do interesse público e de protecção dos direitos e interesses dos cidadãos e da justiça e imparcialidade.

Dispõe o Presidente da Câmara Municipal de competência para ordenar a demolição de obras, construções ou edificações sem o devido licenciamento, assim como das que contrariem o disposto nas normas legais e regulamentares aplicáveis.

Dito isto, duas notas de impõem.

Em primeiro lugar, a missão de zelar pelo cumprimento das normas urbanísticas de ordenamento do território, em geral, e de licenciamento de obras particulares, em especial, não constitui um monopólio das autarquias locais, sendo antes partilhadas com outras entidades públicas, nomeadamente:

- a) Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional ⁴ (arts. 2.º, n.º 3, alíneas e) e f) e 13.º, n.º 1, alínea d), da Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional)

utilização de edifícios; embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações, efectuadas por particulares ou pessoas colectivas, nos seguintes casos: i) sem licença ou na falta de qualquer outro procedimento de controlo prévio legalmente previsto ou om inobservância das condições neles constantes; ii) com violação dos regulamentos, das posturas municipais, de medidas preventivas, de normas provisórias, de áreas de construção prioritária, de áreas de desenvolvimento urbano prioritário ou de planos municipais de ordenamento do território plenamente eficazes; conceder licenças policiais ou fiscais; determinar a instrução dos processos de contraordenação e aplicar as coimas; conceder terrenos, nos cemitérios propriedade do município, para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas”. Veja-se Manual de Direito Administrativo, vol. I, Almedina, 2019, pág. 855-856.

³ Estatuto dos Eleitos Locais Anotado, 2.º Edição, Colectâneas CEFA, 2007, pág. 20.

⁴ Veja-se o Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de Outubro, na redacção que lhe foi dada pelo DL n.º 24/2015, de 06 de Fevereiro. Nos termos dos citados preceitos, constituem atribuições da CCDR “e) Executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente e de ordenamento do território; f) Garantir a elaboração,

- b) IGAMAOT (art. 1.º, n.º 2, alínea f) do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de Fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 07 de Agosto) ⁵
- c) ICNF (art. 3.º, n.º 2, alíneas e), p) e r) e art. 5.º, n.º 2, alínea d), da Lei Orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, I. P.) ⁶

Depois, urge realçar que a concretização de tais competências deverá ser enquadrada na legislação urbanística, isto é, caberá a esta última a fixação dos pressupostos que devem presidir ao efectivo exercício daqueles poderes por parte do líder autárquico.

B. O REGIME JURIDICO DA URBANIZAÇÃO E DA EDIFICAÇÃO (RJUE) ⁷ — EM ESPECIAL AS MEDIDAS DE REPOSIÇÃO DA LEGALIDADE URBANÍSTICA

O RJUE enumera múltiplas medidas de reposição da legalidade urbanísticas ⁸, a saber, o embargo de obras ou de trabalhos de remodelação de terrenos; a suspensão administrativa da

acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, assegurando a sua articulação com os instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional”. No âmbito destas atribuições, as CCDR dispõem dos poderes de autoridade do Estado, ex vi artigo 10.º n.º 1 alínea d) do mencionado diploma legal no que respeita “À prevenção, ao controlo de infracções e à aplicação de sanções por actividades ilícitas, designadamente nos domínios do ambiente, do ordenamento do território e da urbanização e edificação, de acordo com a legislação aplicável”.

5 “A IGAMAOT prossegue, designadamente, as seguintes atribuições (...) d) Proceder a acções de inspecção no âmbito do MAOTE e junto de entidades integradas na administração central e local, de modo a acompanhar e avaliar o cumprimento da legalidade no âmbito do ordenamento do território e conservação da natureza”.

6 O ICNF, I. P., prossegue, entre outras, as seguintes atribuições: (...) e) Articular as políticas de conservação da natureza, biodiversidade e florestas com os diversos instrumentos de ordenamento do território e cooperar com outros serviços e organismos na concretização de quaisquer políticas ou programas nestes domínios; (...) p) Promover a elaboração, avaliação e revisão de planos de ordenamento e de gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas, nos casos de áreas marinhas protegidas em articulação com a DGRM e o IPMA, I. P., bem como assegurar, o desenvolvimento dos instrumentos de gestão das restantes áreas classificadas, designadamente da Rede Natura 2000, visando garantir a conectividade, essencial à migração, à distribuição geográfica e ao intercâmbio genético de espécies selvagens; (...) r) Promover a articulação e a integração dos objectivos de conservação e de utilização sustentável dos recursos naturais na política de ordenamento do território e nas diferentes políticas sectoriais, visando a valorização económica e social do património natural como factor estruturante de diferentes sectores da actividade económica, nomeadamente através de parcerias, com especial incidência no que se refere ao turismo da natureza, nos termos da lei.”

7 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pela Declaração de Rectificação n.º 5-B/2000, de 29/02, Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4/06, Declaração de Rectificação n.º 13-T/2001, de 30/06, Lei n.º 15/2002, de 22/02, Lei n.º 4-A/2003, de 19/02, Decreto-Lei n.º 157/2006, de 08/08, Lei n.º 60/2007, de 04/09, Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/01, Decreto-Lei n.º 116/2008, de 04/07, Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30/03, Lei n.º 28/2010, de 02/09, Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31/12, Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09/09, Declaração de Rectificação n.º 46-A/2014, de 10/11 e Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10.

8 Operações urbanísticas são, nos termos da alínea j) do artigo 2.º do RJUE, “operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água”. O Acórdão da Relação de Coimbra

eficácia de ato de controlo prévio; a determinação da realização de trabalhos de correção ou alteração, sempre que possível; a legalização das operações urbanísticas; a determinação da demolição total ou parcial de obras; a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos; e a determinação da cessação da utilização de edifícios ou suas fracções autónomas (art. 102.º, n.º 2, alíneas *a)* a *g)*, do RJUE) ⁹.

Resulta daqui e resultaria sempre do princípio da discricionariedade administrativa ^{10 11} que, perante um elenco de medidas destinadas a alcançar a mesma finalidade (restauração

de 05-01-2011 (Proc. 604/10.3TALRA.C1) entendeu que “Não constituindo a manutenção da obra ilícita elemento da contra-ordenação da realização de operações urbanísticas sujeitas a prévio licenciamento ou autorização sem o respectivo alvará, a prescrição do procedimento criminal corre desde o dia em que o facto se tiver consumado, correspondente à data da conclusão da obra.” Não pode deixar de realçar-se, em matéria de contra-ordenações, que no quadro da Lei-Quadro das Contra-ordenações Ambientais (Lei n.º 50/2006 de 29/08 na redacção dada pela Lei n.º 114/2015 de 28/08) cristalizou-se, no seu artigo 75.º A, relativo a “impugnação judicial de contra-ordenações” que caso o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contra-ordenação do ordenamento do território, prevista na presente lei, e por contra-ordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (DL n.º 555/99 de 16/12) a apreciação da impugnação judicial da decisão adoptada pela autoridade administrativa compete aos tribunais administrativos. Em termos das alterações produzidas pelo DL n.º 214-G/2015 de 02/10 no quadro da legislação avulsa com reflexos no âmbito da delimitação da jurisdição importa ter presente as modificações realizadas nos artigos 85.º n.º 8, e 95.º, n.º 3, ambos do RJUE, atribuindo-se aos tribunais administrativos a competência para conceder a autorização judicial para a execução de obras de urbanização por terceiros e para conceder mandato a funcionários municipais com funções de fiscalização para entrada em domicílio de pessoa que não haja dado o seu consentimento.

⁹ Importa, a este propósito, chamar à colação o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 8/10/2009 (Processo n.º 0574/09) no qual foi declarada a perda de mandato, do vereador do urbanismo, ancorada na violação de normas urbanísticas traduzida em “conduta omissiva, prolongada por mais de um ano e meio, que permitiu a continuação de uma obra particular sem a necessária licença, não determinando a instauração de procedimento de contra-ordenação, nem ordenando o embargo, nem dando andamento a auto de notícia levantado pelos serviços, nem atendendo às sucessivas informações dos serviços que concluíam pela ilegalidade da obra e propunham o indeferimento do pedido de licenciamento, antes, prosseguindo com o processo administrativo, e chegando a propor à câmara o deferimento, com informação favorável.”

¹⁰ Assinale-se que vinculação e discricionariedade configuram dois pólos de uma mesma realidade. Colaço Antunes, in “A Ciência Jurídica Administrativa”, Coimbra, Almedina, 2012, página 288-289, refere a propósito que “Enquanto na competência vinculada a verificação da hipótese legal implica necessariamente um determinado conteúdo do acto administrativo, o previsto na estatuição legal, no poder discricionário, ao invés, a lei deixa em aberto, em maior ou menor medida, o conteúdo da estatuição.” Merecem também ser aqui espelhadas as palavras cristalinas do Acórdão do STA de 21 de junho de 2011, Processo 011/11 “A Administração pode actuar no exercício de poderes vinculados e no exercício de poderes discricionários. O poder é vinculado quando a lei não remete para o critério do respectivo titular a escolha da solução concreta mais adequada; é discricionário quando o seu exercício fica entregue ao critério do respectivo titular, que pode e deve escolher o procedimento a adoptar em cada caso como o mais ajustado à realização do interesse público protegido pela norma que o confere.” “A discricionariedade consiste numa liberdade de escolha entre várias soluções tidas como igualmente possíveis [a Administração escolhe livremente uma das soluções apontadas na lei, sendo tidas como igualmente boas, qualquer uma delas]”. Por outro lado o controlo jurisdicional do poder discricionário obedece apenas ao controlo da legalidade não se estendendo à esfera da oportunidade, onde o poder discricionário ocupa o seu espaço por excelência” pode ler-se no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 03/03/2016, processo 0768/15. Como sublinhava Marcello Caetano in “Princípios Fundamentais do Direito Administrativo”,

da legalidade urbanística) e sem qualquer hierarquização (ao menos aparente) entre elas, será à luz da finalidade da norma que o órgão com competência decisória deverá optar pela aplicação de alguma ou algumas delas.

Mais precisamente, uma vez constatada a violação de normas de índole urbanística, a consequência não terá, inelutavelmente, que ser a demolição das obras, edificações ou construções em causa.

Que assim resulta, ademais, da natureza condicional (e não obrigatória) do n.º 1 o art. 106.º, n.º 1, do RJUE, ao dispor que “O presidente da câmara municipal pode igualmente, quando for caso disso, ordenar a demolição total ou parcial da obra ou a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da data de início das obras ou trabalho”.

Esta mesma conclusão é reforçada pelo disposto no artigo 102.º-A, n.º 1, do RJUE ao afirmar, recorde-se, que “Quando se verifique a realização de operações urbanísticas ilegais nos termos do n.º 1 do artigo anterior, se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor, a câmara municipal notifica os interessados para a legalização das operações urbanísticas, fixando um prazo para o efeito.”,

Almedina, Coimbra, 2.ª Reimpressão Portuguesa, 2003, pág. 79., “a Administração Pública num regime de legalidade está submissa à lei. A sua atividade tem de ser legal, isto é, de decorrer nos termos traçados pela lei. E tende a ser uma atividade executiva. Os órgãos da Administração executam as leis. Muito embora haja uma larga zona na administração em que a Política, como liberdade de escolha de vias de realizar o interesse público, ou a Técnica como sistema de processos idóneos para alcançar os fins visados, tenham de ter o seu lugar, mesmo aí é a lei que está no princípio da atribuição da competência dos órgãos que realizam opções políticas ou determinam operações técnicas”. Sobre o princípio da legalidade (artigos 3.º n.º 2, 203.º e 266.º n.º 2, da Constituição da República Portuguesa veja-se também Carlos Blanco de Moraes, Curso, II, páginas, 498-499, Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, volume VI, 2013, Coimbra Editora, 4.º edição pág. 7-14 e Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, II, 2.º ed., Almedina, 2013, pág. 49-70.

11 A propósito do controlo jurisdicional da discricionariedade administrativa tragam-se á colação os sábios ensinamentos que promanam do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 06/03/2007, processo 01143/06, relatado pelo Conselheiro Jorge de Sousa II —“(…) A função política corresponde à prática de actos que exprimem opções fundamentais sobre a definição e prossecução dos interesses ou fins essenciais da colectividade; III — “No entanto, relativamente á generalidade dos actos do Governo, mesmo em relação áqueles a que não caiba a designação de actos políticos, o n.º 1 do artigo 3.º do CPTA revela a existência de uma reserva de Administração, uma zona da actividade administrativa não regulada por normas ou princípios jurídicos, que está fora dos poderes de sindicabilidade dos tribunais administrativos.”

IV — “O controle judicial da actuação administrativa nesta margem de reserva da Administração, terá de limitar-se à verificação da ofensa ou não dos princípios jurídicos que a condicionam e será um controle pela negativa, não podendo o tribunal substituir-se à Administração na ponderação das valorações que se integram nessa margem”. Veja-se na doutrina José Manuel Sérvulo Correia, “Conceitos Jurídicos Indeterminados e Âmbito do Controlo Jurisdicional”, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 70, Julho/Agosto, Minho, CEJUR-Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2008, págs. 32-57. E bem assim, António Francisco de Sousa, “Discricionariedade “margem de livre apreciação”, “justiça administrativa”, “discricionariedade imprópria”, “discricionariedade técnica “:Comentário ao acórdão do TCAN, processo 01049/13.9BEBRG, 1.º Secção, — Contencioso Administrativo, de 15-02-2019 — concurso para professor catedrático”, Revista do Ministério Público n.º 160.

bem como pelo art. 106.º, n.º 2, do mesmo diploma legal “A demolição pode ser evitada se a obra for susceptível de ser licenciada ou objecto de comunicação prévia ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correcção ou de alteração”.

No fundo, decorre dos preceitos transcritos que a condição essencial da não demolição reside na possibilidade de licenciamento (ou comunicação prévia) ou de ajustamento da mesma às normas urbanísticas legais e regulamentares.

Corroborando este entendimento, a nossa jurisprudência tem-se pronunciado no sentido da inadmissibilidade de demolição de obras legalizáveis, isto é, asseverando que a opção pela demolição, apenas se torna legítima se e quando a edificação em causa não seja passível de adequação ao ordenamento jurídico vigente, conforme se vislumbra:

- a) no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 2/2/2005 (Processo n.º 0633/04), no qual se pode ler que “se as obras, apesar de ilegalmente efectuadas, satisfazem os requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética, de segurança e de salubridade, ou são susceptíveis de os virem a satisfazer, não é permitida a demolição”;
- b) no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14/12/2005 (Processo n.º 0959/05) “constitui pressuposto da decisão camarária de ordenar a demolição de obra clandestina a ponderação de que a obra não é susceptível de legalização”;
- c) no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 7/10/2009 (Proc. n.º 0941/08), esclareceu-se que “Nos termos do disposto no artigo 106.º do RJUE a demolição de obra de construção não pode ser ordenada se for susceptível de ser licenciada ou autorizada ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correcção ou de alteração”; e, bem assim,
- d) no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 20/6/2013 (Proc. 04776/09), dispondo que “Só se demonstrar a violação de normas ou regulamentos que ao Município cumpra aplicar, poderá este indeferir a legalização da obra e ordenar a respectiva demolição, com a consequente reposição da legalidade”.

Note-se que a tal não obsta a eventual necessidade de, por forma a evitar a demolição, o edificado deva sofrer alguns trabalhos de correcção, alteração ou demolição, conforme se alcança de diversos arestos, tais como:

- a) no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 7/4/2016 (Processo n.º 3456/08), afirmando que “A demolição só deve ser ordenada se não for possível a legalização, com ou sem a realização de trabalhos de correcção ou de alteração”; e

- b) no Tribunal Central Administrativo Norte de 8/7/2010 (Processo n.º 01656/06.6BEVIS) “A ponderação da possibilidade de legalização de obra ilegal constitui pressuposto da decisão de ordenar a sua demolição. Essa ponderação deverá ser efectuada atendendo às características da obra concreta, para ver se ela, apesar de ilegalmente feita, satisfaz os requisitos legais e regulamentares de urbanização, estética, segurança e salubridade, ou é susceptível de os vir a satisfazer mediante alterações”;
- e
- c) no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 5/3/2009 (Processo n.º 01582/06) “a demolição só deve ser ordenada se não for possível a legalização, com ou sem a realização de trabalhos de correcção ou de alteração (...). E, tal apreciação da possibilidade de satisfação dos requisitos de licenciamento deve anteceder a ordem de demolição.”.

Mas o entendimento jurisprudencial dominante, senão mesmo uniforme, não se limita a erigir a demolição como medida de reposição da legalidade urbanística apenas em caso de impossibilidade de salvaguarda do edificado, à luz do quadro normativo vigente, antes qualificando a sua utilização, em detrimento das demais medidas tendentes à mesma finalidade e igualmente elencadas no n.º 2 do art. 102.º do RJUE.

Com efeito, a demolição é configurada como *ultima ratio*, ou seja, como medida de recurso, utilizável apenas quando as demais não sejam adequadas à aludida reposição da legalidade urbanística, conforme se encontra espelhado, *inter alia* ¹²:

- a) Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 15/3/2012 (Processo n.º 08381/12): “Em matéria urbanística, a demolição é a “ultima ratio”, devendo ser evitada se a obra em causa for susceptível de ser licenciada ou autorizada”;
- b) Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 18/3/2009 (Processo n.º 03621/08): “A demolição de obras ilegais tem de ser considerada como ultimo recurso para a reposição da legalidade, só devendo ser ordenada quando não subsistam duvidas razoáveis sobre a possibilidade de legalização”;
- c) Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 8/1/2016 (Processo n.º 01316/11.6BEBRG) “a demolição sempre terá de ser entendida como reacção última, quando não possa concluir-se pela possibilidade de legalização da obra carecida de licença. Por homenagem ao princípio da proporcionalidade, só depois de concluída a apreciação sobre a viabilidade ou inviabilidade da

¹² O mesmo entendimento era perfilhado em face da legislação anterior (nomeadamente o art. 58.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20/11, e os artigos 165.º e 167.º do Regime Jurídico das Edificações Urbanas — REGEU): nesse sentido, vejam-se os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 22/4/2009 (Processo n.º 0922/08) e de 29/11/2006 (Processo n.º 0633/04).

legalização é que poderá lançar-se mão do procedimento de demolição.”; e, de modo particularmente enfático;

- d) Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte de 19/6/2015 (Processo n.º 00578/08.0BEVIS) e de 5/6/2015 (Processo n.º 00063/12.6BEBRG) “mostrando-se ser a demolição a ultima ratio que apenas deve ser utilizada quando se revele o único meio possível de repor a legalidade urbanística, atento o princípio da proporcionalidade”.

Também a doutrina adere a esta perspectiva, como se alcança das palavras de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES e DULCE LOPES: “a demolição é o que deve ser: um ato de ultima ratio, que apenas deve ser utilizado quando se revele o único meio passível de repor a legalidade urbanística (princípio da proporcionalidade)”¹³ ou, noutros termos, “sem margem para dúvidas, que a legalização é um mecanismo de reposição da legalidade que deve ser sempre avaliado (...). Assim, se em qualquer um destes momentos se colocar a questão da conformação da legalidade de uma obra com as condicionantes legais e regulamentares que lhe são aplicáveis, deve a Administração suspender ou cessar os procedimentos de adoção de medidas de tutela da legalidade em curso que sejam mais restritivos, como a demolição, e explorar a via da demolição. (...) Por homenagem ao princípio da proporcionalidade, só depois de concluída a apreciação sobre a viabilidade ou inviabilidade da pretensão de legalização é que poderá lançar-se mão do procedimento de demolição”¹⁴.

Acresce — e perfilhando o parecer das ilustres Autoras citadas — que o juízo acerca da possível legalização deve ter lugar em dois momentos distintos, “não apenas antes da execução do ato de demolição, como previamente à sua adopção”¹⁵, isto é, não apenas antes de a autarquia emitir a ordem de demolição como, posteriormente, antes de a mesma ser posta em prática.

Em face deste entendimento, repleto de respaldo jurisprudencial e perfilhado igualmente pela doutrina mais autorizada, um eventual ato administrativo ordenando a demolição de obras não licenciadas, assumindo natureza excecional, encontra-se submetido a um especial dever de fundamentação, pelo que “A decisão de demolição de prédio que constitui casa de habitação, não fundamentada na emissão prévia de um juízo de inviabilidade da legalização da obra, mostra-se inquinada do vício de falta de fundamentação”¹⁶, geradora

¹³ Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, “Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação Comentado, 4.ª Edição, Almedina, 2016, pág. 657.

¹⁴ *Ob. cit.*, pág. 659.

¹⁵ *Ob. e loc. cit.*

¹⁶ “A fundamentação do acto administrativo — que para além de clara, congruente e suficiente, deve ser sucinta — é um conceito relativo, variando conforme a sua natureza e as circunstâncias do caso onreto, sendo suficiente, quando permite a um destinatário normal aperceber-se do itinerário cognoscitivo e

de nulidade”¹⁷ consignou-se no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 19/1/2012, processo n.º 05261/09)¹⁸.

Da existência de um processo de revisão em curso

Como ponto de partida, importa assentar que o quadro legal determinante para aferição da possibilidade de legalização do edificado, mormente à luz do n.º 1 do art. 102.º e do n.º 2 do art. 106.º do RJUE, é o vigente no momento em que, em alternativa à demolição, os órgãos autárquicos competentes, optam pela mencionada legalização.

Se dúvidas houvesse, a esse respeito, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 136/2014¹⁹, que aditou o art. 102.º-A ao RJUE, essas dúvidas ficaram dissipadas com a redacção desse preceito “se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor” (sublinhado nosso).

Neste mesmo sentido se inclina a jurisprudência (“O juízo de viabilidade de legalização, a empreender obrigatoriamente pela Administração, só é concebível enquanto reportado ao bloco de legalidade urbanística actual, pois não faria qualquer sentido que a Administração reportasse esse juízo de possibilidade de legalização a diplomas legais ou regulamentares já erradicados da ordem jurídica” — Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 7/4/2011 — Processo n.º 0601/10)²⁰, bem como a doutrina mais autorizada (vide,

valorativo seguido pelo seu autor” pode ler-se no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 24/11/2015, processo 1/15.4YFLSB. Nas lidimas palavras do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 17/06/2016, proferido no processo 00200/08.5BEBRG “a fundamentação é suficiente quando permite a uma destinatário normal, aperceber-se do itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pelo autor do acto para proferir a decisão, de forma a poder desencadear os mecanismos administrativos ou contenciosos de impugnação. “José Carlos Vieira de Andrade in “O dever de fundamentação expressa dos actos administrativos”, Almedina, 1992, pp. 238-239.ensina por sua vez que, «a insuficiência, para conduzir a um vício de forma equivalente à falta de fundamentação, há-de ser manifesta, no sentido de ser tal que fiquem por determinar os factos ou as considerações que levaram o órgão a agir ou tomar a decisão, ou então, que resulte evidente que o agente não realizou “um exame sério e imparcial dos factos e das disposições legais”, por não ter tomado em conta “interesses necessariamente implicados”, pelo que, «bem vistas as coisas, poder-se-á mesmo concluir que, no aspecto formal, as exigências postas à fundamentação não são, em rigor, as de que seja clara, congruente e suficiente, mas, no sentido inverso, mais próximo da letra da lei, que não seja obscura, contraditória ou insuficiente».

17 Também no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 6/11/2015 (Processo n.º 00504/10.7BEVIS) se decidiu que a não fundamentação de uma ordem de demolição, nomeadamente com base na impossibilidade de licenciamento, é susceptível de gerar a invalidade da mesma.

18 24 Por outro lado e como bem se decidiu no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 6/6/2013 (Processo n.º 04782/09), uma eventual ordem de demolição não abrange as obras pré-existentes e conformes ao ordenamento urbanístico legal e regulamentar.

19 Manifestam estas dúvidas Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, *ob. cit.*, pág. 661.

20 Em termos análogos, vide o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 21/6/2011, processo n.º 0339/09, no qual se pode ler que, se “há alteração do regime jurídico aplicável, tem de verificar-se se a ile-

por todos, DULCE LOPES, rematando que “o momento para aferição da viabilidade da legalização do edificado deve ser reportado ao bloco de legalidade actual e não àquele vigente no momento da prática do ato ou da construção da edificação”) ²¹.

Em suma, se a obra, apesar de ilegal, possuir apetência para ser conformada com os instrumentos de ordenamento do território vigentes à data, nada obstará, conforme exposto, à legalização.

Maiores dúvidas se suscitam quando o instrumento de ordenamento de território em questão se encontra em processo de revisão, ou seja, “a possibilidade de considerar o processo de revisão de um plano director municipal como uma causa legítima de inexecução da sentença que ordenou a demolição da edificação ilegal, precisamente em virtude da violação daquele plano” ²².

E a resposta dada por DULCE LOPES é afirmativa, isto é, “a legalização de edificações que podem ainda obter o beneplácito da Administração do ponto de vista das suas opções de planeamento (...) em que a revisão do plano pode servir de mecanismo idóneo e legítimo para a regularização de situações ilegais — sempre teríamos de chamar à colação o princípio da proporcionalidade que aponta decisivamente para a menor lesão possível da posição jurídica dos privados (subprincípio da necessidade) e para a ponderação relativa entre os efeitos que a execução a demolição comporta tanto para os interesses privados como para os interesses públicos em presença (subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito)” ^{23 24}.

A circunstância de o processo de revisão do PDM ainda não se encontrar concluído, nem sequer aprovado, “não inviabiliza, porém, que os tribunais possam tomar em linha de conta, sempre que tal se justifique — isto é, sempre que a modificação das disposições de planeamento seja um instrumento idóneo e legítimo para a regularização de situações ilegais — procedimentos de planeamento em curso (ou, mesmo, em vias de ser iniciados)” ²⁵.

galidade inicialmente detectada se mantém, isto é, se a obra continua ilegal face ao novo regime”.

21 Anotação ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 9/9/2011 (Proc. n.º 367-A/98-Porto), in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 91 (Janeiro/Fevereiro 2012), pág. 65.

22 Dulce Lopes, *ob. cit.*, pág. 61.

23 *Ob. cit.*, págs. 63 e 64.

24 No Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 387/2012, afirmou-se que “as decisões que o Estado (*lato sensu*) toma têm de ter uma certa finalidade ou uma certa razão de ser, não podendo ser ilimitadas nem arbitrárias e que esta finalidade deve ser algo de detectável e compreensível para os seus destinatários. O princípio da proibição de excesso postula que entre o conteúdo da decisão do poder público e o fim por ela prosseguido haja sempre um equilíbrio, uma ponderação e uma “justa medida” e encontra sede no artigo 2.º da Constituição. O Estado de direito não pode deixar de ser um «Estado proporcional.” Jorge Reis Novais in “Princípios constitucionais Estruturantes da República Portuguesa”, pp. 161 e segs. decompõe o princípio em cinco testes, incluindo determinabilidade e a razoabilidade); Veja-se sobre esta matéria, José de Melo Alexandrino, *Lições de Direito Constitucional*, II, AAFDL Editora, páginas 89-90 e J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.a ed., Almedina, 2003 páginas. 266-273, e Carlos Blanco de Moraes, *Curso de Direito Constitucional*, Coimbra Editora, II, páginas. 473-479.

25 *Ob. cit.*, págs. 65 e 66.

No mesmo sentido se pronuncia FERNANDA PAULA OLIVEIRA ²⁶, escrevendo que “Uma das situações típicas para a mobilização do princípio da proporcionalidade, que é o princípio mais relevante em matéria de medidas de reposição da legalidade urbanística, em especial de legalização, é precisamente aquela em que a operação urbanística ilegal se encontra em vias de ser regularizada: porque, por exemplo, à data da sua prática já está em fase adiantada de elaboração um instrumento de planeamento que admite aquela operação, permitindo a sua regularização”.

“É certo, por força do princípio *tempus regit actum* ²⁷, que não estando nesse momento em vigor o novo instrumento de planeamento, que admita a operação ilegalmente realizada, está afastada, à partida, a possibilidade de praticar o ato de legalização. Mas, sendo, a essa data, expectável a legalização daquelas operações — precisamente por no instrumento de planeamento em preparação as mesmas passarem a ser admitidas —, deve permitir-se a manutenção provisória do edificado e dos usos nele instalados, de modo a evitar a afectação desproporcional da esfera jurídica dos particulares”.

Prossegue a mesma Autora esclarecendo que “o que aqui se pretende não é permitir desde logo (...) a sua legalização, mas apenas e tão só, em nome dos princípios da proporcionalidade e da exigibilidade — que apontam no sentido de que a ordem de demolição se deva posicionar sempre como uma medida de ultima ratio —, não adoptar essa medida (ou não obrigar à sua execução, se ela já tiver sido ordenada) quando estejam em causa operações que seja expectável virem a ser permitida em breve trecho pelos instrumentos de planeamento em elaboração” ²⁸.

Uma alternativa, já seguida por alguns tribunais, passa por alcançar uma melhor compatibilização entre a discricionariedade de planeamento e a obrigação de dar execução às sentenças judiciais, pela concessão de um prazo mais dilatado para a execução da demolição, de modo que a Administração possa entretanto, se assim o entender, regularizar a situação ilegal ²⁹.

²⁶ “As Alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em Perguntas e Respostas”, Almedina, 2017, págs. 113 e 114.

²⁷ Veja-se sobre o princípio *tempus regit actum* os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 06/02/02, processo 37.622, de 05/05/02, processo 614/02, ou o acórdão de 23/11/2005, processo 0484/05), nos termos do qual a legalidade do acto administrativo se afere, em princípio, pela situação de facto e de direito existente à data da sua prolação.

²⁸ *Ob. cit.*, pág. 114.

²⁹ Vide a sentença do TAF Porto de 12/11/2007 (Proc. n.º 678-A/95), no qual se concedeu um prazo máximo de 42 meses para a execução da demolição do Shopping do Bom Sucesso, mas abrindo a porta a que, dentro do referido prazo, a construção pudesse ser legalizada e o Acórdão do TCAN de 6/9/2009 (Proc. 442-A/96-Porto) que fixou um prazo de 3 anos para a demolição, salvaguardando que “demolição essa que poderá ser apenas parcial no caso de vir a ser entendido que parte da construção pode ser legalizada, devendo, neste caso, ser emitido o respectivo acto válido de licenciamento”.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA ³⁰ admite mesmo que “a legalização superveniente ao trânsito em julgado da sentença que tenha condenado a Administração a demolir pode ainda ser invocada como causa extintiva superveniente desta obrigação.”.

Isto posto, urge salientar que o entendimento que vimos expondo se reporta à não execução de uma ordem de demolição judicialmente imposta, decorrente da verificada ilegalidade da edificação, pois, como salienta a Autora, “em regra, só após a declaração de nulidade que goze de força de caso julgado é que a Administração desencadeia os devidos procedimentos de legalização — no caso procedimentos de planeamento — pois só aí fica, as mais das vezes convencida ou vencida (...) sobre a existência de uma situação de ilegalidade. A verdade é que caso tal não ocorra, isto é, caso o Município decida conformar antecipadamente os seus instrumentos de planeamento com pronúncias administrativas de Entes públicos com poderes de tutela ou com decisões judiciais ainda passíveis de recurso, corre sempre o risco de a sua anterior solução de planeamento vir a ser considerada perfeitamente legítima.”.

Ora, admitindo-se a não execução da ordem de demolição na sequência da declaração judicial da ilegalidade da edificação (em consequência ou não da anulação ou declaração de nulidade do ato licenciador), por maioria de razão se terá que admitir a mesma conduta, por parte dos mesmos órgãos autárquicos, ou seja, a não emissão de uma mera ordem administrativa de não demolição ou a não execução dessa mesma ordem administrativa

Em suma, conclui DULCE LOPES, “Ora, conhecendo as contrições legais que incidem sobre a ordem de demolição, designadamente a sua estrita vinculação ao princípio da proporcionalidade, é adequado que o procedimento de execução de obras de demolição, possa, em situações bem recortadas, ser suspenso por um determinado período de tempo, tendo por fundamento os procedimentos de planeamento que se encontram em tramitação (elaboração, alteração, revisão ou, mesmo, suspensão)” ³¹.

Uma ressalva, no entanto, se impõe, porquanto “deve ser afastada a uma decisão genérica de suspensão de todos os procedimentos tendentes à demolição (ou à suspensão genérica ou à prorrogação imediata de todas as ordens de demolição já determinadas) (...): os procedimentos suspensos (ou as execuções de demolição prorrogadas ou suspensas) devem ser apenas aqueles em relação aos quais já se tenha concluído pela viabilidade da operação em causa e, por isso, pela desnecessidade de demolição” ³².

Resumindo e concluindo, a pendência de um processo de revisão de um instrumento de ordenamento do território, com um PDM, não constitui, por si só, motivo bastante para impedir a legalização de uma operação urbanística, em particular quando esta se encontre conforme aos ditames da versão revista do instrumento de ordenamento em causa.

³⁰ *Ob. cit.*, pág. 66.

³¹ *Ob. cit.*, pág. 68.

³² Fernanda Paula Oliveira, *ult. ob. cit.*, págs. 114 e 115.

Uma nota final para realçar que, mesmo quando o proprietário de um terreno no qual se verifique a existência de edificações ilegais seja condenado pela prática do crime previsto e punido no art. 278.º-A do Código Penal, a ordem de demolição e de restituição do solo ao estado anterior, prevista no n.º 4 do mesmo preceito como consequência da sua violação, “sendo um poder-dever funcional do tribunal, dependerão da verificação de pressupostos que a justifiquem (v. g. impossibilidade de legalização da obra ilícita, mesmo fazendo trabalhos de correcção ou de alteração — cfr. artigo 106.º, n.º 2, do RJUE) ³³”.

Da localização do terreno onde se situem edificações ilegais em zona de REN

Um outro potencial óbice à aplicação da figura da legalização reside na eventual localização das obras, edificações ou construções em terreno integrado em zona de REN (ou, em termos análogos, de RAN).

Com efeito, as restrições ao potencial edificativo que caracterizam tais zonas podem tornar, logo à partida, inviável qualquer possível legalização.

Não se ignora que alguma jurisprudência conclui que a mera localização do terreno em zona de RAN ou de REN obsta, a priori, à possibilidade de legalização (Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul de 4/3/2010, Processo n.º 02152/06; e do Supremo Tribunal Administrativo de 22/11/2011, Processo n.º 0576/11). Contudo, no segundo dos Acórdãos citados, a razão da recusa de legalização assentou na circunstância do regime da REN então vigente apenas consentir “(como excepção à interdição de construção) a “ampliação de edificações existentes destinadas ...”. Ora, não ficou provado que já existisse alguma edificação anterior à feitura da piscina em causa, nomeadamente, algum tanque de rega ou uma piscina de menor dimensão”.

Em sentido contrário, contudo, podemos citar o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 7/4/2011 (Processo n.º 44-A/03), no qual estava em causa um terreno desafecto da RAN por PDM entretanto revisto “e pelo qual foi retirado da RAN a zona em que se situa o terreno em que a construção ilegal foi erigida, a Administração está vinculada a emitir o juízo de viabilidade de legalização da construção não licenciada”, concluindo que “Tendo a construção ilegal sido erigida em terreno integrado na RAN segundo o PDM aplicável então em vigor, e tendo a zona em que tal terreno se situa sido retirado da RAN com a aprovação e publicação do Regulamento da 1.ª Revisão do PDM, a Administração está vinculada a emitir o juízo de viabilidade de legalização da construção não licenciada, juízo esse que, a ser positivo, traduzindo a viabilidade da conformação da obra com o bloco de legalidade actual, afastará a hipótese da demolição.”.

³³ Maria do Carmo Saraiva de Meneses da Silva Dias, “O direito penal e o direito administrativo : a propósito dos novos crimes previstos nos artigos 278.º-A (violação de regras urbanísticas) e 382.º-A (violação de regras urbanísticas por funcionário) do Código Penal” Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente. — Coimbra : Almedina, pág. 185.

No mesmo sentido e em termos mais genéricos, DULCE LOPES afirma que mesmo nos casos, como acontece em terrenos abrangidos por REN, “em que as ocupações de uso, ocupação e transformação do solo não competem, em sentido estrito, ao município mas sim a outras entidades públicas (...) mesmo neste caso, as situações de ilegalidade podem ser de magnitude tal (...) ou de reduzido ou quase inexistente efeito lesivo para os interesses públicos tutelados por estas entidades externas (...) que o próprio procedimento de planeamento pode servir como veículo para a alteração das restrições heterónomas ao uso do solo, precisamente aquelas que inviabilizaram *prima facie* aquela legalização” ³⁴.

Em conclusão, se o terreno, originariamente integrado em zona de reduzida ou nula capacidade construtiva ³⁵, designadamente por integrar a RAN ou a REN, passa, por via da alteração de instrumento de ordenamento de território, a deter aquela capacidade, não só nada obstará à legalização, desde que o edificado cumpra (ou seja, suscetível de cumprir) os ditames do instrumento revisto, como a apontada subsidiariedade da demolição face à legalização imporá tal solução.

³⁴ *Ob. cit.*, pág. 64.

³⁵ Assinale-se que conforme brotou dos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 329/99 e 517/99 “(.) o direito de edificar, mesmo entendendo-se que é uma faculdade inerente ao direito de propriedade, para além de ter de ser exercido nos termos desses planos, acaba, verdadeiramente, por só existir nos solos que estes qualifiquem como urbanos (.) o direito de edificar vem, assim, a ser inteiramente modelado pelos planos urbanísticos.” Assinale-se o entendimento de Fernanda Paula Oliveira que postula in “A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa”, Teses, Almedina/2011, págs. 411/412, e em “O direito de edificar: dado ou simplesmente admitido pelo plano?”, CJA n.º 43, págs. 49 e ss., que a conceptualização do plano como o instrumento jurídico pelo qual a Administração faculta o direito de edificar, se revela pouco avisado “(.) em face dos dados normativos vigentes e da realidade fáctica com relevo neste matéria, muito dificilmente se poderá afirmar, em especial tendo presente o carácter essencialmente estratégico dos planos directores municipais, que são estes o “acto” pelo qual aquele direito é conferido. (.) Esta solução — do não reconhecimento às disposições de determinado tipo de planos municipais de uma capacidade definidora e atributivo do direito de edificar — é a única adequada, por um lado, ao tipo de planeamento que tivemos nos últimos anos em Portugal — um planeamento que delimitou os perímetros urbanos muito acima das necessidades dos respectivos municípios e que, por isso, não orientou a construção nem a definiu, apenas a admitiu. — e, por outro lado, ao conteúdo típico de determinado tipo de planos municipais: os planos directores municipais apresentam-se como essencialmente estratégicos e os planos de urbanização são planos de estrutura.

Defender, por isso, que tais planos conferem o direito de construir e que há direito a indemnização nas situações em que, numa sua modificação, se diminui ou subtrai uma modalidade de utilização admitida por eles, (.) não parece o mais adequado a esta realidade. (.) Assim, embora alguma doutrina afirme serem os planos os instrumentos jurídico-públicos que conferem o *jus aedificandi*, a verdade é que reconhecem, em regra, ser necessário, para que tal suceda, que o plano em causa corresponda a um instrumento que delimite, com rigor, os tipos, as intensidades e parâmetros de ocupação dos solos, isto é, que seja um plano de pormenor. (.) (n)os solos inseridos numa zona urbana que, para além do mais, se encontrem servidos por todas as infra-estruturas necessárias à edificação (viárias, de saneamento, de fornecimento de água, de electricidade, etc.), neste caso entendemos que a vocação edificativa se encontra implícita no direito de propriedade, havendo lugar a indemnização sempre que um plano venha a impedi-la, por exemplo, destinando aqueles solos (dotados de vocação edificatória) para espaços verdes privados. Com efeito, nestas circunstâncias, aos referidos solos deve ser reconhecido um status de edificáveis, independentemente das disposições dos instrumentos urbanísticos (.)”.

Da possibilidade de legalização oficiosa

A possibilidade de legalização do edificado em contravenção com os normativos legais e regulamentares aplicáveis não carece de qualquer manifestação de vontade dos responsáveis pela construção, antes podendo resultar (e resultando normalmente) de uma decisão oficiosa dos órgãos competentes das autarquias locais, como se infere do n.º 1 do art. 102.º-A e dos n.ºs 2 e 3 do art. 106.º do RJUE.

Esta mesma constatação é sublinhada pela jurisprudência, seja em face do atual regime jurídico da urbanização (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 24/09/2009 — Processo n.º 0656/08), no qual se afirma que “A emissão desse juízo de viabilidade de legalização de construção não licenciada tem de anteceder a prática do acto de demolição, mesmo no caso de o interessado não ter formulado pedido de legalização, situação em que a ponderação conducente a esse juízo dever ser feito”, seja à luz do anterior (vide, por todos, os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 16/1/2008 — Processo n.º 0962/07; e de 14/12/2005 — Processo n.º 0959/05). Abordando ainda a questão da legalização com base em regimes excepcionais uma nota final para ressaltar a possibilidade de a legalização não ter que se estribar, forçosamente, na conformidade do edificado com os instrumentos tradicionais de ordenamento de território, mormente nos planos directores municipais, podendo radicar igualmente em regimes excepcionais periodicamente aprovados pelo legislador.

Neste contexto, assume especial relevância o Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de Novembro, que estabelece, com carácter extraordinário, o regime de regularização e de alteração e ou ampliação de estabelecimentos e explorações de atividades industriais, pecuárias, de operações de gestão de resíduos e de explorações de pedreiras incompatíveis com instrumentos de gestão territorial e ou condicionantes ao uso do solo.

Para determinar a subsunção de uma determinada indústria no âmbito de aplicação do diploma aludido no parágrafo anterior, importa recorrer ao conceito de actividades industriais plasmado no art. 3.º, n.º 1 e Anexo I do Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de Agosto (alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 73/2015, de 11 de Maio), por remissão do art. 1.º, n.º 3, alínea a) do Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de Novembro).

Da não arrecadação de receita, potencialmente geradora de responsabilidade financeira, decorrente da não obrança de taxas de emissão de licenças urbanísticas

Vejamos agora, em breves linhas os casos em que o Presidente da Câmara poderá abstractamente, incorrer em

- a) responsabilidade reintegratória, pela não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis (art. 60.º), se, por um lado, não foram cobradas as taxas relativas aos licenciamentos das edificações seguintes (por

exemplo construção de uma garagem com o pavimento em betão coberta com estrutura metálica em chapa zincada sem alvará de utilização e construção de um tanque sem licença), ou, não foram aplicadas, ao mesmo proprietário, as coimas previstas para a violação de normas urbanísticas; e, ou,

- b) responsabilidade sancionatória, pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas (art. 65.º, n.º 1, alínea a)), pelos mesmos motivos alegadamente passíveis de gerar responsabilidade reintegratória.

Conforme resulta do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º P000142000, de 31-05-2001, as responsabilidades financeiras deverão ser apuradas “independentemente de eventuais responsabilidades de outra natureza, emergentes dos mesmos factos, que devam ser apuradas nas jurisdições competentes: responsabilidade civil nas relações externas; responsabilidade penal; responsabilidade disciplinar”.

Considera-se infracção financeira “Todo o facto culposos, punido com multa e podendo gerar a obrigação de repor, praticado em violação da disciplina dos dinheiros públicos por aqueles que devem concorrer para que aquela seja observada ³⁶”, constituindo responsabilidade financeira “a situação jurídica em que se coloca o agente que, investido do dever de observância da disciplina dos dinheiros ou valores públicos, pratica, por acção ou omissão, um facto culposos em violação daquela disciplina, ficando sujeito quer a sanções pecuniárias quer à obrigação de reposição de quantias ao património público ³⁷”.

O apuramento de eventuais responsabilidades financeiras é efectuado tendo por base, no essencial, a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto) — LOPTC ³⁸.

Contudo, a lei prevê duas modalidades distintas de responsabilidade financeira:

- a) a responsabilidade reintegratória: “quando o responsável deva repor as importâncias abrangidas pela infracção, e ocorrerá quando se tenha apurado que ao mesmo, culposamente, foi imputada uma acção ou omissão que tenha determinado alcances, desvios de dinheiros ou valores públicos ou pagamentos indevidos (art. 59.º) ³⁹.”
- e
- b) responsabilidade financeira sancionatória, cuja finalidade é “a punição de um comportamento desconforme com o ordenamento jurídico-financeiro e violador

³⁶ Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes, O julgamento da responsabilidade financeira no Tribunal de Contas, in Revista de finanças públicas e direito fiscal, Ano IV, n.º 2, págs. 146.

³⁷ Aut. e ob. cit., pág. 148.

³⁸ Alterado pela Lei n.º 87-B/98, de 31/12, Declaração de Rectificação n.º 1/99, de 16/01, Lei n.º 1/2001, de 04/01, Lei n.º 55-B/2004, de 30/12, Declaração de Rectificação n.º 5/2005, de 14/02, Lei n.º 48/2006, de 29/08, Declaração de Rectificação n.º 72/2006, de 06/10, Lei n.º 35/2007, de 13/08, Lei n.º 3-B/2010, de 28/04, Lei n.º 61/2011, de 07/12, Lei n.º 2/2012, de 02/01, Lei n.º 20/2015, de 09/03 e Lei n.º 42/2016, de 28/12.

³⁹ Aut. e ob. cit., pág. 149.

de uma norma de natureza financeira, independentemente da produção de dano ⁴⁰”.

A principal diferença entre esta responsabilidade e a responsabilidade financeira reintegratória consiste na diferença de objetivo, pois enquanto a primeira pressupõe a avaliação concreta da culpa, enquanto nesta última, para além da punição do infrator, está em causa o ressarcimento do prejuízo causado ao erário público, mediante a imputação dos danos sofridos, aos agentes responsáveis, sendo certo que “Em regra, a responsabilidade sancionatória ocorre sempre que se evidenciam factos susceptíveis de responsabilidade reintegratória ⁴¹”.

Haverá que frisar que “A responsabilidade financeira pressupõe, sempre, um facto ilícito porque violador da norma financeira, e que se estabeleça o nexo de imputação do facto à acção ou omissão de um determinado sujeito ⁴²” e, ademais, “Para que exista responsabilidade financeira é necessário que haja culpa na prática dos respectivos factos ⁴³”, ou seja, “não pode haver responsabilidade sem culpa ⁴⁴”.

Mais ainda, incumbe à acusação provar os factos integradores do tipo de ilícito imputado ao infrator, inexistindo qualquer presunção de culpa que recaia sobre este, pelo que, como defende ANTÓNIO CLUNY, demandar alguém por responsabilidade financeira “obriga à prova dessa mesma responsabilidade ⁴⁵”.

No voto de vencido apostado por João Aveiro Pereira no Acórdão n.º 1/2016 da 3.ª Secção do Tribunal de Contas, consignou-se que “O tipo de ilícito é integrado normativamente por factos objectivos, ligados à materialidade da conduta, e por factos subjectivos, atinentes ao elemento intelectual e ao elemento volitivo da culpa (a consciência, a liberdade e a voluntariedade da conduta). Provando-se aqueles e não estes, falta base factual para se condenar ou sancionar qualquer pessoa.” (...) da simples materialidade da conduta não é lícito presumir ou ficcionar automaticamente a verificação da negligência. Esta, como o dolo, não se presume, antes tem de ser provada, mas antes têm os visados de ser devidamente notificados para que se possam defender, com todas as garantias legais e constitucionais, num processo jurisdicional, como é o presente.”

O art. 61.º, n.º 2, da LOPTC, na versão vigente até 1 de Janeiro de 2017, consagrava que o dever de reposição dos montantes decorrente da responsabilidade reintegratória recaía “sobre os membros do Governo nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil

40 Joaquim Freitas da Rocha e Noel Gomes in “Da responsabilidade financeira”, Revista Scientia Iuridica, Tomo LXI, n.º 329, maio/agosto 2012, pág. 315

41 Carlos Alberto Lourenço Moraes Antunes, *ob. cit.*, pág. 155

42 Carlos Alberto Lourenço Moraes Antunes, *ob. cit.*, págs. 150 e 163.

43 Veja-se a Sentença do Tribunal de Contas n.º 11/2014 (3.ª Secção).

44 Acórdão do Tribunal de Contas, 3.ª Secção, de 28/1/2016 (Recurso ordinário n.º 9 RO-SRA/2015).

45 Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas, Coimbra Editora, 1.ª ed., Coimbra, 2011, págs. 133 e 134

e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de Fevereiro de 1933”, dispoendo este diploma de 1933 que “São civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contractos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adaptado resolução diferente.

2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais.

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”

Ora, considerando o teor literal desta versão do n.º 2 do art. 61.º da LOPTC, os mencionados preceitos do diploma de 1933 apenas se aplicavam aos ministros, mas não aos autarcas, sendo tal solução criticada pois “não se vislumbra motivo atendível e justificável que determine uma diferenciação de tratamento entre titulares de cargos políticos tais como, *verbi gratia*, ministros (que não são eleitos directamente, ao contrário dos eleitos locais) e titulares de órgãos autárquicos podendo até especular-se se tal diferenciação é admissível do ponto de vista constitucional ⁴⁶.”

Contudo, a redacção do mencionado n.º 2 do art. 61.º da LOPTC foi alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro (art. 248.º), passando agora a dispor que “A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933” (sublinhado nosso), pelo que, em face desta nova redacção, dúvidas não restam da aplicação daquele diploma de 1933 também aos autarcas. (sublinhado nosso).

Nesta conformidade, a responsabilização financeira de titulares de cargos políticos locais e nacionais passou a guiar-se pelos mesmos critérios, pelo que “apenas procede quando sejam devidamente informados pelos serviços e actuem de forma diversa ⁴⁷”, solução esta cuja teleologia pode ser enunciada do seguinte modo: “Ora, apesar de ser inquestionável o princípio *ignorantia iuris neminem excusat*, previsto no artigo 6.º do Código Civil, é da

⁴⁶ Nuno Cunha Rodrigues, Responsabilidade financeira reintegratória, responsabilidade financeira sancionatória, titulares de cargos políticos / eleitos locais: comentário integrado aos acórdãos do Tribunal de Contas n.º 11/2012, de 2 de Julho — 3.º secção e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 635/2011, in Revista de finanças públicas e direito fiscal, Ano V, n.º 2, pág. 296.

⁴⁷ Nuno Cunha Rodrigues, *ob. cit.*, pág. 297.

experiência comum que os titulares de cargos políticos devem ser aconselhados no exercício das suas funções ⁴⁸”.

C. CONCLUSÃO

A demolição de obras ilegais afigura-se, à luz do ordenamento jurídico vigente (cfr. arts. 102.ºA e 106.º, n.º 2, do RJUE) como medida de reposição de legalidade urbanística apenas convocável em caso de impossibilidade de legalização do edificado. A tal legalização não obsta a circunstância de a mesma ser viável em face de um projecto de revisão do PDM ainda não concluído, desde que tal projecto tenha já sido aprovado pela Assembleia Municipal e obtido parecer favorável da CCDR. A tal legalização também não obsta a circunstância de as construções se encontrarem erigidas, total ou parcialmente, em zona de REN, desde que a revisão do PDM em vigor preveja a desafecção de tais áreas, passando as mesmas a deter potencialidade edificativa. A legalização poderá ainda estribar-se, alternativamente, em regimes excepcionais de regularização, tais como o aprovado pelo Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de Novembro. Sendo possível a legalização do edificado, um eventual acto administrativo ⁴⁹ ordenando a demolição será ilegal, por violação dos princípios constitucionais (art. 266.º, n.º 2, da Constituição) e legais (arts. 3.º e 7.º do Código do Procedimento Administrativo — CPA) da legalidade e proporcionalidade, vinculativos para qualquer órgão administrativo. A conduta do Presidente de Câmara que, no cumprimento das normas urbanísticas, ordena a legalização de edificações ilegalmente erigidas, sustando ou não emitindo uma ordem de demolição, não representa qualquer violação das normas de responsabilidade financeira, previstas na Lei de Processo e Organização do Tribunal de Contas.

Palavras-chaves: Presidente de Câmara Municipal, medidas de reposição da legalidade urbanística, demolição de obras ilegais, procedimento de legalização, emissão de licenças urbanísticas, responsabilidade financeira.

⁴⁸ Ult. aut. e ob. cit., pág. 297.

⁴⁹ Na substância do acto administrativo, e na síntese de Pedro Costa Gonçalves e Bernardo Azevedo, in *Cadernos de justiça Administrativa* n.º 90, Novembro/Dezembro 2011, pág. 5, “está sempre, em última instância e no fundo, a definição unilateral, autoritária e inovadora, por um sujeito de direito administrativo e ao abrigo de normas de direito público (essencialmente normas de competência), dos efeitos jurídicos externos, positivos ou negativos, relativos a uma determinada situação individual e concreta”, Vejam-se dos ilustres Autores, “Impugnabilidade dos actos praticados ao abrigo do art. 128.º, n.º 2 do CPTA e inconstitucionalidade da norma habilitante”. Sobre a configuração da acção de impugnação de actos administrativos na sequência da reforma gizada pelo DL n.º 214-G/2015 de 02/10 veja-se Nuno Monteiro Amaro “Do recurso contencioso de anulação à nova acção administrativa. Em especial, a impugnação de actos administrativos. Breve excuro panorâmico”, in *O Direito*, ano 151.º, 2019, p. 671-697, Veja-se também Ricardo Pedro e António Mendes Oliveira, *Código de Processo dos Tribunais Administrativos — anotação à lei 118/2019*, de 17 de Setembro, Almedina, 2019.

Jurisprudência



Rev **CED^{''}ÖUA**

Comentário ao acórdão do TCA sul

Processo n.º 863/19.6BESNT de
13 de fevereiro de 2020

Eliana de Almeida Pinto

Juiz de Círculo TAC de Lisboa — Equipa Especial
de Recuperação de Processos

Em caso de cedências de parcelas destinadas a usos colectivos, como sejam espaços verdes, equipamentos de utilização colectiva ou infra-estruturas (arruamentos, passeios e estacionamento), a sua gestão assume a natureza de uma atribuição de imputação municipal, configurando-se como um poder-dever desta entidade, sujeita a uma estrita regulamentação legal.

Os acordos de cooperação previstos no art. 46.º n.ºs 1 e 2 RJUE embora assumam a natureza de contratos administrativos (contratos que configuram relações jurídicas administrativas), estão fora do âmbito de aplicação do regime da contratação pública e, por isso, não estão sujeitos às regras da concorrência, v. g. do regime de incidência objectiva da Parte II do Código dos Contratos Públicos, consequentemente, da Parte III, na medida em que o próprio RJUE define o objecto contratual — “a gestão das infra-estruturas e dos espaços verdes e de utilização colectiva” — bem como os sujeitos — a entidade pública e os co-contratantes privados — sendo os co-contratantes privados determinados, exclusivamente, pela qualidade jurídica de “moradores ou grupos de moradores das zonas loteadas e urbanizadas”.

O fenómeno da colaboração e da cooperação entre sujeitos públicos e privados surgiu, na medida em que se assistiu à necessidade de aliviar os encargos com o cumprimento de tarefas urbanísticas, nomeadamente de construção e manutenção de infraestruturas indispensáveis para o desenvolvimento urbano.

Portanto, quando ocorre o exercício da função pública por particulares, estes ficam sujeitos aos princípios gerais da atividade administrativa, particularmente no que concerne à prossecução do interesse público, de transparência e de imparcialidade, sendo que, em todo o caso, a Administração não se encontra eximida da responsabilidade de garantia pelos resultados da atividade dos particulares, imposta pelo disposto no n.º 6 do artigo 267.º da CRP. De resto, apreciando o artigo 65.º, n.º 4 da CRP, podemos afirmar com toda a certeza de que o urbanismo se traduz numa tarefa ou função pública.

O RJUE prevê, em particular, dois tipos de contratos, respetivamente nos artigos 46.º e 47.º, a saber:

- a) os contratos de cooperação para a gestão das infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva, e;

- b) os contratos de concessão do domínio municipal para a gestão das infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva.

O artigo 46.º do RJUE consagra a possibilidade de a gestão das infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva ser confiada a moradores ou grupos de moradores das zonas loteadas e urbanizadas mediante acordos de cooperação ou contratos de concessão, remetendo a regulamentação destes últimos para o artigo 47.º do mesmo diploma.

Quanto aos contratos — ou acordos — de cooperação, o n.º 2 do artigo 46.º estabelece que os mesmos podem incidir sobre a limpeza e higiene, a conservação de espaços verdes existentes, a manutenção dos equipamentos de recreio e lazer e a vigilância da área, por forma a evitar a sua degradação.

O artigo 46.º, n.º 3, do RJUE determina, por sua vez, que quando se pretenda realizar investimentos em equipamentos de utilização coletiva ou em instalações fixas e não desmontáveis em espaços verdes, ou ainda a manutenção de infraestruturas deve optar-se pela celebração de um contrato de concessão, cujo regime está consagrado no artigo 47.º do mesmo diploma — na verdade, estaremos no âmbito de uma concessão de uso privativo do domínio municipal, cujo principal traço distintivo relativamente aos acordos de cooperação se prende com o facto de o investimento realizado pressupor o financiamento privado ¹.

No caso em apreciação diremos que estão em causa contratos de gestão urbanística tradicional, ou sejam, contratos de assunção de encargos, os de cooperação e concessão.

Claramente estes contratos têm como objetivo principal estimular a responsabilização dos moradores pelo espaço público urbano por si usufruído. Pretende-se, deste modo, fomentar o investimento privado ou, de certa forma, reduzir, através da colaboração privada, os encargos públicos com a execução deste tipo de tarefas urbanísticas. Se os particulares usufruem destes espaços públicos, somos da opinião de que os mesmos devem contribuir ativamente para a manutenção destes espaços.

Pois bem, neste tipo contratual estão em causa interesses comuns de cada uma das partes contratuais, não prevalecendo interesses de nenhuma das partes, encontrando-se estes no mesmo patamar, daí tratarem-se de contratos de cooperação entre os particulares e a Administração com vista a concretizar um interesse público, sem esquecer que a tarefa de gestão do espaço urbano continua a pertencer ao município.

É verdade que, em todo o caso, estes contratos não são apenas de cooperação, por não se tratar de uma mera cooperação, como antes de uma colaboração dos particulares com a Administração na prossecução dos fins desta.

Coloca o Acórdão em anotação a questão de saber se estes contratos se devem sujeitar às regras da contratação pública, decidindo que não estarão sujeitos, usando o

1 MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, op. cit., pág. 281.

argumento de que ocorrera a cedência de parcelas de domínio público à Câmara Municipal de Sintra com a finalidade jurídico-pública a constituição de espaços verdes, arruamentos, passeios e estacionamento na operação de loteamento licenciada, denominada urbanização “Belas Clube de Campo”.

Ora, no caso do Acórdão do TCA Sul em anotação, que é proferido no âmbito de um processo de intimação, no âmbito do loteamento “Belas Clube de Campo”, é referido que as parcelas objeto de cedências ao Município estavam destinadas a usos coletivos, assumindo o estatuto jurídico de domínio público ou domínio privado municipal, nos termos do regime previsto pelos arts. 43.º n.ºs 1 e 2 e 44.º n.º 1 RJUE.

No caso estava em causa uma gestão confiada a privados — no caso os moradores do empreendimento — mediante a celebração de acordos de cooperação, nos termos do artigo 46.º n.ºs 1 e 2 RJUE.

Pois bem, o Aresto em causa explicitou que *“... Atento o estatuto dominial das parcelas objecto de cedências para o domínio público, os acordos de cooperação constituem um modelo de gestão contratual que substitui a Administração direta municipal no tocante à gestão e consequente assunção de encargos dela decorrentes, posto que, nos termos assumidos contratualmente, a responsabilidade pelo tratamento e gestão das áreas integradas no domínio municipal passa a esfera jurídica dos privados, conforme regime constante das disposições conjugadas dos arts. 43.º n.º 1 e 46.º RJUE...”*. Prosseguiu, fundamentando que *“... Neste enquadramento, a regulação executiva da gestão dos espaços comuns decorrentes das cedências para o Município previstas na operação licenciada do loteamento “Belas Clube de Campo”, será a que resulte dos termos da negociação entre o Município Recorrente e a Recorrida no tocante à assunção da responsabilidade de tratamento e gestão daqueles espaços comuns pelos particulares, expressos no acordo de vontades traduzido nas cláusulas do contrato...”* e que *“... Segundo, os acordos de cooperação previstos no art. 46.º n.ºs 1 e 2 RJUE embora assumam a natureza de contratos administrativos (contratos que configuram relações jurídicas administrativas), estão fora do âmbito de aplicação do regime da contratação pública e, por isso, não estão sujeitos às regras da concorrência, v. g. do regime de incidência objetiva da Parte II do Código dos Contratos Públicos (CCP), consequentemente, da Parte III, na medida em que o próprio RJUE define no citado normativo (i) o objecto contratual, a saber, “a gestão das infra-estruturas e dos espaços verdes e de utilização colectiva” e (ii) os sujeitos, a saber, a entidade pública e os co-contratantes privados, (iii) sendo os co-contratantes privados determinados, exclusivamente, pela qualidade jurídica de “moradores ou grupos de moradores das zonas loteadas e urbanizadas...”*.

Ainda apresentou como argumento o facto de, face à natureza da prestação dos sujeitos privados, não haver uma típica prestação sujeita à concorrência, além de inexistir um mercado no qual os moradores concorrem entre si para prestar a colaboração ao município na gestão do espaço urbano, em termos de suscetibilidade de apresentação de diversas propostas comparáveis pela entidade pública, concluindo que a colaboração prestada

pelos moradores fundar-se-á no direito de participação na gestão dos serviços da Administração e não na liberdade de iniciativa económica.

Porém, não vemos o problema com esta simplicidade, considerando não ser tão evidente esta exclusão genérica às regras da contratação pública como fez o Acórdão em apreciação.

Na verdade, a aplicação das regras da contratação pública depende da suscetibilidade de o contrato despertar o interesse concorrencial de diferentes agentes económicos ², não esquecendo que os acordo de cooperação a que se refere o artigo 46.º, n.º 2 do RJUE configuram contratos administrativos de cooperação entre os Municípios e os particulares moradores, **associados à satisfação de uma necessidade coletiva**, prestando estes uma colaboração temporária no desempenho de atribuições administrativas, **mediante remuneração**.

Estes contratos devem definir os direitos e as obrigações recíprocas das partes, sobretudo quanto aos termos em que serão desenvolvidas as tarefas de limpeza, higiene e conservação de espaços verdes existentes, manutenção de estruturas de recreio e lazer e, em especial, a remuneração que receberão para colaborar com o Município no desempenho desta tarefa de interesse coletivo/público.

Ora, existindo uma remuneração pública para a satisfação de interesses coletivos e existindo vários potenciais interessados, não descortinamos as razões da sua exclusão das regras da contratação pública. Por outro lado, as associações de moradores, face às responsabilidades públicas recebidas de cooperação para a gestão das infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva, poderão ter de contratar certas prestações de serviços a terceiros ou contratar pequenas obras públicas de manutenção de infraestruturas, tornando-se organismos de direito público.

Recordamos o conceito organismo de direito público que foi introduzido pela Diretiva 89/440/CEE, de 27 de março de 1989 (que alterou a Diretiva 71/305/CEE, de 26 de julho de 1971, relativa à coordenação dos procedimentos de celebração de contratos públicos de obras) e manteve-se nas Diretivas 92/50/CEE, 93/36/CEE e 93/37/CEE, que regulavam a formação de contratos públicos.

O CCP importou o conceito e introduziu-o no ordenamento jurídico nacional, tendo para tal identificado, na alínea a) e respetivas subalíneas i) e ii) do n.º 2 do artigo 2.º do CCP, três requisitos cumulativos: a) a entidade tiver sido criada especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter comercial ou industrial; b) existir uma situação de dependência em relação a uma outra entidade adjudicante, resultante, em especial, de esta financiar maioritariamente a sua atividade; c) terem personalidade jurídica.

² MARK KIRBY, Aspetos relativos à aplicabilidade objetiva e subjetiva das novas regras da contratação pública, in RFDUL, volume XLIX, n.ºs 1 e 2, Coimbra, 2008, p.153.

A este propósito recordamos o Acórdão Auroux ³ que teve a sua origem num reenvio prejudicial por parte do *Tribunal administratif de Lyon*. Perante este Tribunal encontrava-se um diferendo entre a *Commune de Roanne* e os membros da oposição no conselho municipal relativo à construção de um centro de lazer que incluía a construção de um cinema, de espaços comerciais e espaços verdes, a ser entregues à entidade adjudicante.

Os demandantes pediam ao Tribunal francês que este anulasse a convenção pública de ordenamento urbano, pois consideravam que esta representava uma violação das Diretivas comunitárias de contratação, visto que a realização desta convenção de urbanismo não tinha sido antecedida da realização de um procedimento de adjudicação.

Pois bem, as novas Diretivas da Contratação Pública consagram as regras sobre os procedimentos a observar na celebração de contratos cujas prestações estão ou devem estar submetidas à concorrência. Para o efeito, para além da consagração de requisitos positivos para que tal disciplina seja de aplicar, as Diretivas, e em particular a Diretiva 24/2014, estabelece também um conjunto de situações às quais não se aplica o referido regime. Face a esta problemática, o *Tribunal administratif de Lyon* colocou, entre outra, a seguinte questão prejudicial ao TJUE:

Um contrato pelo qual uma entidade adjudicante encarrega uma segunda entidade da realização de uma operação de loteamento urbano, no âmbito da qual esta segunda entidade entrega à primeira obras destinadas a satisfazer as suas necessidades, constitui um contrato de empreitada de obras públicas na aceção do disposto no artigo 1.º da Diretiva 93/37/CE?

O TJUE esclareceu que a realização de um centro de lazer satisfaria as necessidades indicadas pela comuna de *Roanne*, visto que através da construção do centro de lazer no seu conjunto, a comuna de *Roanne* procuraria reposicionar e dinamizar o bairro da estação. O TJUE pretendeu ainda estender o conceito de obra da Diretiva, concluindo que bastaria determinada obra realizar um interesse da entidade adjudicante para se poder afirmar que esta preenche o critério relativo à realização de uma obra. Por outro lado, exigiu o TJUE um elemento intencional que se traduzia na existência de um fim de um interesse público, concluindo que no caso concreto este elemento se verificava, razão pela qual se considerada aquela obra como obra pública, mesmo que não fosse em *stricto sensu*. Concluiu este Acórdão do TJUE estar a situação sujeita às regras obrigatórias de um procedimento adjudicatário nos termos da diretiva.

Ora, não encontramos diferenças substanciais na aplicação desta posição jurisprudencial aos contratos de cooperação para a gestão das infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva, previstos no artigo 46.º do RJUE, desde logo porque eles podem

³ Processo C-220/05, de 18 de janeiro de 2007.

implicar a aquisição de bens e serviços e, também, a realização de pequenas obras de construção civil — obras públicas — sobretudo no âmbito das tarefas de manutenção de equipamentos de recreio e lazer [ginásios, piscinas, arruamentos, estacionamento, entre outros], nos termos do artigo 46.º, n.º 2, alínea c) do RJUE. Por outro lado, mas não menos relevante, podem sempre existir várias associações de moradores interessadas na realização de tais tarefas, além de, no âmbito do contrato receberem dinheiro público que depois usarão livremente para contratar terceiros para a execução de tais tarefas públicas.

Na verdade, o legislador comunitário aproveitou a revisão das Diretivas sobre contratação pública para sistematizar as situações da cooperação entre entidades adjudicantes que não estavam submetidas às regras da concorrência ali vertidas e essa necessidade ficou clarificada no Considerando 31 da Diretiva 2014/24 onde se aponta que *“...Existe uma considerável insegurança jurídica quanto a saber em que medida os contratos celebrados entre entidades do setor público deverão estar sujeitos às regras da contratação pública. A jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça da União Europeia é interpretada de forma diferente pelos Estados-Membros e mesmo pelas autoridades adjudicantes. Por conseguinte, é necessário clarificar em que casos os contratos celebrados dentro do setor público não estão sujeitos à aplicação das regras da contratação pública...”* e que acabou regulada no artigo 12.º da Diretiva 2014/24.

A denominada cooperação vertical assentou muito na doutrina que resultou do Acórdão Teckal⁴. Estas situações mantiveram a sua previsão no novo artigo 12.º, n.ºs 1 a 3 da Diretiva 2014/24, regulando que um contrato público adjudicado por uma autoridade adjudicante a outra pessoa coletiva de direito privado ou público fica, todavia, excluído do âmbito de aplicação da diretiva quando estiverem preenchidas algumas condições: a) a autoridade adjudicante exercer sobre a pessoa coletiva ou privada em causa um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; b) mais de 80% das atividades da pessoa coletiva controlada terá de ser realizada no desempenho de funções que lhe foram confiadas pela autoridade adjudicante que a controla⁵; c) não poderá haver uma participação direta de capital privado na pessoa coletiva controlada, com exceção das formas de participação de capital privado sem poderes de controlo e sem bloqueio exigidas pelas disposições legislativas nacionais e d) deve existir ausência de capital privado, com exceção

4 Processo, C-107/98, de 19 de novembro de 1999

5 Critério quantitativo que resultou da doutrina vertida nos Acórdãos Asemfo, Coditel, Sea e Econord. A este propósito recordamos que o n.º 5 do artigo 12.º da Diretiva 2014/24 vem explicitar qual o critério a utilizar para integrar os referidos 80%, justificando que se deve atender ao volume médio total de negócios baseada na atividade, por exemplo atendendo aos custos suportados pela pessoa coletiva em causa ou pela autoridade contratante no que diz respeito a serviços, fornecimentos e obras, nos três anos anteriores à adjudicação do contrato, resolvendo a questão da não manutenção do preenchimento nos casos em que a data de criação ou de início de atividade da pessoa coletiva em causa ou a autoridade contratante devido à reorganização das suas atividades, o volume de negócios, não estiverem disponíveis para os três anos anteriores.

das formas de participação de capital privado sem poderes de controlo e sem bloqueio exigidas pelas disposições legislativas nacionais.

Já a cooperação horizontal resultou, por sua vez, da doutrina do Acórdão Hamburg ⁶ e está vertida no artigo 12.º, n.º 4 da Diretiva 2014/24.

O TJUE estabeleceu que a doutrina resultante do Acórdão Teckal não esgotaria todas as hipóteses de cooperação entre entidades adjudicantes subtraídas à aplicação das Diretivas, em particular nas situações em que não haveria criação de qualquer entidade controlada, levantando várias dificuldades de entendimento quanto à distinção entre um contrato interadministrativo e um contrato de prestação de serviços.

Na cooperação horizontal exigem-se, igualmente, condições para a não sujeição às regras da contratação: a) haver um desempenho conjunto de tarefas públicas; b) a execução da referida cooperação deve pretender defender apenas o interesse público.

Coisa diferente são os contratos de transferência de atribuições e competências, em que a Diretiva é explícita no n.º 6 do artigo 1.º referindo: *“...Os acordos, decisões ou outros instrumentos jurídicos que organizem a transferência de poderes e responsabilidades pela execução de missões públicas entre autoridades adjudicantes ou agrupamentos de autoridades adjudicantes, e que não prevejam uma remuneração pela execução dos contratos, são considerados uma questão de organização interna dos Estado-Membro em causa e, como tal, não são de forma alguma afetados pela presente diretiva...”*. A inexistência de remuneração distingue claramente estas situações de simples transferências de responsabilidades públicas das resultantes dos contratos previstos no artigo 46.º do RJUE e que foi objeto da nossa apreciação mais fina.

⁶ Processo C-2/06: Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 12 de Fevereiro de 2008

Recensões



Rev *CED* **Ö** *UA*

Why Environmental Policies Fail

Jan Laitos, com Juliana Okulski

Cambridge University Press, 2017, 210 páginas

A presente obra, de Jan Laitos, com a colaboração da investigadora e advogada de recursos naturais, Juliana Okulski, é, nas palavras do autor, dirigida àqueles que estão não apenas interessados nas maneiras pelas quais os seres humanos alteraram o seu meio ambiente de maneira prejudicial, mas também que desejam aprender porque é que as muitas políticas governamentais adotadas para conter esse tipo de comportamento não tiveram êxito.

Jan Laitos, licenciado pela Universidade de Yale e doutorado em História do Direito dos EUA pela Universidade de Wisconsin, é atualmente professor de Direito do Ambiente e Recursos Naturais na Sturm College of Law da Universidade de Denver, no Estado do Colorado, EUA, ocupando uma posição de prestígio (John A. Carver Jr. chair). Recebeu prêmios de ensino da Universidade de Denver, nomeadamente, foi selecionado como “Estrela de Direito”.

Mas antes de ingressar no corpo docente da faculdade de Direito, foi o secretário de justiça do Supremo Tribunal do Colorado e advogado do escritório de Assessoria Jurídica do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Foi consultor em vários casos decididos por tribunais federais e Supremos Tribunais de diversos Estados (como Montana, Nevada, Idaho e Colorado) e em várias petições perante a Suprema Corte dos Estados Unidos.

É autor de vários livros e tratados, publicados com todas as principais editoras americanas e várias europeias.

Deu aulas por todo o mundo, nomeadamente, na Argentina, Turquia, Hungria, Irlanda, Noruega, Espanha, Escócia e Austrália.

É membro do conselho regional do Instituto de Uso da Terra Rocky Mountain e administrador da Fundação de Direito Mineral Rocky Mountain.

Foi vice-presidente da Comissão de Controle de Qualidade da Água do Colorado e diretor do Programa de Direito Ambiental e de Recursos Naturais da Escola de Direito da Universidade de Denver.

Esta obra literária pode ser caracterizada como um muito meritório trabalho de pesquisa e argumentação, cujo foco central são as políticas ambientais em vigor e propostas mundialmente.

Logo no **prólogo**, o autor começa por descrever as circunstâncias do problema que fez surgir este trabalho escrito, nomeadamente introduzindo conceitos e dando exemplos práticos ou frases de outros autores e estudos como forma de contextualização. Segundo ele, assim que se tenha uma ideia por que as políticas presentes (ou propostas) falharam, pode-se construir uma política mais propensa a ter sucesso, porque evita as causas subjacentes às políticas antecedentes — algo que concretiza na última parte da obra, com a sugestão de um novo paradigma de política ambiental da sua autoria.

A análise é conduzida segundo três vias ou enredos: o *sistema económico* (aceite pela maioria das sociedades no planeta, que estimula o crescimento e desenvolvimento humano); os *sistemas naturais da Terra* (que vão desde recursos naturais de stock como o solo e minerais a recursos renováveis como a água e árvores, e a depósitos ambientais como a atmosfera e os oceanos, a ecossistemas — que têm sido as pré condições da produção capitalista); e o *sistema político* (pois quando as sociedades humanas começaram a aperceber-se que o crescimento económico tinha esgotado ou destruído os recursos naturais e falhado em interiorizar os custos sociais ambientais da poluição e depósito de lixo, viraram-se para as instituições legais governamentais, que ficaram então encarregues de determinar uma política ambiental a fim de abordar as consequências perturbadoras da nossa confiança incontrolável nos sistemas terrestres e recursos naturais para o sucesso económico).

O propósito do autor é explorar esta terceira linha: a saga das várias políticas ambientais propostas e tentadas e o seu resultado desapontante, que, de diversas formas, falhou largamente a prevenir ou mitigar a deterioração causada pelo homem aos sistemas naturais da Terra e a restaurar as condições ambientais neste planeta para que os humanos consigam continuar a sobreviver e a prosperar.

Mais tarde, propõe uma nova política que talvez consiga trazer um final feliz a esta terceira linha, pois procura conformar-se com uma verdade universal que é consistentemente seguida pela natureza na Terra, assim como as maiores forças do Universo.

Na **primeira parte**, intitulada "*Natureza: os Humanos e o seu meio ambiente*", o autor faz uma espécie de apanhado geral do problema de porque é que as políticas ambientais falharam e o que é que a política proposta tem de fazer para triunfar.

No **Capítulo 1**, Jan Laitos emprega brilhantemente a metáfora do *Jardineiro e do jardim doente* para caracterizar o paradigma que vivemos atualmente. Nesta representação, o ser humano é visto como um jardineiro a apreciar um jardim, mas este jardim começa a deteriorar-se devido às ações do próprio jardineiro. E mesmo quando o jardineiro tenta reanimá-lo, não consegue, porque todas as suas ações têm sido baseadas não na realidade ou factos científicos, mas em suposições falsas e esperança infundada.

O autor avança, então, de forma minimalisticamente eficaz, com um esquema de três modelos centrais que historicamente serviram de base para as políticas que definem e guiam as nossas ações para com o meio ambiente natural: 1) *como a Natureza funciona*; 2) *como o ser humano valoriza os recursos e os bens naturais*; e 3) *como o ser humano se comporta*.

Segundo ele, as nossas políticas falharam porque as suposições subjacentes a cada um destes três modelos centrais são defeituosas, estão erradas em relação à realidade científica e arruinam todo o programa governamental. Como resultado, os seres humanos continuam a poluir bens ambientais e a esgotar os recursos do planeta. O jardineiro autodestrutivo não foi regulamentado com sucesso e, eventualmente, o jardim pode não ser capaz de suprir as necessidades do jardineiro.

Se as políticas ambientais são para terem sucesso, têm de ser baseadas numa visão correta da relação do ser humano com o seu ambiente natural, alicerçada em investigação científica. Não em como achamos que a relação devia ser, como queremos que a Natureza funcione ou como presumimos que o ser humano se comporta.

Na **Parte II**, sob o título *“História e avaliação das políticas ambientais”*, é-nos dada uma síntese da história das políticas ambientais tradicionais, em que o autor peca em deter-se numa análise limitada do seu país, afastando esta obra da categoria de verdadeiro “estudo geral” da problemática das políticas ambientais, visto que no restante da sua extensão efetua uma análise universal.

Não obstante, a análise efetuada no **segundo capítulo** revela que as primeiras leis ambientais incentivaram o uso e a exploração dos recursos naturais e, em seguida, para fins puramente antropocêntricos, procuraram preservar os espaços naturais e limpar os reservatórios ambientais poluídos — apenas para beneficiar o ser humano e com pouca consideração para com o mundo natural que o envolve. No entanto, os governos começaram a aperceber-se de que as atividades humanas atingiram níveis que estão a danificar os sistemas da Terra e que alteram negativamente os sistemas planetários que mantêm a Terra num estado típico da Era Holocena, favorável a humanos.

No **capítulo seguinte** pretende-se responder à questão se a Terra está mais ou menos propícia à sobrevivência do Homem e seu desenvolvimento à luz de todas estas leis e políticas. Existe consenso no seio da comunidade científica internacional de que, apesar da abundância de leis e políticas ambientais, as atividades humanas danificaram tanto os sistemas terrestres que em breve o planeta não será um espaço operacional seguro para a humanidade.

Neste contexto, o autor introduz o conceito de *limites planetários*, que definem o “*espaço operacional seguro*” para os humanos com respeito pelos sistemas terrestres e subsistemas ou processos biofísicos associados. Os cientistas e investigadores de todo o mundo acreditam que se estes limites ou limiares são ultrapassados, a Terra pode viver mudanças ambientais inaceitáveis para a vida humana. A influência antropogénica no meio ambiente é particularmente alarmante à luz do nosso crescente aumento populacional e consequentes crescentes impactos per capita nos ecossistemas e no capital natural.

As pesquisas parecem sugerir que o ser humano está a forçar uma “mudança de estado” à escala planetária ou um “ponto de viragem” (*“tipping point”*), resultando em mudanças ecológicas que levam a uma redução da biodiversidade e a um sério impacto negativo em grande parte do que os seres humanos dependem para sustentar a sua qualidade de vida. E esta influência humana tem sido tão extensa e difundida que esta mudança de estado global pode ocorrer dentro de apenas algumas gerações.

O autor descreve de forma levemente compreensível e cientificamente apoiado as consequências deste paradigma ou legado legal, como um mundo natural antropologicamente alterado pelas mudanças climáticas, aquecimento global, perda de ecossistemas e biodiversidade, poluição, acidificação e contaminação dos oceanos e esgotamento e

degradação de outros recursos naturais. Isto é, revela que, não surpreendentemente, as políticas adotadas não tiveram grande eficácia em dirigir-se aos problemas ambientais.

A lição a retirar daqui é a de que, apesar de décadas de resiliência das políticas governamentais e leis para controlar as ações antropogénicas que afetam o nosso meio ambiente, os sistemas naturais continuam implacavelmente a degradar-se à conta das necessidades humanas. E infelizmente o desenvolvimento global e o crescimento da economia são tão cruciais na sociedade atual que é “altamente improvável” que os governos adotem políticas ambientais para impedir as mudanças climáticas.

Na **Parte III**, designada “*Porque é que as políticas ambientais falham: suposições incorretas por detrás das regras ambientais*”, oferece uma explicação por que estas políticas ambientais falharam: foram criadas com base em suposições incorretas, defeituosas ou incompletas sobre o ser humano e o seu meio ambiente.

Entre essas, há uma falsa visão universal da relação dos seres humanos com a natureza, baseada nas premissas gémeas de que somos ambos *separados* e *superiores* ao nosso meio envolvente natural (**Capítulo 4**), um modelo erróneo de *como a Natureza funciona* (**Capítulo 5**), um modelo igualmente incorreto de *como devemos valorizar os sistemas terrestres* (**Capítulo 6**) e um modelo irrealista de *como os seres humanos se comportam* (**Capítulo 7**).

No **Capítulo 4** discute a “falsa” visão muitas vezes difundida pelo ser humano, incluindo legisladores, acerca da Natureza. Argumenta que a política deve, antes de mais, tentar reconectar o ser humano com a Terra, porque o nível de preocupação e cuidado que um indivíduo tem pelo planeta é diretamente proporcional com o sentimento de ligação que tem para com ele.

A suposição de que somos separados da Natureza permite-nos presumir que somos superiores, potenciais mestres dos sistemas e objetos naturais, o que, por consequência, leva à degradação e extinção destes sistemas e objetos valiosos. De facto, conclui que a marca do excecionalismo destrutivo apenas quer dizer que conseguimos destruir o nosso habitat, não que conseguimos controlar a Terra e os seus sistemas.

Com o **Capítulo 5** introduz o primeiro destes três modelos defeituosos que tradicionalmente basearam as leis ambientais. Este capítulo é um lembrete de como a política ambiental tem sido baseada num modelo da Natureza que pressupõe um estado “estático”, em que os processos naturais operam de forma linear, previsível e autorregulamentada com o fim de atingir o equilíbrio em que a vida prospera.

Mas, de acordo com o autor, este modelo está errado porque a Natureza é, na verdade, um *complexo sistema adaptável*, não linear, instável, em constante mudança que prospera com mudanças e distúrbios. A Natureza é vista como sendo caracterizada por comportamentos aparentemente complexos que emergem como resultado de interações espaço-temporalmente não-lineares entre um largo número de sistemas e subsistemas componentes a diferentes níveis de organização.

As marcas de um sistema adaptativo complexo são, então, a complexidade, conectividade, resiliência, co-evolução e nenhum equilíbrio à beira do caos. E a política ambiental deve procurar fortalecer estas qualidades.

Mais tarde, no **Capítulo 6** considera o segundo modelo defeituoso: o modelo de como os seres humanos deviam valorizar a Natureza. Sugere que a naturalidade é um conceito humano, sendo uma delineação artificial e arbitrária, pois a Natureza é um *sistema sócio-ecológico* (“*Social Ecological System*”) — consiste num conjunto de interações entre processos humanos e processos naturais, como um só sistema unificado.

Segue-se, no **Capítulo 7**, à análise do terceiro modelo defeituoso, influente para os legisladores — o modelo de como os seres humanos se comportam. O autor critica o modelo proeminente de comportamento humano, promovido por economistas neoclássicos, denominado *homo economicus* (“maximizando a utilidade individual”).

De acordo com esse modelo, as pessoas são vistas como agentes de mercado procurando maximizar o seu bem-estar e interesses, ao atuar de acordo com sinais de preço e cálculos de custo-benefício para otimizar racionalmente a sua posição individual. Essas ações individuais egoístas devem, eventualmente, levar a um estado de equilíbrio estável (a versão do economista do estado “*estacionário*” do biólogo, discutido no **Capítulo 5**).

Jan Laitos defende um outro modelo, bastante contrário a este, avançado por economistas comportamentais após observações científicas em pessoas, que é caracterizado por altruísmo, decisões irracionais, objetivos mais coletivos e tendências antropogénicas simétricas de imagem espelhada.

Esse modelo sugere um conjunto inteiramente novo de paradigmas de políticas que podem ser mais eficazes para influenciar as escolhas humanas, nomeadamente, porque a economia comportamental moderna sugere que os seres humanos preferem que lhes digam o que fazer e não o que não fazer.

Já na **Parte IV** (“*Porque é que as políticas ambientais falham: a crítica das estratégias existentes e propostas*”) ocupa-se com a segunda categoria de razões para o insucesso das políticas ambientais: os limites e fraquezas internos integrados em praticamente todas as políticas ambientais testadas e propostas.

No **Capítulo 8** considera várias categorias de iniciativas políticas promissoras sugeridas como uma solução para as mudanças climáticas mundiais e aponta como cada uma contém falhas que interferem com a sua eficácia, deixando, no entanto, muito por explicar. O seu propósito foi demonstrar que para cada um dos sistemas jurídicos testados e propostos que compõem a maior parte da política ambiental, existem vários limites internos que tornam o seu sucesso problemático.

Defende que, para ser eficaz, a política precisa de realinhar a preocupação habitual das pessoas com o crescimento económico e o progresso individual, de modo a estarmos igualmente motivados a minimizar os danos antropológicos ao meio ambiente.

Nesta fase, o leitor questiona-se, então, se pode alguma coisa ser feita para evitar um resultado que negue aos seres humanos o seu “*espaço operacional seguro*” neste planeta.

É é nesse âmbito que, na **Parte V** (“*As políticas ambientais devem obedecer às leis fundamentais da Natureza*”), Jan Laitos procura oferecer uma política que talvez evite o fracasso porque rejeita os pressupostos e os modelos defeituosos que serviram de base a

muitas políticas passadas e presentes descritas nas **Partes III e IV** e abraça os requisitos universais de simetria que parecem influenciar muitos processos naturais.

Ao longo do **Capítulo 9** avança a proposição de que as políticas ambientais têm de refletir e ser coerentes com as “leis” e “verdades” universais que orientam o funcionamento da Natureza. A mais central dessas verdades é o princípio abrangente da **simetria**. Segundo ele, noções de simetria, juntamente com conceitos derivados de *equivalência*, *unificação* e *conservação*, parecem guiar, se não controlar, muito do que existe no universo natural.

Ora, a política que deseja ter um impacto no mundo natural precisa de obedecer a essas mesmas regras que são seguidas pela Natureza e pelos sistemas terrestres.

Em seguida, no **Capítulo 10** sugere-se, finalmente de forma mais prática e concreta, que, para que a simetria seja satisfeita, a política deve criar um *direito* legalmente aplicável (atribuído aos seres humanos e ao seu ambiente ecológico — ao dito *sistema sócio-ecológico*) a um mundo natural propício à sobrevivência humana, e também impor um *dever* correlativo (imposto apenas aos seres humanos) de *atuar* de forma a criar as condições compatíveis com os limites planetários, proporcionando aos seres humanos um “espaço operacional seguro”.

Os seres humanos têm, assim, a responsabilidade para com o SES de manter os limites planetários e os sistemas naturais de forma a que a vida seja sustentada. E, diferentemente da maioria dos deveres negativos incorporados na política atual, que dizem aos humanos o que *não fazer*, o dever sugerido aqui é positivo, impelindo os seres humanos a *realizar* certos atos que melhoram os efeitos das alterações antropogênicas aos sistemas terrestres.

Essa obrigação afirmativa é, a seu ver, embora fortemente discutível, mais consistente com a maneira como os seres humanos desejam comportar-se naturalmente.

No fundo, reconduz-se a: um direito a limites planetários e um dever de proteger esse direito. Uma proposta que tanto tem de simples como de dificuldade de aplicação concreta. Ficou a faltar, pois, uma situação exemplificativa que permita perceber ilustrativamente a potencialidade prática desta opção.

A política ambiental estabelecida neste capítulo é uma tentativa de formar uma lei ou política humana que seja consistente com as leis da Natureza, tendo maior possibilidade de funcionar. Um direito positivo especializado atribuído a sistemas sócio-ecológicos, juntamente com um dever positivo correlativo imposto aos seres humanos, parece um passo na direção de satisfazer a simetria e de conformar a lei humana às leis da Natureza.

Porque, segundo o autor, quando a simetria é colocada em primeiro lugar, as leis humanas talvez consigam garantir para nós um espaço operacional seguro na Terra que agora está tão ameaçado.

Desta feita, segundo Jan Laitos, após toda a sua exposição justificativa, devemos reconhecer um direito “positivo”, atribuído tanto ao ser humano (o jardineiro) como ao seu ambiente natural (o jardim), a condições ambientais que possam sustentar a sobrevivência humana; e impor um dever afirmativo apenas ao ser humano de promover e apoiar os

sistemas naturais (o jardineiro tem uma responsabilidade para com o jardim que ultrapassa o dever de não o prejudicar — tem a obrigação de o regenerar, de agir).

Ora, a vantagem de uma teoria ampla é o largo leque de possibilidades que abarca.

Em conclusão, da leitura desta obra, que combina uma compreensão das ciências naturais com uma visão do comportamento humano, fica uma ideia pouco técnica e de difícil aplicação prática, mas através da qual, com a sua riqueza teórica e de fundamentação, o leitor consegue alcançar uma vasta percepção do contexto problemático atual, das suas possíveis vias de ação alternativas e, possivelmente, de uma tão esperada solução.

Lara Albuquerque Costa

Environmental Rights: The Development of Standards

Turner, S., Shelton, D., Razzaque, J., McIntyre, O., & May, J. (Eds.)
Cambridge University Press, United Kingdom, May 2019, 401 páginas

O desenvolvimento de padrões de proteção ao ambiente é preocupação que envolve toda a comunidade científica em nível internacional, pois é certo que as consequências prospectadas da degradação ambiental não se limitam às fronteiras criadas pelo homem. Busca-se encontrar, pois, uma verdadeira simbiose entre os diversos ordenamentos jurídicos que regulam as nações, seja em nível constitucional ou infraconstitucional, havendo que existir uma confluência entre tais ordenamentos na busca pelo equilíbrio do desenvolvimento humano e a preservação do meio ambiente.

Com olhos atentos a isso a obra *“Environmental Rights: The Development of Standards”* é resultado dessa preocupação, unindo a contribuição de renomados especialistas a fim de detalhar os principais aspectos da proteção jurídica conferida em âmbito de diferentes países, todos na busca pela sintetização de padrões de proteção ambiental.

O livro tem sua essência inspirada nos debates realizados nos simpósios ocorridos em setembro de 2014 — a Conferência de Yale — cujo foco principal tratou de refletir sobre a aplicabilidade prática do ordenamento jurídico já posto e legislado, e no ano de 2016, na Universidade de Lincoln (Reino Unido) cuja temática foi relacionada ao desenvolvimento de normas no campo dos direitos ambientais. Sob a ótica do Direito Constitucional, tece com primazia adequadas considerações críticas sobre o generalismo presente na legislação atual, nomeadamente a previsão ampla e genérica, que receita direitos de proteção ao ambiente sem especificar ferramentas de aplicabilidade prática e sua efetivação.

Em análise das Constituições que atualmente vigoram no cenário internacional é possível encontrar diferentes realidades jurídicas quanto à previsão de proteção ao ambiente, cada qual com suas especificidades relacionadas a um maior ou menor âmbito de proteção. Debruçando sobre tal temática, o primeiro capítulo, de autoria do professor Stephen J. Turner, discorre sobre a importância de se invocar parâmetros de proteção a nível internacional, de modo a estabelecer visualização prática no tocante àquilo que já está disposto. Conforme relata o autor, os meios de participação política na tomada das decisões, o direito de acesso à informação e a própria garantia de acesso à justiça — institutos estes resguardados à população diretamente interessada (ou não) estão intrinsecamente ligados à efetividade da proteção do ambiente.

Estas ferramentas representam meios precisos e enérgicos, os quais aproximam a previsão constitucional genérica (do direito ao meio ambiente equilibrado ou a uma vida saudável, por exemplo) a padrões individuais de proteção.

Nesse mesmo norte está a participação de Áine Ryall que endossa tal ideal indicando a especial atenção que deve ser depositada sobre as questões processuais de proteção ao

ambiente e cujo balisamento está garantido pela Convenção de Aarhus ¹, notadamente o acesso à informação, acesso à justiça e participação no processo de tomada de decisões. Tal roupagem, qual seja, a necessidade de transparência no trato com questões ambientais, veste bem em comparação ao modelo de abordagem adotado pelas Organizações Não Governamentais (ONG's) as quais necessitam de especial proteção.

De fato, é necessário que um quadro legal de proteção ambiental deve proteger as florestas, ecossistemas, biodiversidade, dentre outros, mas sobretudo deve garantir segurança — física e jurídica — àqueles que se *atrevem* a falar por aqueles que, por quase sempre, não tem voz.

De mais a mais, como já mencionado, há que se referenciar a importância da necessidade de entrelaçar os diversos ordenamentos jurídicos de modo a proporcionar proteção internacional ao meio ambiente, buscando padrões que expressem verdadeira garantia de continuidade e efetividade. Nesse diapasão é dada relevância aos tratados internacionais que versem sobre os direitos ligados ao ambiente, os quais são devidamente esmiuçados nos capítulos da obra aqui dissecada, notadamente as participações de Jona Razzaque ² e Karen Morrow ³.

Situado junto a este contexto, o segundo capítulo, escrito por Sumudu Atapattu trata da intrínseca aproximação entre institutos internacionais de proteção aos direitos humanos e os direitos do ambiente, enaltecendo a necessária participação da comunidade técnico-científica para o desenvolvimento e a correta aplicação dos mecanismos de proteção ambiental. Em sua relevante contribuição, além de referenciar institutos fundamentais como o PIDESC ⁴ e PIDCP ⁵ de modo a fundamentar a necessária confluência jurídica global na proteção dos direitos ambientais, busca esmiuçar casos jurisprudenciais de relevo, a exemplo das decisões do Comitê de Direitos Humanos da ONU ou em âmbito dos Estados membros da União Européia.

O contexto da obra aqui analisada torna claro e evidente a importância da criação de mecanismos jurídicos que visem assegurar a participação das pessoas no processo de tomada de decisões que podem vir a afetar o seu direito a um ambiente equilibrado. Com ênfase, não há que se restringir a proteção ambiental na outorga de poder sancionatório ou regulatório ao Estado, mas em efetiva ingerência por parte da coletividade nos assuntos que envolvam os seus direitos.

É oportuno elencar a existência de múltiplos padrões de proteção ambiental, nomeadamente a existência de diferentes técnicas jurídico constitucionais e que atuam de maneira mais ou menos diretas. A exemplo, é espécime de comparação a recente Constituição do

1 Aarhus Convention, 28 June 1998.

2 Em "A Stock-Taking of FPIC Standards in International Environmental Law".

3 Em "The ECHR, Environment-Based Human Rights Claims and the Search for Standards".

4 Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

5 Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos.

Butão, a qual, ao ser explorada no décimo quinto capítulo (de autoria de Stephen J. Turner), revela critérios específicos, quantitativos e diretos, construída com bases sólidas na religiosidade local (Budismo) e cenário político que precedeu a constituinte, e que versa da proteção das florestas nacionais de forma precisa e matemática. Nas palavras do autor *"To be precise, it requires the government to ensure that 60 per cent of the land mass of the country is covered by forest for all time."*⁶.

É certo que o tomo constitucional butanês procura liquidez em seu substrato, fixando desde logo um parâmetro mínimo de preservação — ou máximo de degradação ambiental. Entretanto, com a devida vênia e não deixando de olvidar os demais mecanismos previstos na Carta Magna butanesa, é prudente empenhar um olhar atento e preocupado sobre tal modelo jurídico legal, eis que a proposição de uma cifra exata para servir como parâmetro de proteção pode abrir margem a interpretações distorcidas e inadequadas. Em outras palavras, é possível que se entenda razoável desmatar até o limite ali estabelecido, invertendo o sentido de proteção proposto pelo constituinte originário.

Em contraposto, parece justo afirmar que também pecam quanto à sua pujância na proteção ambiental as normas cuja essência seja diametralmente oposta, qual seja: genéricas e abstratas; E a problemática persiste, eis que — tal como assevera a obra em relato, a multiplicidade de interpretações decorrentes de normas excessivamente abstratas é fenômeno que efetivamente ocorre nos dias atuais, atuando em detrimento da proteção ao meio ambiente.

Com precisão cirúrgica e debruçada sobre a referida temática toma lugar o décimo primeiro capítulo do livro, cuja maestria é da professora Alexandra Aragão e que versa sobre o pioneirismo da Constituição portuguesa no trato com o meio ambiente. A Magna Carta portuguesa prevê em seu artigo 66 os parâmetros de proteção ao ambiente e à qualidade de vida, a nível nacional, determinando uma série de medidas afim de induzir proteção específica aos direitos ali relacionados. Além de assegurar padrões mínimos segundo a escala europeia é notável que a Constituição portuguesa consegue ir além, aprimorando o próprio sistema de proteção ao ambiente de modo a aproximar realidade prática no trato com o ecossistema, a exemplo do enlace fiscal adstrito ao empenho de recursos diretamente ligados a políticas públicas voltadas à proteção ambiental.

Outrossim, pondera que a efetivação de direitos ambientais também é norteado pelo aprimoramento da legislação a nível infraconstitucional, os quais são capazes de garantir participação de agentes administrativos estatais ou privados, ainda que diante da manifesta ineficiência do sistema judicial português — em comparação com os demais estados membros da União Europeia.

Exsurge, novamente, a constatação de que a adoção de padrões adequados à proteção ambiental a nível global é a garantia da participação das pessoas, ONG's, comunidades interessadas, dentre outras, bem como o devido aparelhamento da máquina estatal com o

⁶ Stephen J. Turner. p. 323.

fito de regular os interesses envolvidos. Nesse interim, a construção teórica desenvolvida na obra em apreço aponta pela constatação de que o atual cenário jurídico desbravou terreno suficiente para a criação de padrões de proteção ambiental, indicando, por um lado, o desenvolvimento de técnicas que abarcam a inclinação para uma atuação mais cogente por parte do Estado no dever de proteção dos bens jurídicos tutelados, e, de outro, na proteção de direitos fundamentais a exemplo de uma *vida digna* que visita invariavelmente um meio ambiente equilibrado e saudável.

De tal contexto, em via de análise sintética é evidente que ao debruçar sobre o caso concreto em que cidadãos (ou um grupo deles) litiga contra determinado ente estatal buscando efetiva proteção dos direitos estatuídos em sua constituição nacional (ou mesmo contida em tratados internacionais) é possível observar que as problemáticas envoltas na proteção dos direitos fundamentais e humanos ali existentes nem sempre é tão simples quanto parece, porém, resulta em substrato palpável e material rico para o embasamento de legislação posterior.

Oportuno mencionar que a atuação estatal aqui referida não diz respeito apenas a uma atuação negativa e voltada à não interferência, mas também na criação de políticas públicas e programas governamentais que objetivem agir no foco da proteção ambiental. Desta forma, o texto inclina pela identificação de parâmetros qualitativos e quantitativos, padrões de legislação mínimas e avançadas ao ponto do efetivo compliance na atuação governamental e na necessidade de que a legislação opere racionalmente, blindada, de modo a evitar inconstitucionalidades. Indica pela adequação de tais padrões em âmbito constitucional, com o devido relevo ao âmbito nacional (e dos estados membros no caso das federações onde cada qual detenha maior poder de atuação em seu âmbito) com o devido relevo a critérios de ponderação mais racionais.

Sendo assim, embora não esmiuçados em sua totalidade nesta recensão, a somatória de todos os capítulos que temperam a obra em apreço resulta em uma nítida e clara percepção dos atuais padrões de proteção ambiental existentes a nível internacional, os quais estudam detalhadamente não apenas o atual arcabouço jurídico europeu, mas também os continentes americano, africano e asiático. Em observação de todo o trabalho exposto no livro em apreço é bem verdade que — a depender do local em que se realiza o enfoque, é possível admitir diferentes tipos de padrões de proteção ambiental, os quais assumem diferentes contornos a depender do cenário jurídico do qual descendem. Apesar disso é possível afirmar que a criação de ordenamentos jurídicos de proteção ambiental a nível global segue uma mesma linha de raciocínio, qual seja, a busca do desenvolvimento humano sem detrimentos do meio em que habita.

Ao final, admite-se que a busca por padrões de proteção ambiental se assemelha a um objetivo comum, eis que aproxima da realidade vivenciada por toda a comunidade internacional, servindo como parâmetro àqueles que buscam proteção integral do meio em que habitam.

Em derradeira análise é plenamente adequado afirmar que o resultado da obra aqui analisada perfaz clara identificação dos padrões de proteção ao ambiente, realizando

adequadas críticas quanto aos mais diversos sistemas jurídicos e induzindo reflexões quanto ao desenvolvimento da futura ingerência destes mecanismos. Retira-se desta obra um verdadeiro manual de instruções capaz de guiar uma análise prática da evolução das melhores práticas de proteção ambiental, o qual serve, por corolário lógico, como instrumento de balizamento para a atuação da atividade humana no trato com a atual e futuras gerações.

Daniel Ricardo Starke

Dossier
■■■■

Rev **CED'ÖUA**

Das escombreiras de volfrâmio ao lítio digitalizante *

1. O VOLFRÂMIO

O volfrâmio ou tungsténio é uma das 27 matérias primas essenciais relativamente às quais a UE considera que os riscos de escassez do aprovisionamento e a sua repercussão na economia são maiores do que os das outras matérias-primas.



O volfrâmio é utilizado no endurecimento do aço tendo servido para fabricação de carris de caminho-de-ferro, de ferramentas de corte rápido de metais, e de lâmpadas elétricas com filamentos de volfrâmio.

O volfrâmio é explorado em Portugal desde finais do século 19 ¹ sendo extraído em explorações de média e grande dimensão (sobretudo por sociedades estrangeiras inglesas e francesas, belgas e holandesas, espanhóis e norte-americanos e polacos), ficando as explorações informais e de pequena dimensão reservadas a portugueses ².

A produção nacional de volfrâmio é bastante flutuante, por estar muito associada à indústria de guerra, verificando-se uma intensificação da produção nos períodos correspondentes à I e II guerras Mundiais. Em 1945, o Governo decretou a paralisação compulsória das Minas da Panasqueira, em

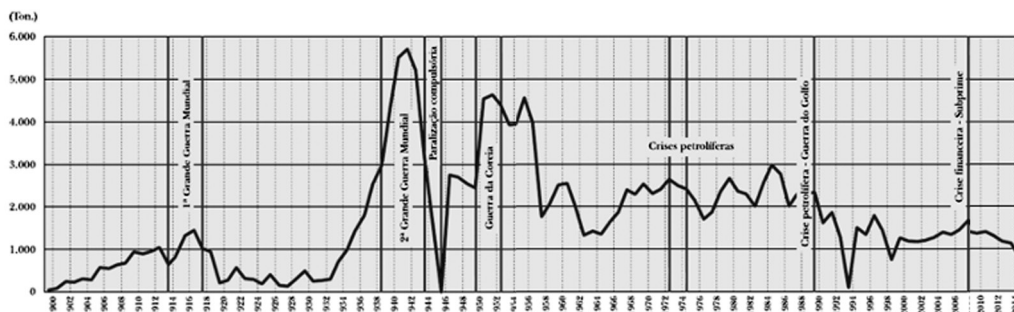
* Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à lista de 2017 das matérias-primas essenciais para a EU (Bruxelas, 13.9.2017 COM(2017) 490 final) <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PT/COM-2017-490-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>.

¹ Encontra-se referência às Minas da Panasqueira no "Catálogo Descritivo da Secção de Minas da Exposição de Lisboa" de 1889.

² Boletim de Minas vol 51, n.º 1, Lisboa, 2016. (<http://www.dgeg.gov.pt/default.aspx?cn=689170547485AAAAAAAAAAAAA>)

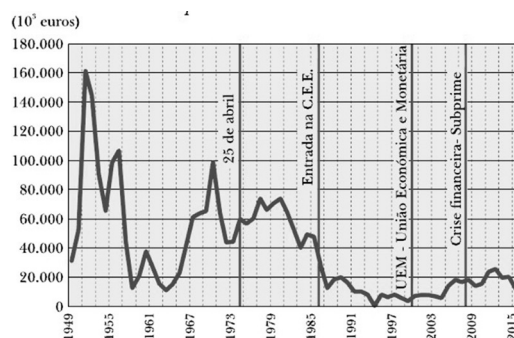
virtude da negociação dos tratados de paz com os países compradores. Com a Guerra da Coreia, entre 1950 e 1953, volta a haver um breve período de intensificação da produção.

VALORES DAS QUANTIDADES DE CONCENTRADOS DE VOLFRÂMIO PRODUZIDAS, EM TONELADAS, NO PERÍODO DE 1900 A 2015



A partir desta data, o valor comercial do volfrâmio ter vindo a decair.

VALORES DE PRODUÇÃO DE CONCENTRADOS DE VOLFRÂMIO EM EUROS, NO PERÍODO DE 1949 A 2015



Fonte: DGEG apud Boletim de Minas vol 51, n.º 1, Lisboa, 2016 ³

Muitas das minas de volfrâmio foram sendo encerradas restando apenas escombreyras.

Mas o tempo do volfrâmio não passou.

Primeiro, porque em tempo de economia circular ⁴, o aproveitamento do volfrâmio ainda existente nas escombreyras das minas desativadas para diferentes utilizações económicas ⁵ teria vantagens económicas, sociais e ambientais.

Segundo, porque as escombreyras continuarão a necessitar de alguma requalificação ambiental e paisagística.

Terceiro, porque as escombreyras coexistem ainda com minas ativas.

³ (<http://www.dgeg.gov.pt/default.aspx?cn=689170547485AAAAAAAAAAAAA>)

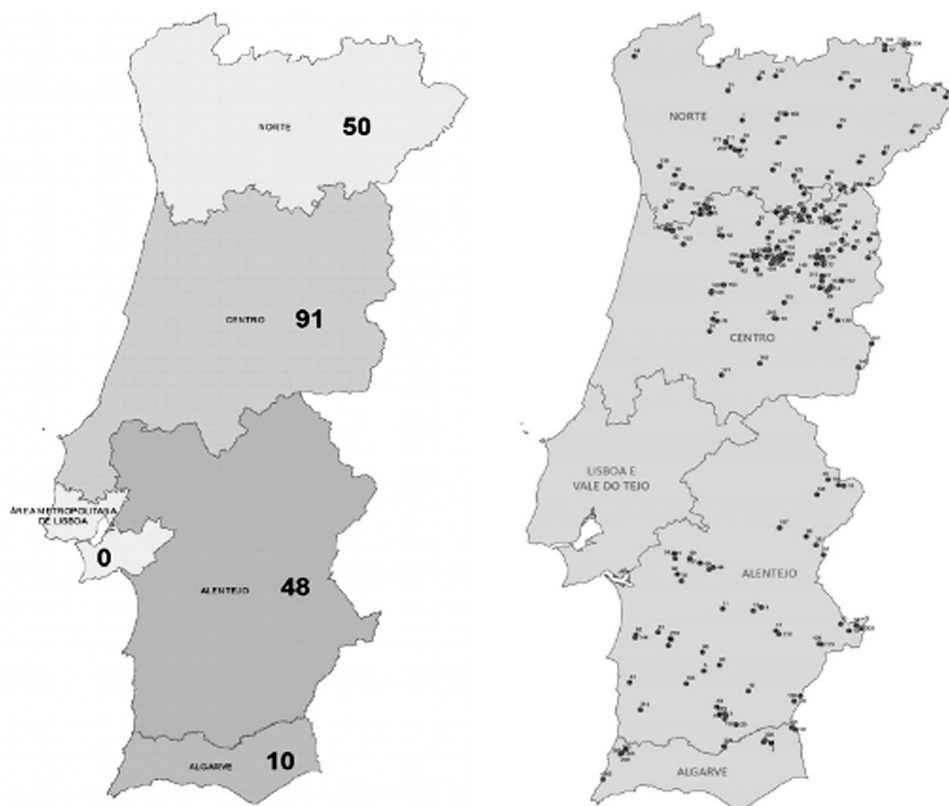
⁴ Ver o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao comité das Regiões, sobre a aplicação do Plano de Ação para a Economia Circular (SWD(2019) 90 final).

⁵ Almeida, J., Santos Silva, A., Faria, P., Ribeiro, A. (2020). Assessment on Tungsten Mining Residues Potential As Partial Cement Replacement. KnE Engineering, 5(4): 228–237. doi: 10.18502/keg.v5i4.6814.

MINA DE ARGOZELO (ESTANHOE VOLFRÂMIO) — VIMIOSO



O UNIVERSO DAS MINAS ABANDONADAS (199)



Fonte: EDM “mostra Portugal 2020. Sustentabilidade e alterações climáticas. (https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/19-edm_urgeirica.pdf)

Na União Europeia, o volfrâmio continua a manter o seu estatuto de matéria prima essencial, representando o volfrâmio português 17% das fontes de aprovisionamento da UE entre 2010 e 2014, só ultrapassado pela Rússia.

Matérias-primas	Principais produtores mundiais (média no período 2010-2014)	Principais importadores para a UE (média no período 2010-2014)	Fontes de aprovisionamento da UE (média no período 2010-2014)	Taxa de dependência das importações*	Índices de substituição IE/RE**	Taxa de reciclagem de produtos em fim de vida útil***
Tungsténio ¹⁷	China (84 %) Rússia (4 %)	Rússia (84 %) Bolívia (5 %) Vietname (5 %)	Rússia (50 %) Portugal (17 %) Espanha (15 %) Áustria (8 %)	44 %	0,94 / 0,97	42 %

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à lista de 2017 das matérias-primas essenciais para a UE ⁶.

Portugal continua a figurar entre os 12 maiores produtores de volfrâmio, o terceiro maior país da UE.

PRODUÇÃO MUNDIAL DE VOLFRÂMIO POR PAÍS ENTRE 2014 E 2018

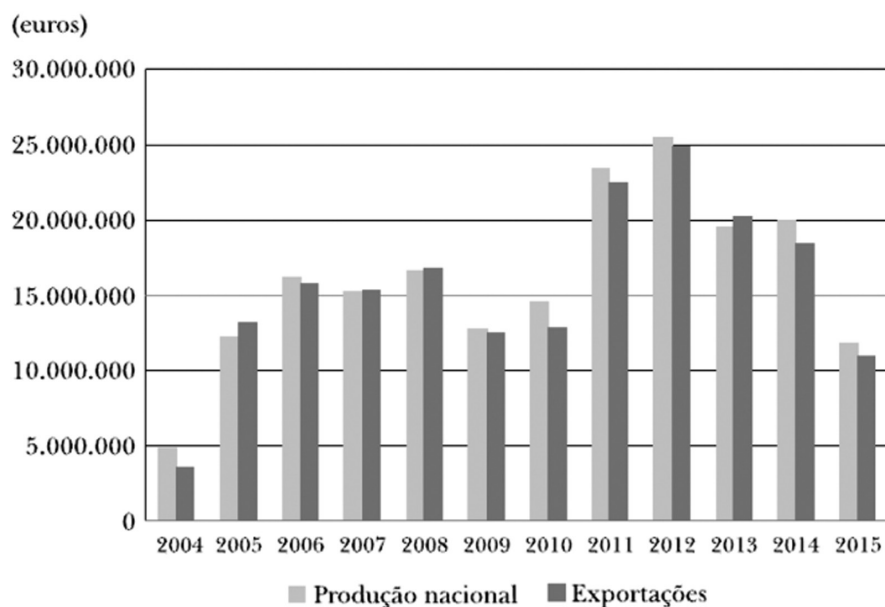
Volfrâmio (ton.)	2014	2015	2016	2017	2018
China	67700	72200	72000	71800	65300
Vietnam	3510	4063	5041	5141	4881
Russia	2659	2642	2707	2144	2234
Korea, North	70	72	50	310	1410
Bolívia	1251	1461	1109	1015	1366
Rwanda	1288	1060	1020	905	1155
Austria	819	861	954	975	936
United Kingdom		155	732	1086	890
Spain	822	835	699	564	730
Portugal	671	474	549	669	716
Mongolia	765	877	755	523	430
Myanmar	100	250	170	330	300
Brazil	677	432	323	400	300
Uganda	63	36	41	62	188
Congo, D.R.	13	55	79	130	160
Burundi	27	11	77	144	117
Uzbekistan	83	110	80	103	97
Nigeria	0	27	8	12	66
Thailand	90	31	29	43	65
Mexico					45
Canada	2147	1815	0	0	0
Australia	477	348	108	5	0
Peru	61	110	154	0	0
Korea, South	12	8	14	0	0
Colombia	7	3	2	0	0
Kyrgyzstan	0	80	0	0	0
Total	83312	88016	86701	86361	81386

Fonte: World Mining Data (https://www.world-mining-data.info/?World_Mining_Data__Data_Section)

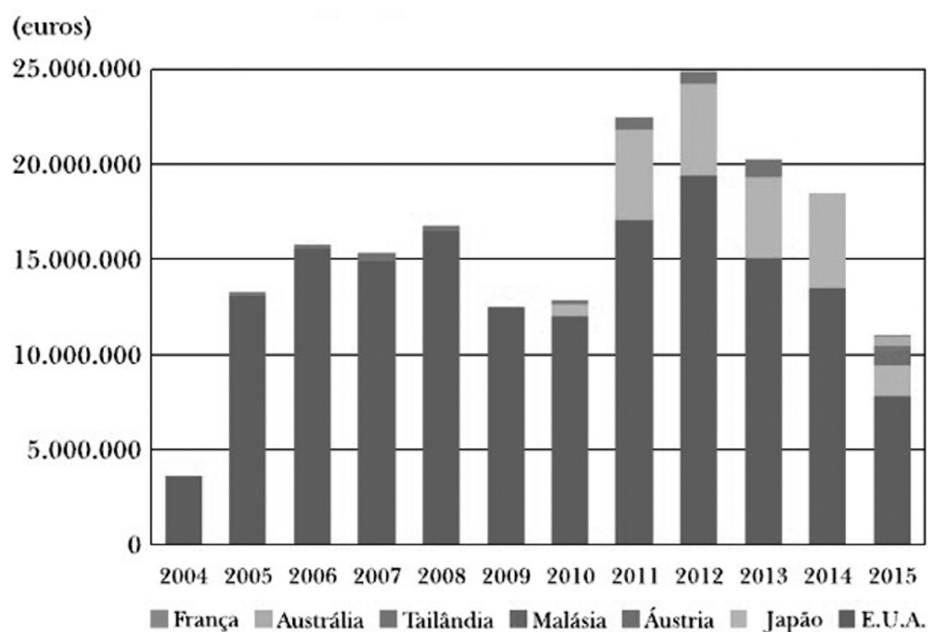
⁶ (Bruxelas, 13.9.2017 COM(2017) 490 final) (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PT/COM-2017-490-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>).

Acresce que até hoje o volfrâmio continua a ter um papel importante nas exportações nacionais.

PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO NACIONAIS DE VOLFRÂMIO

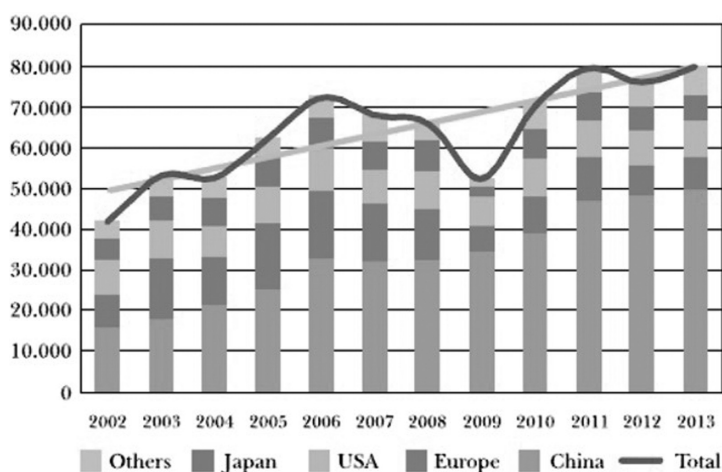


EXPORTAÇÕES NACIONAIS DE VOLFRÂMIO, POR PAÍSES DE DESTINO



Boletim de Minas vol 51, n.º 1, Lisboa, 2016

CONSUMO DE VOLFRÂMIO POR REGIÃO (EM TONELADAS), NO PERÍODO DE 2002 A 2013



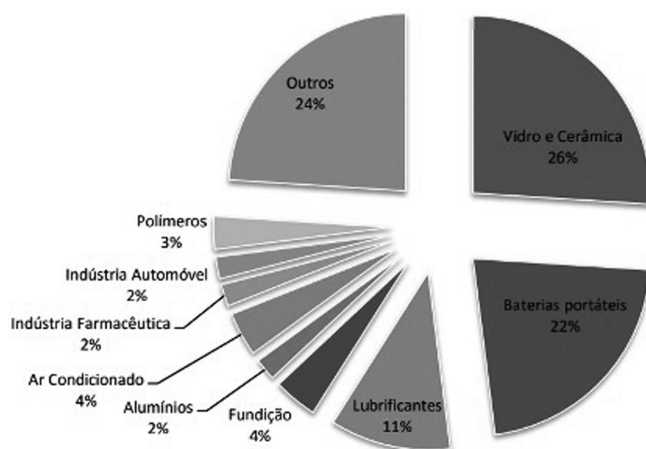
Fonte: World Tungsten Report, November 2013

2. O LÍTIO

O lítio é um metal utilizado tradicionalmente na indústria da cerâmica (sobretudo produtos cerâmicos refratários) e do vidro, na siderurgia de alumínio, em lubrificantes industriais e em aplicações médicas.

Mais recentemente tem-se verificado um forte aumento na procura de lítio e compostos de lítio para aplicação em tecnologias digitais, em sistemas inteligentes de distribuição, armazenamento e transporte de energia e na mobilidade elétrica, especialmente em baterias de íons de lítio.

PRINCIPAIS APLICAÇÕES DO LÍTIO NO ANO DE 2012 (BRAGA, FRANÇA & JUNIOR, 2014)



Boletim de Minas, 52 — Edição Especial — Lítio — 2017-2018

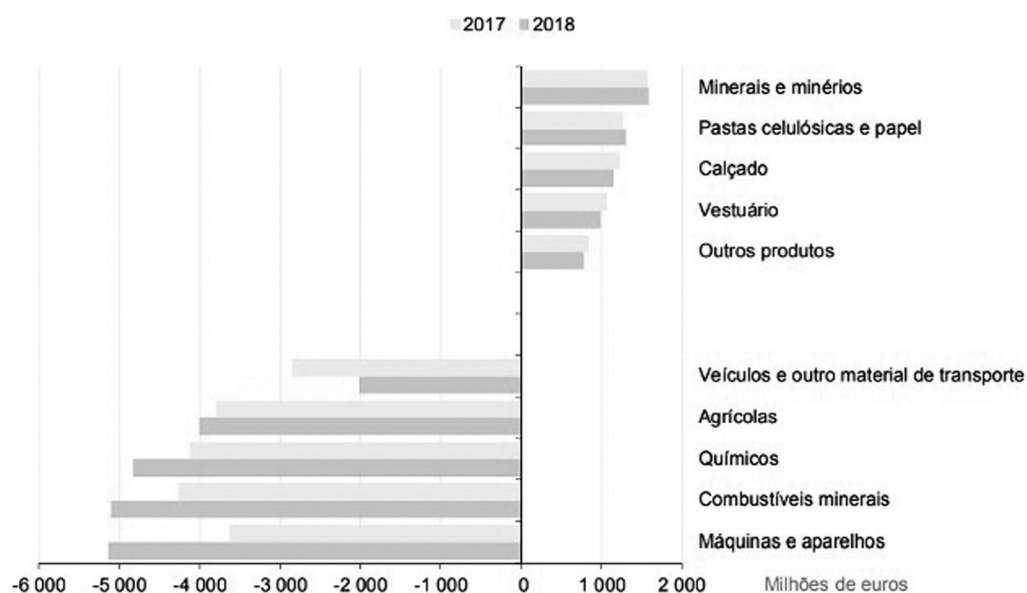
Portugal apresenta condições geológicas favoráveis à ocorrência de mineralizações de lítio (depósitos do tipo pegmatito, aplitopegmatito e filões quartzosos), sendo atualmente o 8.º produtor mundial de lítio, e o único produtor na UE.

PRODUÇÃO MUNDIAL DE LÍTIO, POR PAÍS, ENTRE 2014 E 2018

Lítio (ton.)	2014	2015	2016	2017	2018
Australia	22200	24140	29640	98260	114920
Chile	24820	22500	31240	32520	38850
Argentina	7390	7860	12200	12360	13810
Canada			0	66	8750
China	4100	4350	4540	4900	6550
Zimbabwe	1630	1405	2030	1750	3160
United States	2150	1820	1800	1420	1500
Portugal	208	204	307	604	914
Brazil	452	308	440	533	600
Namibia				0	600
Nigeria				0	50
Bolivia		0	10	20	10
Total	62950	62587	82207	152433	189714

Fonte: World Mining Data (https://www.world-mining-data.info/?World_Mining_Data___Data_Section)

COMÉRCIO INTERNACIONAL DE BENS — SALDO DA BALANÇA COMERCIAL PRINCIPAIS SALDOS DEM 2018 POR GRUPOS DE PRODUTOS, 2017-2018



INE, Estatísticas do Comércio Internacional — 2018 Ano de Edição: 2019

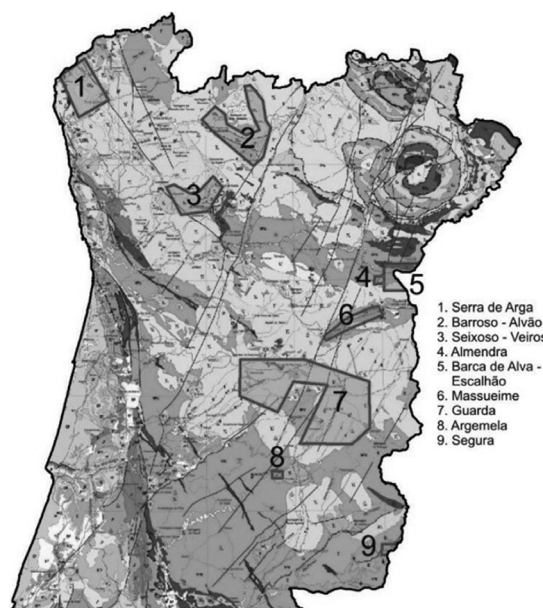
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=358630119&PUBLICACOESmodo=2

Boletim de Minas, 52 — Edição Especial — Lítio — 2017-2018

Em 13 de dezembro de 2016 foi constituído um Grupo de Trabalho ⁷, com o objetivo de identificar as ocorrências com potencial para revelação e aproveitamento deste recurso, estabelecer uma hierarquia de prioridades para o seu estudo e prospeção e, sequentemente, propor medidas, estudos ou criação de uma unidade para o seu processamento e beneficiação.

Desde 2016 diversas empresas formalizaram junto da DGEG 37 novos pedidos de prospeção e pesquisa de lítio, com um valor de investimento proposto na ordem dos 4 milhões de euros para o período inicial de contrato (3 anos), abrangendo uma área de cerca de 2500 km² ⁸

**EXTRATO DA CARTA GEOLÓGICA NACIONAL (LNEG 2010)
IN RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO “LÍTIO”**



Extrato da Carta Geológica, escala 1:1.000.000 (LNEG, 2010)

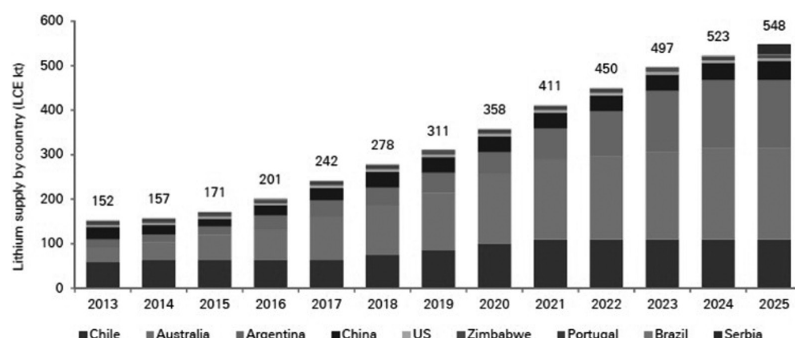
Perante a previsão de aumento da procura internacional, em janeiro de 2018 o Governo aprovou as “Linhas de orientação estratégica, quanto à valorização do potencial de minerais de lítio em Portugal” ⁹, que determina a “dinamização de concursos públicos para a atribuição de licenças de prospeção e pesquisa, bem como para a respetiva exploração, sobre áreas previamente delimitadas”.

⁷ Conforme o Despacho n.º 15040/2016 do Secretário de Estado da Energia, de 13 de dezembro de 2016, o grupo era composto por representantes das seguintes entidades: Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG), Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA (EDM), e duas associações industriais do setor, a ASSIMAGRA (<https://www.assimagra.pt/>) e a ANIET (<http://www.aniet.pt/>).

⁸ Relatório do Grupo de Trabalho do “Lítio”, disponível em <http://www.dgeg.gov.pt/?cr=15897>.

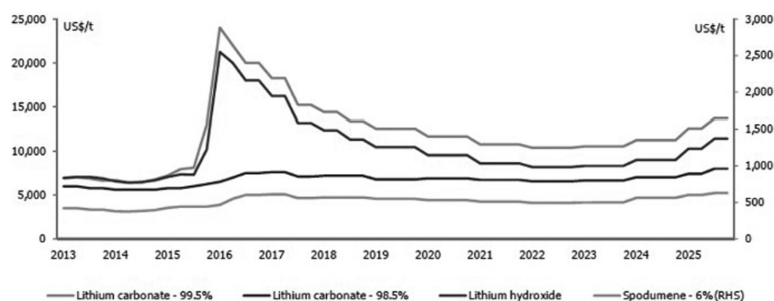
⁹ Resolução de Conselho de Ministros n.ºs 11/2018 de 01-31.

PREVISÃO DA EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE LÍTIO



Fonte: Deutsche Abnk e USGS

PREVISÃO DA EVOLUÇÃO DAS COTAÇÕES PARA OS DIVERSOS PRODUTOS DE LÍTIO



Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho "Lítio"

Nas prospeções já em curso, prevê-se que a exploração ocorra em duas etapas, empregando diferentes técnicas. Exploração a céu aberto, numa primeira fase, até à profundidade de 40 metros (cota de 920 m). Numa fase posterior, o método de exploração ocorrerá em subterrâneo ¹⁰.



¹⁰ Informação disponível no site de uma das empresas a operar no setor <http://lusorecursos.com/minaromano.html>.

3. OS IMPACTES AMBIENTAIS E HUMANOS DA MINERAÇÃO

A abundante jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem sobre extração geológica, tanto de massas como de depósitos minerais, põe a nu os incómodos sofridos pelos vizinhos, considerados pelo Tribunal Europeu como verdadeiras ingerências ilegais no domicílio, violadoras do Direito humano a viver num ambiente são. Casos como *Taskin contra Turquia*¹¹ (2005, extração de ouro); *Tatar contra Roménia*¹² (2009, extração de ouro e prata); *Dubetska contra Ucrânia*¹³ (2011, extração de carvão); *Ivan Atanasov contra Bulgária*¹⁴ (2011, extração de cobre); ou *Pino Manzano contra Espanha*¹⁵ (2012, extração de massas minerais), mostram como a atividade extrativa tem efeitos sobre o bem estar, a qualidade de vida, o domicílio, a saúde ou até a vida dos cidadãos.

Mais: as recentes tragédias ambientais e humanas no Brasil¹⁶, em Portugal¹⁷, na Rússia¹⁸ ou na China¹⁹ mostram a necessidade social de fazer evoluir o *modus operandi* das empresas responsáveis por atividades extrativas.

Uma floresta pode regenerar-se. Pode levar séculos ou milénios, pode custar uns milhões, mas é possível restaurar uma área florestal. Até relativamente às espécies extintas se começa a admitir a manipulação genética com vista à deextinção²⁰.

Mas a escala de tempo e a natureza dos processos de formação geológica fazem com que possamos afirmar que os danos geológicos são absolutamente irreversíveis e irreparáveis.

11 Acórdão de 10 de novembro 2004, processo n.º 46117/99.

12 Acórdão de 27 de janeiro 2009, processo n.º 67021/01.

13 Acórdão de 10 de fevereiro 2011, processo n.º 30499/03.

14 Acórdão de 2 de dezembro 2010, processo n.º 12853/03.

15 Acórdão de 3 de julho 2012, processo n.º 61654/08.

16 Referimo-nos às ruturas de duas barragens de rejeitos de mineração ocorridas em novembro de 2015 em Mariana, (https://pt.wikipedia.org/wiki/Rompimento_de_barragem_em_Mariana) e em janeiro de 2019, em Brumadinho (https://pt.wikipedia.org/wiki/Rompimento_de_barragem_em_Brumadinho), ambas em Minas Gerais, Brasil.

17 Aluimento de terras em duas pedreiras, um ocorrido em Borba, em novembro de 2018 (https://pt.wikipedia.org/wiki/Trag%C3%A9dia_de_Borba) e outro em Vila Viçosa, em novembro de 2019 (<https://www.cmjournal.pt/portugal/detalhe/acidente-em-pedreira-desativada-faz-um-morto-em-vila-vicosa>), ambos no Alentejo, Portugal.

18 Explosão em mina de carvão em Vorkuta, em fevereiro de 2016, (<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/02/mineiros-presos-apos-acidente-no-artico-da-russia-tem-morte-declarada-20160228100504349271.html>), incêndio numa mina em Solikamsk, em dezembro de 2018, (<https://www.noticiasao minuto.com/mundo/1161520/nove-mineiros-que-ficaram-presos-em-mina-na-russia-encontrados-mortos>) e colapso de uma barragem numa mina de ouro na Sibéria em outubro de 2019 (<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/10/19/barragem-se-rompe-na-siberia-e-deixa-mortos.ghtml>), todos na Rússia.

19 Explosões em minas na China, em Liaoning, em junho de 2018 (<https://g1.globo.com/mundo/noticia/explosao-em-mina-na-china-deixa-11-mortos-23-mineiros-foram-resgatados-com-vida.ghtml>), e em Shanxi, em novembro de 2019 (<https://www.tsf.pt/mundo/explosao-em-mina-de-carvao-no-norte-da-china-faz-15-mortos-11528836.html>).

20 A chamada biologia da ressurreição tem como propósito a recuperação de espécies extintas a partir de material genético preservado (<https://pt.wikipedia.org/wiki/Deextin%C3%A7%C3%A3o>).

A destruição sistemática de recursos geológicos que as gerações atuais estão a levar a cabo, de forma prepotente e egoísta, em prejuízo das gerações futuras, é o caso mais flagrante que conseguimos imaginar de insustentabilidade do desenvolvimento e de injustiça intergeracional.

É por isso imperioso assegurar um adequado cruzamento entre ordenamento do território, ambiente e exploração geológica, exercício este que nem sempre — ou quase nunca — tem sido fácil de conseguir.

4. O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Como se relaciona a *atividade extrativa* (designadamente mineira) com o *ordenamento* e o *planeamento do território*?

1. Por um lado, trata-se de uma atividade que tem importantes *impactes* (e *implicações*) territoriais



2. Por outro,

- a) os recursos geológicos (designadamente os minerais) são imprescindíveis à sociedade e a sua exploração, se desenvolvida de forma sustentável, é um importante fator de competitividade das regiões onde ocorre e do seu desenvolvimento económico e social;
- b) a sua localização não é determinável pelo homem (só pode ser desenvolvida onde existam recursos geológicas) nem poder ser deslocalizada. Ora, na medida em que os recursos minerais devem ser preservados para poderem ser explorados (exploração esta que pode ser imediata ou ao fim de 5, 20 ou 50 anos), preservar estes recursos tem de passar necessariamente pela preservação dos locais onde eles ocorrem (locais vocacionados para a atividade extrativa). O que apela para a necessidade de os locais com potencialidade para a exploração dos recursos minerais bem como aqueles que estão já em exploração, sejam devidamente identificados e devidamente ponderados nos instrumentos de ordenamento do território (em especial nos planos territoriais), já que são eles, atendendo à vocação global da disciplina do ordenamento do território, que permitem uma sua adequada ponderação e articulação com as restantes atividades que nele ocorrem.

A PERSPETIVA SETORIAL

Sendo os recursos geológicos assumidos como um importante setor da responsabilidade dos Estado, percebe-se que as principais decisões que sobre eles incidam sejam tomadas da perspetiva do interesse nacional, assumindo que os recursos geológicos do domínio público tem caráter estratégico e que o aumento do conhecimento geológico-mineiro do território nacional não se consegue sem investimento do Estado.

Tendo em conta que os projetos mineiros podem trazer um enorme contributo para o desenvolvimento regional e para a economia nacional e que a indústria mineira exige também elevados investimentos por parte dos privados, torna-se fundamental, para reduzir a incerteza, que é sempre um risco para o investimento, a existência de uma legislação clara e transparente e a garantia de que os procedimentos de acesso ao território não sejam burocráticos, mas assentes na simplificação.

Da perspetiva do Estado, a lógica é, em princípio, a de que, salvo algumas exceções em *habitats* sensíveis, a realização de trabalhos de prospeção e pesquisa não devem estar sujeitas a constrangimentos significativos por parte dos instrumentos de ordenamento do território.

A PERSPETIVA DO ORDENAMENTO/PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

O ordenamento do território coloca o foco na necessidade de se garantir uma adequada articulação entre as várias atividades que intervêm no território, entre as quais se realçam as atividades extrativas.

Esta articulação deve ser garantida nos seus instrumentos de planeamento territorial, o que é expressamente referido quer na legislação do sector quer na legislação atinente ao ordenamento do território.

Na Lei n.º 54/2015, de 22 de junho (Lei de Bases do regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos existentes no território nacional, incluindo os localizados no espaço marítimo nacional):

- a) Artigo 40.º: *“A incidência territorial da programação ou concretização da política pública para os recursos geológicos deve ser expressa em programas setoriais, nos termos da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio”*. Embora estes programas setoriais não sejam diretamente vinculativos dos particulares, apenas o sendo se e na medida em que sejam incorporados em planos municipais (por isso determina o n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 54/2015, que *“os planos territoriais municipais e intermunicipais definem, no âmbito da classificação e qualificação do solo, as áreas de exploração de recursos geológicos, nos termos do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial”*) a verdade é que são hierarquicamente superiores aos planos municipais, pelo que a sua elaboração é essencial para garantir que os interesses municipais não prevalecem sobre os nacionais. Por isso determina o n.º 2 do artigo 41.º que *“Os planos territoriais municipais e intermunicipais devem respeitar o disposto nos programas setoriais para os recursos geológicos”*. E também por isso determina o n.º 3 do mesmo artigo que *“A descoberta de recursos geológicos com especial interesse para a economia nacional ou regional pode justificar a adoção de medidas cautelares, designadamente a suspensão dos instrumentos de planeamento territorial da área em causa, as quais estabelecem as restrições e condicionalismos a observar até à elaboração ou alteração dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis à área”*.

No Decreto-Lei n.º 80/2015 (relativo aos instrumentos de planeamento de carácter global).

- a) Exigência de que no procedimento de elaboração dos planos municipais intervenha a entidade nacional com atribuições na área dos recursos geológicos (a Direção Geral da Energia e Recursos Geológicos), acompanhando esta elaboração e dando parecer (que, porém, não é vinculativo) sobre as suas opções: traduz o dever da entidade planificadora ponderar, nos procedimentos e nos instrumentos de planeamento territorial, os interesses atinentes ao setor extrativo.
- b) Os recursos geológicos são assumidos como *interesse público com expressão territorial*, que, como tal, deve ser *identificado e harmonizado* com outros interesses públicos com repercussão no território (artigo 9.º e ss.).
- i) Porém, ao contrário do que sucede com a defesa nacional, a segurança, a saúde pública e a proteção civil, a lei não confere uma preferência de princípio ao

interesse público atinente aos recursos geológicos em relação aos restantes. Esta possível preterição dos interesses públicos setoriais (como os relacionados com os recursos geológicos) em relação a outros (decorrente de uma ponderação de interesses que atente às circunstâncias específicas de cada caso concreto), está também presente na admissibilidade, legalmente prevista, de, em determinadas circunstâncias, um plano diretor municipal (que visa a prossecução, no seu essencial, de interesses locais) poder alterar as disposições de um plano setorial (que prossegue interesses de carácter nacional), admitindo-se, assim, uma certa flexibilidade no princípio da hierarquia.

- ii) O artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 80/2015: os planos territoriais não se devem limitar a identificar as áreas afetas à exploração de recursos geológicos, devendo ainda “... *delimitar e regulamentar*” tais áreas “... *assegurando a **minimização dos impactes ambientais e a compatibilização de usos***” (artigo 15.º, n.º 2).
- c) Um outro domínio onde se constata a necessidade de articulação entre a atividade mineira e os planos territoriais é em matéria de classificação e de qualificação dos solos, que é feita nos planos municipais:
 - i) Na dicotomia entre *espaços urbanos* (que correspondem aos que estão total ou parcialmente urbanizados e como tal afetos em plano à urbanização e edificação) e *espaços rústicos*, o legislador integra os solos destinados à exploração de recursos geológicos e energéticos nesta última classe [cfr. artigo 71.º, n.º 2, alínea b) do Decreto-lei n.º 80/2015].
 - ii) Artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto: estabelece um conjunto de relevantes princípios (critérios) a que o município se deve ater na definição dos usos dominantes a prever nos solos urbanos e nos solos rústicos, critérios esses aplicáveis, por isso, quando tenha de se decidir a localização de certas atividades, como aquelas aqui em referência. São eles, desde logo;
 - o **princípio da compatibilidade de usos** (garantindo a separação de usos incompatíveis e favorecendo a mistura de usos compatíveis e complementares, a multifuncionalidade e a integração e flexibilidade de utilizações adequadas a cada uso do solo, contribuindo para uma maior diversidade e sustentabilidade territoriais);
 - **princípio da graduação** [garantindo que, nas áreas onde convirjam interesses públicos entre si incompatíveis (por exemplo, indústria extrativa e habitação), sejam privilegiados aqueles cuja prossecução determine o mais adequado uso do solo, de acordo com critérios ambientais, económicos, sociais, culturais e paisagísticos, sem prejuízo de ser dada prioridade à prossecução dos

interesses respeitantes à defesa nacional, à segurança, à saúde pública, à proteção civil e à prevenção e minimização de riscos].

- O **princípio da preferência de usos** que visa acautelar “a preferência de usos indispensáveis que, pela sua natureza, não possam ter localização alternativa” (como sucede com os usos destinados à indústria extrativa)

- iii) Note-se que nos termos das alíneas *b)* e *h)* do n.º 2 do artigo 6.º deste Decreto Regulamentar a “reconhecida potencialidade para a exploração de recursos geológicos e energéticos” e “afetação a atividades industriais ligadas (...) à exploração de recursos geológicos e energéticos” são critérios para a classificação dos respetivos solos como rústicos.
- iv) Na classe dos solos rústicos prevê-se expressamente uma categoria de solo especificamente vocacionada para estas atividades: os *espaços de exploração de recursos energéticos e geológicos* [alínea *c)* do n.º 1 do artigo 17.º], os quais são definidos e regulados no artigo 20.º, segundo o qual:

“1. Os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal devem delimitar e regulamentar como categoria específica de solo rústico as áreas afetadas à exploração de recursos energéticos e geológicos.

2. A regulamentação desta categoria de uso do solo deve assegurar a minimização dos impactes ambientais e a compatibilização de utilizações e atividades na fase de exploração dos recursos energéticos e geológicos, e a recuperação paisagística após o término dessa atividade.

3. Os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal devem também regulamentar a localização das atividades de transformação industrial primária de recursos geológicos.

5. DESAFIOS AO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A política de ordenamento do território não pode ignorar que os recursos geológicos são imprescindíveis à sociedade e que a sua exploração é um fator de competitividade das regiões onde ocorre, de criação de emprego e de desenvolvimento económico e social; mas também não pode esquecer que a exploração desses recursos gera consideráveis impactos do ponto de vista da geodiversidade e biodiversidade das áreas em que ocorrem e das áreas envolventes, descarateriza a paisagem e gera uma manifesta mudança do ponto de vista histórico-cultural dos espaços e da sua fruição.

Deste modo, a opção por qualquer exercício extrativo deve ser tomada de forma sustentável, tendo em consideração não apenas o valor económico da atividade extrativa desenvolvida ou a desenvolver, mas também os variadíssimos serviços dos ecossistemas que são assegurados pelo espaço em que aquele se desenvolverá.

No caso específico dos aproveitamentos por extração, os interesses a considerar serão, por isso, essencialmente os da conservação da geodiversidade e os do desenvolvimento económico, em particular através do interesse na condução da atividade extrativa que hoje parece encontrar um novo fôlego, sobretudo no que se refere à extração de elementos químicos com grande valor para a produção da energia, como o lítio, também designado por muitos de “petróleo branco”. Numa altura em que o encontro de formas “alternativas” de energia — designadamente, mas não exclusivamente, para alimentar a indústria dos automóveis elétricos — tem ocupado um papel essencial nas agendas políticas dos Estados e de outras entidades, como a União Europeia, as preocupações da compatibilização de interesses entre conservação e desenvolvimento passam a ter um especial relevo e significado. Isto porque tais reservas se encontrarão, muitas vezes, em locais que são conhecidos pela sua geodiversidade e, alguns deles com superlativo valor ambiental.

Mas não é só esta renovada “corrida” aos recursos geológicos que causa particulares dificuldades ao ordenamento do território, ao colocá-lo perante inovadores desafios económicos, sociais e ambientais.

Outro desafio resulta de explorações extrativas que se encontram em curso e que estão devidamente tituladas para o efeito pelos poderes públicos, mas que o foram em momentos há muito idos, nos quais as preocupações ambientais e, especificamente, com a preservação da geodiversidade eram poucas ou nenhuma. Neste caso, não se trata de enquadrar o devir dos tempos e das necessidades humanas, mas de enquadrar os compromissos passados e as suas exigências contemporâneas.

Tarefa que não se revela, também ela, fácil, uma vez que há aqui a estabilização de um conjunto de direitos, expectativas jurídicas, ou mesmo de meros interesses de facto que levam a que, na tarefa de ponderação de interesses a desenvolver, não estejam apenas em causa “puros” interesses públicos, mas também interesses privados na continuação do desenvolvimento da atividade que não podem ser descurados e que devem ser colocados na balança.

Não é, porém, isso que acontece, para já, com a maioria das potenciais explorações de lítio em Portugal, em que correm pedidos de prospeção e pesquisa de lítio, mas cuja exploração em concreto se encontra ainda em debate ²¹. Neste âmbito, mais essencial é que se faça uma aturada análise de todos os critérios pertinentes tanto pro como contra a referida exploração e que as decisões sejam tomadas com total ponderação dos interesses relevantes, sobretudo ao nível da avaliação de impacto ambiental que deverá ter lugar.

A todas estas dificuldades junta-se uma outra, a de que a localização dos recursos, como já foi referido, não é modelável. Este fator condiciona profundamente qualquer

²¹ Mas não em todas, já que relativamente à exploração de lítio em Montalegre à Lusorecursos, o Governo entendeu que esta entidade teria direito a requerer a exploração, por ser beneficiária de uma licença de prospeção, ainda que aquela fique dependente dos resultados da avaliação de impacto ambiental — Governo foi obrigado a dar concessão da exploração de lítio em Montalegre, Diário de Notícias, 12 de Novembro de 2019 (<https://www.dn.pt/pais/governo-foi-obrigado-a-dar-concessao-da-exploracao-de-litio-em-montalegre-11503981.html>).

atividade de aproveitamento ou valorização dos recursos geológicos, como expressamente refere a Lei de bases do regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos existentes no território nacional (Lei 54/2015, de 22 de junho), no artigo 8.º, n.º 1: *“os bens geológicos devem ser objeto das medidas legislativas e administrativas de proteção adequada à sua natureza escassa, insubstituível e não deslocalizável, garantindo o seu eficiente aproveitamento”*.

Nestes termos, os locais com potencialidade para a exploração dos recursos minerais bem como aqueles que estão já em exploração têm de ser objeto de identificação e ponderação nos instrumentos de ordenamento do território, em particular nos planos territoriais que incidam sobre essas áreas, o que implica uma tarefa de inventariação do existente que tome em conta essa localização e potencial extrativo mas, também, e simultaneamente as características dessas áreas do ponto de vista da geodiversidade, permitindo, assim, a melhor tomada de decisão sobre a sua possível prospeção e exploração geológica.

Mas, mais do que isso, e de forma a tornar mais determináveis e controláveis as decisões sobre o ordenamento do território é imprescindível que se desenvolvam critérios de decisão, i.e. que se estabeleçam fórmulas, ainda que flexíveis, de ponderação e decisão sobre o tipo de utilizações a preferir para uma determinada área territorial.

Tal implica que se estabeleçam sistemas multicritério em que se defina quais os valores ou interesses prevaletentes na situação em presença de modo a orientar a tomada de decisão, por exemplo se se trata de um geossítio no qual se concentrem elementos da geodiversidade que apresentam valor singular; se se trata de uma área em que existem recursos geológicos de importância social e cultural importante (o que acontecerá com reservas de águas minerais, por exemplo, ou áreas de tradicional fruição humana, designadamente turística e propensas para o geoturismo); se em causa estão áreas de importância do ponto de vista da geodiversidade, mas grandemente descaracterizadas em virtude das explorações económicas já desenvolvidas; se estão em causa áreas geodiversas mas com grande potencialidade económica que não pode ser desviada para áreas com menores indicadores de geodiversidade; se se trata de áreas com menor geodiversidade e que podem, com menos impacto, ser canalizadas para exploração de recursos geológicos, posto, naturalmente, que estes existam e tenham interesse económico.

Naturalmente que estes são critérios gerais, que devem ter em linha de conta as especificidades de cada área e das explorações a desenvolver, desde logo quanto à natureza dos recursos geológicos existentes; quanto à sua importância económica (se são ocorrências minerais que, pela sua raridade, alto valor específico ou importância na aplicação em processos industriais das substâncias nelas contidas, se apresentam com especial interesse económico ou se têm um valor económico mais delimitado); dos impactos da exploração pretendida e dos próprios riscos que tanto a área, como a exploração envolvem para pessoas e bens.

O que é importante frisar é que de meras obrigações gerais de ponderação, se deve transitar, no Estado Ecológico atual — que alguns designam já do Antropoceno —, para a obrigação

de alcançar verdadeiros resultados na prevenção de danos ambientais e de melhoria da qualidade do ambiente ou, pelo menos, para a obrigação de concretizar metodologias e instrumentos eficazes e efetivos que permitam a melhor e maior consecução daqueles objetivos.

6. CONCLUSÃO

Numa economia linear, as atividades de produção e consumo começam e acabam na Natureza, num processo entrópico, acelerado e de sentido único, em quatro passos: extração-transformação-consumo-eliminação.

São precisamente os processos lineares de produção e consumo que obrigam à extração permanente de recursos geológicos ²², desde a prospeção até ao esgotamento de pedreira após pedreira, mina após mina, jazida após jazida, deixando para trás feridas indelévels na paisagem, zonas de risco ambiental e humano ²³, marcas sociais de condições de vida e de trabalho miseráveis e uma herança geológica cada vez mais empobrecida para as gerações futuras.

Num mundo ideal, 100% circular ²⁴, as matérias minerais em circulação na economia deveriam ser suficientes para satisfazer as necessidades das sociedades humanas que, legitimamente, aspiram a ter níveis de conforto e bem-estar mais elevados.

Num mundo ideal, esse conforto e bem-estar deveriam ser proporcionados sem necessidade de aumentar a intensidade de consumo de materiais ²⁵ e sem necessidade de

²² O Relatório da Comissão Europeia sobre materiais críticos na Economia circular apresenta com clareza esta mesma visão: *Report on Critical Raw Materials and the Circular Economy*, Commission staff working document, Brussels, 16.1.2018 SWD(2018) 36 final.

²³ Sobre os riscos de zonas de mineração abandonadas ver *A Herança das Minas Abandonadas — O Enquadramento e a Actuação em Portugal*, editado em setembro de 2011, pela Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA e pela Direção Geral de Energia e Geologia, disponível em <https://edm.pt/area-ambiental/livro-a-heranca-das-minas-abandonadas/>. Mais recentemente, a Presidência do Conselho de Ministros aprovou a Resolução n.º 50/2019 que prevê o *Plano de Intervenção nas Pedreiras em Situação Crítica*, na sequência do acidente de 2018, que matou cinco pessoas numa pedreira em Borba, no Alentejo.

²⁴ Sobre a economia circular na Europa ver antes de mais, o próprio *European Green Deal* (Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 11.12.2019 COM (2019) 640 final, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf); mas também o *New Circular Economy Action Plan — Consultation on the Roadmap*, (disponível em https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2019-7907872_en); e o *Final Circular Economy Package* (disponível em https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm).

Em Portugal, ver a Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2019 de 2 de julho, que altera o Plano de Ação para a Economia Circular, inicialmente aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 11 de dezembro.

²⁵ Sobre o conceito de “decoupling” ver o relatório do Programa das Nações Unidas para o Ambiente: *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth*, publicado em 2011,

explorar novos recursos minerais virgens ²⁶. Porquê? Porque, verificando-se as condições certas, os recursos minerais já extraídos podem ser recirculados múltiplas vezes ²⁷.

O que falta então para termos esse mundo ideal?

Falta mudar as condições de funcionamento descontrolado da economia, e falta mudar a mentalidade hiper consumista ²⁸ dominante.

Porque se fosse mais caro extrair recursos geológicos do que utilizar os que já foram extraídos, a reciclagem seria a regra, e a extração, a exceção.

Se fosse menos lucrativo comercializar produtos com obsolescência programada ²⁹ do que produtos duradouros, a reparação de produtos seria a regra, e a compra de novos produtos, a exceção.

Se fosse socialmente bem visto ter menos bens de consumo e usá-los durante mais tempo, a poupança seria a regra, e o descarte, a exceção.

Se fosse mais dispendioso eliminar resíduos de consumo de forma indiferenciada, a deposição seletiva de frações de resíduos para valorização seria a regra, e deitar lixo no contentor, a exceção.

E o que falta para que estas condições de um mundo ideal se verifiquem?

Falta um regime de regulação e fiscalidade das atividades produtivas que torne economicamente mais interessante utilizar subprodutos do que matérias primas virgens.

Falta um regime legal que incentive a colocação no mercado de produtos mais duradouros e penalize produtos descartáveis.

Falta uma consciência ecológica que desenvolva as respostas sociais adequadas ao desconsumo ou à parcimónia voluntária no consumo.

disponível em <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/9816>. Infelizmente os dados mais recentes do Programa das Nações Unidas para o Ambiente, a extração de recursos continua a aumentar (*Global Resources Outlook, Natural Resources for the Future we Want*, United Nations Environment Programme, 2019, disponível em https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27518/GRO_2019_SPM_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

²⁶ O Protocolo de 2002 à Convenção Alpina, de 1991, estabelece, a propósito da conservação do solo, um princípio de “uso económico e extração prudente de recursos minerais”. O artigo refere que “as partes contratantes cuidarão de que os recursos minerais sejam utilizados economicamente. As partes devem trabalhar para garantir que seja dada preferência ao uso de materiais substitutos e que as opções de reciclagem sejam totalmente usadas ou seu desenvolvimento seja incentivado” (disponível em https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Convention/EN/Protocol_Soil_Conservation_EN.pdf).

²⁷ Na construção de Ernst von Weizsacker et alii, pelo menos cinco vezes: *Factor Five: Transforming the Global Economy Through 80% Improvements in Resource Productivity. A report to the Club of Rome*. Earthscan, 2009.

²⁸ Sobre o tema do hiper consumo a vasta obra de Gilles Lipovetsky é incontornável. A título de exemplo vejamos *O Império do Efêmero A moda e o seu destino nas sociedades modernas*, Publicações dom Quixote 2011, *A Sociedade da Deceção*, Edições 70, 2012, *A Era do Vazio*, Edições 70, 2018.

²⁹ Na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Fechar o ciclo — plano de ação da UE para a economia circular” Bruxelas, 2.12.2015 COM(2015) 614 final, é a própria Comissão Europeia que afirma que “As práticas de obsolescência programada podem também limitar o tempo de vida útil dos produtos.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>

Falta uma ecoliteracia que conduza à adoção dos comportamentos corretos de gestão de subprodutos da atividade de consumo.

Depois de reduzir a pressão do lado da procura, os recursos geológicos poderiam ser sujeitos a um regime de acesso limitado aos usos não extrativos. Assim, a preservação tornar-se-ia a regra, e a extração, a exceção.

Os Estados deixariam de ter, na extração dos recursos geológicos, uma fonte de receita direta, através de lucros, taxas ou *royalties*. Os Estados passariam a ser os guardiões do património geológico que ocorre em território nacional, tal como as Nações Unidas são do património que ocorre em espaço internacional ³⁰.

A quem pretendesse extrair recursos geológicos, incumbiria o ónus de provar a inviabilidade técnica ou económica da utilização de matérias secundárias ou subprodutos.

A quem pretendesse usar matérias primas virgens, incumbiria o ónus de provar a insuficiência ou a inadequação ambiental da utilização de fontes secundárias de materiais.

Os princípios fundamentais que orientam as atividades extrativas passariam a ser a prevenção, a substituição ³¹, a subsidiariedade e a proporcionalidade.

- Prevenção, na medida em que, sempre que possível, a extração de recursos geológicos deve ser evitada.
- Substituição, porque os processos produtivos devem ser alterados para utilizar materiais secundários em detrimento de materiais virgens.
- Subsidiariedade, pois as jazidas naturais só poderão ser tocadas depois de esgotadas as fontes secundárias ³².
- Proporcionalidade, já que a extração de recursos deve ser estritamente limitada às necessidades demonstradas.

³⁰ A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar aplica-se ao solo e subsolo marinho subjacente ao alto mar. No artigo 133 a “Área” é designada como o conjunto de “todos os recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos *in situ* na área, no leito do mar ou no seu subsolo, incluindo os nódulos polimetálicos”. Com clareza a Convenção determina que “a área e seus recursos são património comum da humanidade.” (artigo 136). Cabe à Autoridade dos Fundos Marinhos a gestão dos recursos da Área (artigo 152). Consequentemente, “nenhum Estado pode reivindicar ou exercer soberania ou direitos de soberania sobre qualquer parte da área ou seus recursos; nenhum Estado ou pessoa jurídica, singular ou colectiva, pode apropriar-se de qualquer parte da área ou dos seus recursos. Não serão reconhecidos tal reivindicação ou exercício de soberania ou direitos de soberania nem tal apropriação” (artigo 137 n.º 1).

³¹ Sobre o princípio da substituição enquanto princípio geral de direito ambiental ver Gerd Winter, “Substitution : From Alternatives to ecological proportionality”, *Principles of Environmental Law, Elgar Encyclopaedia of Environmental Law*, Eduard Elgar, 2018, 234 e ss.

³² Cada vez mais a utilização de matérias primas secundárias atualmente depositadas nos aterros é uma opção em cima da mesa. Ver o estudo de Blengini, G.A.; Mathieux, F.; Mancini, L.; Nyberg, M.; Viegas, H.M. (Editors), para o Joint Research Center da Comissão Europeia: *Recovery of critical and other raw materials from mining waste and landfills. State of play on existing practices*, 2019 (disponível em https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC116131/aaa_20190506-d3-jrc-science-for-policy-recovery_of_rm_from_mining_waste_and_landfills_4_07_19_online_final.pdf).

No entanto, no mundo real, tudo funciona de forma bem diferente. A extração de recursos continua a ser a regra e a sua produção parece ser só limitada pelo mercado, o consumo é desenfreado e a gestão de resíduos é caótica.

Mesmo ao nível do ordenamento do território e da geodiversidade, estamos aptas a concluir que este conceito e o bem jurídico para que apela encontram ainda um tratamento “subdesenvolvido” em sede dos instrumentos de ordenamento territorial e, bem assim, das várias medidas que o concretizam.

Cumpra a um atento, moderno e criterioso ordenamento do território fazer a transição de um modelo assente nos recursos para um modelo assente em valores, em que a geodiversidade, dados os serviços de ecossistemas que presta, possa, a título próprio, ser colocada em evidência e em adequada ponderação com outros serviços e interesses públicos e privados.

Alexandra Aragão
Fernanda Paula Oliveira
Dulce Lopes

Abstracts



Rev *CED*ÖÜA

**Public civil action in Anitapólis:
the work of the public defender of the Union to avoid
the configuration of socio-environmental injustice**

José Rubens Morato Leite

Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira Codonho

Abstract: The public civil action filed by the Federal Public Defender's Office to protect the inhabitants of Anitapolis from the losses of the Catarinense Phosphate Industry Ltd was based on: (a) health risks arising from hydrofluoric acid, sulfuric acid, etc., b) risks to springs that serve for abstraction for human consumption; c) possibility of acid rain. Prohibition of the venture was required if there is a risk to health; and, alternatively, if feasible, the defendant to pay compensatory policies: hospital construction, pharmaceutical care, etc. There is evidence of socio-environmental injustice, since the residents are mostly poor farmers and the defendant was initially owned by Bunge and Yara, foreign multinationals. Subsequently, the defendant requested the withdrawal of environmental licensing, which led to the extinction of the judicial process. If there is a new environmental license, the community should request its suspension or require compensatory measures, in accordance with the polluter pays principle.

Keywords: Phosphate industry — Poor farmers — Public civil action — Socio-environmental injustice — Polluter pays principle

**Scientific data and digital populism:
sustainability, ecological crisis and burnt in Amazon**

Humberto Francisco F. Campos M. Filpi

Luiz Fernando Rossetti Borges

Marcelo Pretto Mosmann

Abstract: In the context of ecological crisis, data collected and presented by researchers and scientific institutions are relevant to the effectiveness of environmental public policies, because, besides alerting about the effects of human actions on the ecosystem, they help to discuss the ecological sustainability of the planet. However, such relevance has been discredited and delegitimized from the logic of digital populism, which, in a simplistic and often conspiratorial manner and through fake news, attempts to reinforce the friend-foe dichotomy. Thus, from the deductive, bibliographic and documentary method, interdisciplinarily, this paper presents certain scientific data about anthropic impacts on nature and discusses, in such context, the phenomenon of digital populism. In the end, considering this discussion, a brief analysis of the recent case of burning in the Amazon is made, demonstrating how

the populist discourse attempts to turn science into an “enemy” and a threat to the interests of the “people”.

Keywords: Scientific data; Environmental Public Policy; Ecological crisis; Digital populism; Amazon.

Contract Manager and the sustainable public procurement: first impressions

Carlos Sérgio Rodrigues

Abstract: As a result of the 2017 review, the CCP was brought into compliance with the 2014 Directives, with the introduction of important novelties and a paradigm shift towards sustainable public procurement. The Contract Manager is regarded as an expression of transparency and good public management measures, carrying advantages and benefits. However, several uncertainties, namely regarding its role in building and preserving sustainable public procurement, motivate the present analysis and is justified by the need of establishing guidelines for contracting entities and clarifying the regime. This analysis is in actual fact the only one possible considering the short lifespan of the matter.

Keywords: sustainable public procurement; contract manager; sustainability indicators; public law

Notice on the *ultima ratio* nature of the demolition of illegal works in the portuguese law urbanism; the intervention of municipal bodies in the legalization procedure

Nuno Amaro

Abstract: Article 102 of the of the Legal Regime of Urban Planning and Building postulates the duty of the Municipal Administration to restore urban legality. The demolition of illegal work for lack of a building permit, or for anchoring in illegal licensing, depends on the impossibility of licensing (or prior communication) or of adjusting it to legal and regulatory urban norms.

Keywords: Mayor, measures to restore urban legality, demolition of illegal works, legalization procedure, issuing urban licenses, financial responsibility.

Últimas Aquisições

Bibliográficas

Rev *CED^oUA*

AFFORDABLE HOUSING AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

Affordable housing and public-private partnerships / edited by Nestor M. Davidson, Robin Paul Malloy. — Farnham: Ashgate, 2009. — xi, 288 p.; 25 cm. — (Law, property and society). — Bibliografia: p. [247]-283. — Índice: p. [285]-288.

ISBN 9780754677208

ALEXANDRINO, José de Melo, 1959-

Uma década de reformas do poder local? / José Melo Alexandrino. — Lisboa: AAFDL Editora, 2018. — 274 p.; 23 cm. — Bibliografia: p. 249-270.

ISBN 9789726292340

ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: balance y perspectivas / dirección Federico A. Castillo Blanco. — Granada: UIM, 2008. — 418 p. : il.; 21 cm. — (Monografías de gobiernos locales). — Bibliografía no final de cada capítulo.

ISBN 9788493372682

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT DE L'URBANISME. 11, Barcelone, 2017.

Patrimoine architectural, sites & paysages saisis par le droit de l'urbanisme = Architectural heritage, sites and landscapes seized by urban law: 11e colloque biennal, organisé à Barcelone les 22 et 23 septembre 2017 / David Renders, Jacqueline Morand-Deville, Judith Gifreu Font, editors. — Bruxelles: Bruylant, 2019. — 562 p.; 24 cm. — (Association internationale de droit de l'urbanisme).

ISBN 9782802763093

BADEN-POWELL, Baden Henry, 1841-1901.

Manual of forest law / B.H. Daden Powell. — 1st Indian imp. — Delhi: Biotech Books, 2017. — xiii, 553 p.; 22 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. 543-553.

ISBN 9788176220040

BARCESSAT, Ana Clara Aben-Athar, 1989-

Desastres e direito ambiental: governança, normatividade e responsabilidade estatal / Ana Clara Aben-Athar Barcessat. — Porto: Editorial Juruá, 2018. — 141 p.; 22 cm. — Bibliografia: p. [127]-131. — Índice: p. [133]-136.

ISBN 9789897125423

BONAPART, Barri Kaplan

Understanding tree law: a handbook for practitioners / Barri Kaplan Bonapart. — [Boston]: Aspatore, 2014. — 155 p.; 22 cm.

ISBN 9780314292063

BRETTAUER, Judith M.

Climate change and resource conflict: the role of scarcity / Judith M. Brettauer. — London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017. — xii, 217 p. : il.; 25 cm. — (Routledge studies in peace and conflict resolution). — Bibliografia: p. 205-211. — Índice: p. [212]-217.

ISBN 9781138188341

BROCKMANN, Jens

Waldgesetz für den Freistaat Sachsen: Kommentar und ergänzende Vorschriften / von Jens Brockmann, Detlev Sann. — Stuttgart: Kohlhammer, 2008. — XV, 188 p.; 21 cm. — (Kommunale Schriften für Sachsen). — Bibliografia: p. XV. — Índice: p. VII-IX.

ISBN 9783555014159

CALIDAD DEMOCRÁTICA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Calidad democrática y organización territorial / José Tudela Aranda, Mario Kölling, Fernando Reviriego Picón (coords.). — Madrid [etc.]: Marcial Pons, 2018. — 322 p.; 24 cm. — (Teoría constitucional y derecho). — Incluye bibliografía.

ISBN 9788491234364

CAVALIERE, Stefania, 1970-

La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà / Stefania Cavaliere. — Bari: Cacucci, 2018. — X, 273 p.; 24 cm. — (Studi di diritto pubblico). — Bibliografía: p. [243]-273.

ISBN 9788866117353

CHANCEL, Lucas

Insoutenables inégalités: pour une justice sociale et environnementale / Lucas Chancel. — Paris: Les Petits matins, 2017. — 181 p.: il.; 21 cm. — Incluye bibliografía.

ISBN 9782363832153

CONDESSO, Fernando, 1946-

Direito do ambiente: ambiente e território, urbanismo e reabilitação urbana / Fernando dos Reis Condeso, Ricardo Alexandre Azevedo dos Reis Condeso. — 3.ª ed. — Coimbra: Edições Almedina, 2018. — 411 p.; 23 cm. — (Manuais universitários). — Bibliografía: p. 399-404.

ISBN 9789724074672

COSTA, Adalberto

Urbanismo: regime jurídico da urbanização e edificação / Adalberto Costa, Vítor Ribeiro; [prefácio António Silva Tiago]. — Porto: Vida Económica, 2018. — 666, [5] p.: il.; 24 cm.

ISBN 9789897685149

CSR AND CLIMATE CHANGE IMPLICATIONS FOR MULTINATIONAL ENTERPRISES

CSR and climate change implications for multinational enterprises / edited by John R. McIntyre, Silvester Ivanaj, Vera Ivanaj. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, cop. 2018. — xix, 342 p.: il.; 25 cm. — (New horizons in international business). — Bibliografía no final de cada capítulo. — Índice: p. 239-342.

ISBN 9781786437754

DANESE, Paula Monteiro, 1989-

Meio ambiente contemporaneidade: de sua proteção à luz do sistema interamericano de direitos humanos / Paula Monteiro Danese. — Porto: Editorial Juruá, 2019. — 197 p.; 22 cm. — Bibliografía: p. [181]-188. — Índice: p. [189]-191.

ISBN 9789897125645

DERECHO A LA VIVIENDA Y FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Derecho a la vivienda y función social de la propiedad: nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento / Josep Maria Moltó Darner, Juli Ponce Solé coordinadores; Aleix Canals ... [et al.]. — 1.ª ed. — Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017. — 241 p.; 24 cm. — (Estudios). — Incluye bibliografía.

ISBN 9788491523512

DERECHO LOCAL DE ANDALUCÍA

Derecho local de Andalucía: la ley 5/2010, de 11 de Junio, de autonomía local de Andalucía / director José Luis Rivero Ysern; coordinadores Encarnación Montoya Martín, Severiano Fernández Ramos. — Madrid: Iustel, 2012. — 510 p.; 22 cm. — Incluye bibliografía.

ISBN 9788498901955

DERECHOS AMBIENTALES, CONFLICTIVIDAD Y PAZ AMBIENTAL

Derechos ambientales, conflictividad y paz ambiental / Gregorio Mesa Cuadros, editor; [aut. Isabel Vilaseca Boixareu ... [et al.]. — Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2019. — 383 p.: il.; 24 cm. — (Colección Gerardo Molina; 77).

ISBN 9789587837810

DEVELOPMENT AS A BATTLEFIELD

Development as a battlefield / edited by Irene Bono, Béatrice Hibou. — Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2017. — XVIII, 335 p.; 26 cm. — (International development policy; 8). — Bibliografía no final de cada capítulo. — Índice: p. [333]-335.

ISBN 9789004349520

DIREITO DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS E DESENVOLVIMENTO

Direito das energias renováveis e desenvolvimento / organizadores Yanko Marcus de Alencar Xavier, Fabrício Germano Alves, Patrícia Borba Vilar Guimarães. — Natal: EDUFRN, 2013. — 154 p.; 21 cm. — (Direito dos recursos naturais e da energia; N.º 7). — Bibliografía no final de cada capítulo.

ISBN 9788542500899

DIREITO DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

Direito do petróleo, gás natural e biocombustíveis: estudos em homenagem à professora Helenice Vital / organizadores Yanko Marcus de Alencar Xavier. — Natal: EDUFRN, 2013. — 153 p.; 22 cm. — (Série Direito dos recursos naturais e da energia; 10). — Bibliografía: p. 153.

ISBN 9788542501117

DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL

Direito tributário ambiental / Heleno Taveira Tôres (organizador); colaboradores Alejandro C. Altamirano ... [et al.]. — São Paulo: Malheiros Editores, 2005. — 894 p.; 21 cm. — Inclui bibliografía.

ISBN 9788574206615

ECOLOGICAL INTEGRITY, LAW AND GOVERNANCE

Ecological integrity, law and governance / edited by Laura Westra ... [et al.]. — London; New York: Routledge, 2018. — xiv, 245 p.; 25 cm. — Bibliografía: p. 232-233. — Índice: p. [234]-245.

ISBN 9780815394631

EDING, H.

Die Rechtsverhältnisse des Waldes / H. Eding. — Aufl. 1874. — Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 1874. — XII, 236 p.; 21 cm. — Inclui bibliografía. — Facsimile de: Berlin: Springer-Verlag, 1874.

ISBN 9783662323021

DOI 10.1007/9783662331293

EIKERMANN, Anja

Forests in international law: is there really a need for an international forest convention? / Anja Eikermann. — New York: Springer, 2015. — x, 196 p.; 25 cm. — Inclui bibliografía.

ISBN 9783319149493

DOI 10.1007/9783319149509

ENERGIERECHT IM WANDEL, Düsseldorf, 2017.

Energierecht im Wandel: Kolloquium zu Ehren des 75. Geburtstags von Franz Jürgen Säcker/ Jochen Mohr (Hrsg.). — 1. Aufl. — Baden-Baden: Nomos, 2018. — 149 p.; 23 cm. — (Kartell — und Regulierungsrecht; Band 23). — Inclui bibliografía.

ISBN 9783848744381

ENSAIOS SOBRE POLÍTICA ENERGÉTICA

Ensaio sobre política energética: coletânea de artigos do boletim INFOPETRO / org. Ronaldo Goulart Bicalho ... [et al.]. — Rio de Janeiro: Interciência, 2007. — 300 p.: il.; 25 cm. — Inclui bibliografia.
ISBN 9788571931664

ENVIRONMENTAL CRIME IN EUROPE

Environmental crime in Europe / edited by Andrew Farmer, Michael Faure and Grazia Maria Vagliasindi. — Oxford; Portland: Hart Publishing, 2017. — xix, 367 p.: il.; 25 cm. — (Modern studies in European law). — Bibliografia: p. [333]-348. — Índice: p. [349]-367.
ISBN 9781509914012

ENVIRONMENTAL LAW AND ECONOMICS

Environmental law and economics / Klaus Mathis, Bruce R. Huber editors. — Cham: Springer, cop. 2017. — xxi, 534 p.: il.; 25 cm. — (Economic analysis of law in european legal scholarship; 4). — Bibliografia no final de cada capítulo. — Índice: p. 531-534.
ISBN 9783319509310

ENVIRONMENTAL MEDIATION

Environmental mediation: an international survey / edited by Catherine Choquette and Véronique Fraser. — London; New York: Routledge, 2018. — xii, 219 p.: il.; 25 cm. — (Routledge research in international environmental law). — Inclui bibliografia. — Índice: p. [214]-219.
ISBN 9781138048089

ENVIRONMENTAL PRICING

Environmental pricing: studies in policy choices and interactions / edited by Larry Kreiser ... [et al.]. — Cheltenham; Northampton: E. Elgar, 2015. — xvii, 248 p.: il.; 24 cm. — (Critical issues in environmental taxation; 16). — Bibliografia: p. 238-240. — Índice: p. 241-248.
ISBN 9781785360244

ENVIRONMENTAL RIGHTS IN EUROPE AND BEYOND

Environmental rights in Europe and beyond / edited by Sanja Bogoevi and Rosemary Rayfuse. — Oxford [etc.]: Hart, 2018. — xxvii, 291 p.; 25 cm. — (Swedish studies in European law; 11).
ISBN 9781509911110

ENVIRONMENTAL TAXATION AND THE LAW

Environmental taxation and the law / edited by Janet E. Milne. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, cop. 2017. — 2 vol.: il.; 25 cm. — (International library of law and the environment; 6). — (Elgar research collection). — Bibliografia: p. 849-861 (Vol. 1).
ISBN 9781785361999

ESTUDIOS JURÍDICOS SOBRE ECONOMÍA URBANA SOSTENIBLE

Estudios jurídicos sobre economía urbana sostenible / directores Federico A. Castillo Blanco, Juan Francisco Pérez Gálvez; coordinadora Fátima E. Ramallo López. — Granada: UIM, 2013. — 470 p.: il.; 24 cm + 1 CDROM. — Inclui bibliografia.
ISBN 9788494141096

ÉTICA APLICADA

Ética aplicada: ambiente / coordenação Maria do Céu Patrão Neves, Viriato Soromenho-Marques. — 1.º ed. — Lisboa: Edições 70, 2017. — 392 p.; 21 cm. — (Ética aplicada; 4). — Inclui bibliografia.
ISBN 9789724420738

ÉTICA APLICADA

Ética aplicada: animais / coordenação Maria do Céu Patrão Neves, Fernando Araújo. — 1.ª ed. — Lisboa: Edições 70, 2018. — 339 p.; 21 cm. — (Ética aplicada; 6). — Inclui bibliografia.
ISBN 9789724419565

FORGING A SOCIO-LEGAL APPROACH TO ENVIRONMENTAL HARMS

Forging a socio-legal approach to environmental harms / edited by Tiffany Bergin and Emanuela Orlando. — Oxon: Routledge, 2017. — XI, 286 p.; 25 cm. — (Law, justice and ecology). — Bibliografia: p. 278. — Índice: p. [279]-286.
ISBN 9781138936638

FORSTER, Frank

Privatisierung und Regulierung der Wasserversorgung in Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika / von Frank Forster. — Berlin: Duncker & Humblot, 2007. — 405 p.; 24 cm. — (Schriften zum Internationalen Recht; 166). — Bibliografia: p. [381]-403.
ISBN 9783428122516

FRANZ, Thorsten, 1967-

Forstrecht: Lehrbuch und Vorschriftenammlung / von Thorsten Franz, Hochschule Harz. — 3. Aufl. — Remagen-Oberwinter: Verlag Kessel, 2014. — 554 p.; 23 cm. — Bibliografia p. 553-545. — Índice p. 546-553.
ISBN 9783941300354 (pbk.)

GARCÍA RUBIO, Fernando, 1967-

El derecho administrativo en un entorno internacional: estudios de derecho territorial administrativo comparado / Fernando García Rubio. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2015. — 478 p.; 24 cm. — (Monografías). — Bibliografia: p. 453-478.
ISBN 9788473514996

GASSNER, Erich, 1935-

Natur — und Landschaftsschutzrecht / von Erich Gassner. — 2., völlig neu bearbeitete Aufl. — Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2016. — XIX, 296 p.: il.; 21 cm. — Bibliografia: p. 269-276.
ISBN 9783503167975

GELZER, Konrad, 1916-1994

Entschädigungsanspruch aus Enteignung und enteignungsgleichem Eingriff / begründet Konrad Gelzer, fortgeführt von Felix Busse; bearbeitet von Hartmut Fischer. — 4., vollständig überarbeitete Aufl. — München: C.H. Beck, 2017. — XIV, 186 p.; 25 cm. — (NJW Praxis; Bd. 2). — Inclui índice e bibliografia.
ISBN 9783406678448

GESTÃO LEGAL DOS RECURSOS HÍDRICOS DOS ESTADOS DO NORDESTE DO BRASIL

Gestão legal dos recursos hídricos dos Estados do Nordeste do Brasil / Yanko Marcius de Alencar Xavier, Nizomar Falcão Bezerra (organizadores). — Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. — 187 p.; 21 cm. — Bibliografia: p. 187.
ISBN 9788575040805

GOMES, Carla Amado, 1970-

Direito internacional do ambiente: uma abordagem temática / Carla Amado Gomes. — Lisboa: AAFDL, 2018. — 380 p.; 23 cm.
ISBN 9789726292319

GOMES, Carla Amado, 1970-

Introdução ao direito do ambiente / Carla Amado Gomes. — 4.ª ed. — Lisboa: AAFDL Editora, 2018. — 395 p.; 23 cm. — Inclui bibliografia.
ISBN 9789726292647

GRABENWARTER, Christoph, 1966-

Verfassungsfragen von Rechten an Wald und Weide / von Christoph Grabenwarter, Georg Lienbacher. — Wien; Graz: NWV, 2004. — 160 p.; 23 cm. — (Neue juristische Monografien; Bd. 24). — Bibliografia: p. 155-156. — Índice: p. 157-160.
ISBN 9783708301204

GRALHEIRO, João Carlos

Dos baldios, até à Lei 75/2017, de 17 de agosto / João Carlos Gralheiro; [prefácios João Cerveira, Armando Carvalho]. — 1.ª ed. — [S.l.]: Edições Esgotadas, 2018 (Tipografia Beira Alta). — 301 p.; 23 cm. — (Pro iustitiae; 4). — Bibliografia: p. 298-301.
ISBN 9789898911179

GREEN FISCAL REFORM FOR A SUSTAINABLE FUTURE

Green fiscal reform for a sustainable future: reform, innovation and renewable energy / edited by Natalie P. Stoianoff ... [et al.]. — Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. — xii, 230 p. : il.; 24 cm. — (Critical issues in environmental taxation; 17). — Índice: p. 221-230.
ISBN 9781786431189

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar

Direito de águas e desenvolvimento sustentável / Patrícia Borba Vilar Guimarães, Yanko Marcius de Alencar Xavier. — Natal: EDUFRN, 2010. — 174 p.; 21 cm. — (Direito dos recursos naturais e da energia; 4). — Bibliografia: p. 173-174.
ISBN 9788572736695

HANDBOOK OF THE INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY OF ENERGY AND NATURAL RESOURCES

Handbook of the international political economy of energy and natural resources / edited by Andreas Goldthau, Michael F. Keating, Caroline Kuzemko. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018. — xiii, 396 p. : il.; 25 cm. — Bibliografia no final de cada capítulo. — Índice: p. v-vii.
ISBN 9781783475629
DOI 10.4337/9781783475636

HELLBERG, Sofie, 1979-

The biopolitics of water: governance, scarcity and populations / Sofie Hellberg. — London; New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2018. — 192 p.; 25 cm. — (Earthscan studies in water resource management). — Bibliografia no final de cada capítulo. — Índice: p. [183]-192.
ISBN 9781138740754

HOLLAND, Breena

Allocating the earth: a distributional framework for protecting capabilities in environmental law and policy/ Breena Holland. — Oxford: Oxford University Press, 2014. — xvii, 245 p.; 25 cm. — Bibliografia: p. 271-234. — Índice: p. 235-245.
ISBN 9780199692071

HUMPHREYS, Matthew James, 1969-

Sustainable development in the European Union: a general principle / Matthew Humphreys. — London; New York: Routledge, 2018. — xx, 155 p.; 25 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. [153]-155.
ISBN 9781409447313

INTERNATIONAL CONFERENCE ON CLIMATE JUSTICE, La Rochelle, 2015.

Justice climatique: enjeux et perspectives = Climate justice: challenges and perspectives / sous la coordination d'Agnès Micheot; préface de Jean Jouzel. — Bruxelles: Bruylant, 2016. — XVI, 373 p. : il.; 24 cm. — (Droit(s) et développement durable). — Inclui bibliografia.

ISBN 9782802755739

ISEP, Clarissa Ferreira Macedo de

Água juridicamente sustentável / Clarissa Ferreira Macedo d'Isep. — São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. — 317 p.: il.; 23 cm. — Bibliografia: p. [293]-317.

ISBN 9788520336625

KLIMAWANDEL UND KONFLIKTE

Klimawandel und Konflikte: Versichertheitlichung versus präventive Friedenspolitik? / Michael Brzoska (Hrsg.) ... [et al.]; Jürgen Scheffran ... [et al.]. — 1. Aufl. — Baden-Baden: Nomos, 2012. — 297 p. : il.; 23 cm. — (AFK-Friedensschriften; 37). — Inclui bibliografia.

ISBN 9783832964009

KLIMASCHUTZ, VERSORGUNGSSICHERHEIT UND WIRTSCHAFTLICHKEIT IN DER ENERGIEWENDE

Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit in der Energiewende / herausgegeben von Markus Ludwigs. — Berlin: Duncker & Humblot, 2018. — 196 p. : il.; 24 cm. — (Schriften zum Deutschen und Europäischen Infrastrukturrecht; Band 8). — Inclui bibliografia.

ISBN 9783428152520

KONFERENZSCHRIFT, Potsdam, 2008

Verwaltung und Raum: zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten / Dieter Schimanke (Hrsg.). — 1. Aufl. — Baden-Baden: Nomos, 2010. — 159 p.; 23 cm. — (Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften; Bd. 34). — Inclui bibliografia.

ISBN 9783832952242

LAS CLÁUSULAS AMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Las cláusulas ambientales en la contratación pública / Roberto Galán Vioque (director); Ignacio Albendea Solis ... [et al.]. — Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla, 2018. — 287 p.; 25 cm. — (Instituto García Oviedo; 4). — Bibliografia no final de cada capítulo. — Índice: p. [9]-[15].

ISBN 9788447219889

LATOUR, Bruno, 1947-

Face à Gaïa: huit conférences sur le nouveau régime climatique / Bruno Latour. — Paris: La Découverte, 2015. — 398 p. : il.; 21 cm. — (Empêcheurs de penser en rond). — Bibliografia: p. 375-[396].

ISBN 9782359251081

LECCIONES PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO LOCAL EN EL GRADO

Lecciones para el estudio del derecho local en el grado / Estanislao Arana García ... [et al.] (directores); Federico A. Castillo Blanco (coordinador); M.º del Pilar Bensusan Martín ... [et al.] (autores). — 2.º ed. — Madrid: Tecnos, 2019. — 271 p.; 24 cm. — Bibliografia: p. 269-271.

ISBN 9788430976027

LES NOTIONS FONDAMENTALES DE DROIT PRIVÉ À L'ÉPREUVE DES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES

Les notions fondamentales de droit privé à l'épreuve des questions environnementales / sous la direction de Mustapha Mekki. — Bruxelles: Bruylant, 2016. — 237 p.; 25 cm. — (Droit(s) et développement durable). — Inclui bibliografia.

ISBN 9782802754039

MACHADO, Paulo Affonso Leme, 1939-

Direito ambiental brasileiro / Paulo Affonso Leme Machado. — 26.º ed. revista, ampliada e atualizada. — São Paulo: Malheiros Editores, 2018. — 1430 p.; 21 cm. — Bibliografia: p. [1361]-1394. — Índice: p. [1395]-1430. ISBN 9788539204014

MACHADO, Rafaela Benevides Ferreira

O desenvolvimento ecoculturalmente adequado: o desenvolvimento socioeconômico por meio do turismo nos territórios dos povos indígenas e o direito à livre determinação / Rafaela Benevides Ferreira Machado. — Coimbra: [s.n.], 2017. — 578 p. : il.; 30 cm. — Tese de doutoramento em Direito (Direito Público) apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, sob a orientação de Maria Alexandra de Sousa Aragão. — Bibliografia: p. 522-560

MADEIRA, Bernardo Sabugosa Portal

A indemnização nas expropriações por utilidade pública / Bernardo Sabugosa Portal Madeira. — 4.º ed. — Porto: Librum Editora, 2018. — 214 p. : il.; 23 cm. — (Diversos). — Inclui bibliografia. ISBN 9789895407460

MALECKI, Catherine

Corporate social responsibility: perspectives for sustainable corporate governance / Catherine Malecki; [translated by Hancock Hutton Langues Services SARL]. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018. — xii, 463 p.; 25 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. 453-463. — Também disponível em linha. — Versão inglesa do original em língua francesa. <https://doi.org/10.4337/9781786433350> ISBN 9781786433343 DOI 10.4337/9781786433350

MARINE EXTREMES

Marine extremes: ocean safety, marine health and the blue economy / edited by Erika J. Techera and Gundula Winter. — London; New York: Routledge, 2019. — xx, 231 p. : il.; 25 cm. — (Earthscan oceans). — Inclui bibliografia. — Índice: p. [226]-231. ISBN 9781138590441

MATTEI, Ugo, 1961-

L'acqua e il suo diritto / Ugo Mattei, Alessandra Quarta. — Roma: Ediesse, 2014. — 138 p.; 20 cm. — (Fondamenti più). — Bibliografia: p. 129-134. ISBN 9788823018372

MULTILATERAL ENVIRONMENTAL TREATIES

Multilateral environmental treaties / edited by Malgosia Fitzmaurice, Attila Tanzi with Angeliki Papantoniou. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, cop. 2017. — xix, 489 p.; 26 cm. — (Elgar encyclopedia of environmental law; Vol. 5). — Inclui bibliografia. — Índice: p. 467-489. ISBN 9781783477203 DOI 10.4337/9781785369520

MYNORS, Charles

The law of trees, forests and hedges / Charles Mynors; with Crispin Agnew. — 2nd ed. — London: Sweet & Maxwell: Thomson Reuters, 2011. — lxxxii, 961 p.; 24 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. [919]-961. ISBN 9781847039149

NABAIS, José Casalta, 1952-

Estudos sobre a tributação dos transportes e do petróleo / José Casalta Nabais. — Coimbra: Almedina, 2019. — 173 p.; 23 cm. ISBN 9789724078892

NATURAL RESOURCES AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Natural resources and sustainable development: international economic law perspectives/ edited by Celine Tan, Julio Faundez. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2017. — xi, 330 p.; 25 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. 317-330. — Também disponível em linha. <https://doi.org/10.4337/9781783478385>

ISBN 9781783478378

DOI 10.4337/9781783478385

NAVARRO FERNÁNDEZ, José Antonio

El ordenamiento jurídico de las aguas y la agricultura como campo de batalla / José Antonio Navarro Fernández. — Madrid: Reus, 2017. — 382 p.; 20 cm. — (Derecho agrario y alimentario). — Bibliografía: p. 363-377.

ISBN 9788429019568

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, 1970-

Direito ambiental & economia / Ana Maria de Oliveira Nusdeo. — Porto: Editorial Juruá, 2018. — 211 p.; 21 cm. — Bibliografia: p. [195]-200. — Índice: p. [201]-206.

ISBN 9789897124730

O DIREITO DE ÁGUAS NO BRASIL E NA ESPANHA

O direito de águas no Brasil e na Espanha: um estudo comparado / Yanko Marcius de Alencar Xavier, Antonio Embid Irujo, Otacilio dos Santos Silveira Neto (organizadores). — Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008. — 462 p.; 21 cm. — Inclui bibliografia. — Textos em português e em espanhol.

ISBN 9788599995129

O NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL E URBANÍSTICO

O novo direito administrativo ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville / coordenação Claudia Lima Marques, Odete Medauar, Solange Teles da Silva; Almiro do Couto e Silva ... [et al.]. — São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. — 383 p.: il.; 24 cm. — Texto em duas colunas. — Inclui bibliografia.

ISBN 9788520336601

OLIVEIRA, Fernanda Paula, 1967-

Alojamento local: regime jurídico comentado e guia prático / Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes; colaboração de Susana A. Duarte, Joana Guerreiro da Silva. — Coimbra: Almedina, 2019. — 230 p.; 23 cm. — (Legislação anotada)

ISBN 9789724079035

PELLUCHON, Corine, 1967-

Manifeste animaliste: politiser la cause animale / Corine Pelluchon. — Paris: Alma, 2016. — 111 p.; 19 cm. — Bibliografia: p. 107-[109].

ISBN 9782362792137

PARDON, Anne, 1982-

Die Rechtsinhaberschaft an Emissionsberechtigungen und ihre Übertragung / von Anne Pardon. — Berlin: Duncer & Humblot, 2012. — 234 p.; 24 cm. — (Schriften zum Bürgerlichen Recht; Band 428). — Bibliografia: p. [216]-232. — Índice: p. [233]-234. — Orig. dissertação apresentada à Universidade de Kiel, em 2012.

PELCRAN, Anne, 1975-

Les concessions d'aménagement en pratique: à jour du décret du 22 juillet 2009 / Anne Pelcran, Patricia Bonamy; préface de Claude Devès. — 2e éd. — Paris: Litec, 2010. — XI, 298 p.; 24 cm. — (Litec professionnels. Urbanisme et construction). — Bibliografia: p. 285-288. — Índice: p. 289-292.

ISBN 9782711012992

PIRLOT, Alice

Environmental border tax adjustments and international trade law: fostering environmental protection/ Alice Pir-
lot. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, cop. 2017. — xix, 332 p.; 25 cm. — (New horizons
in environmental and energy law). — Bibliografia: p. 289-321. — Índice: p. 323-332. — Também disponível em
linha. <https://doi.org/10.4337/9781786435514>

ISBN 9781786435507

DOI 10.4337/9781786435514

PLURALIDAD TERRITORIAL, NUEVOS DERECHOS Y GARANTÍAS

Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías / Francisco Javier Matia Portilla (dir.); César Aguado Renedo
... [et al.]. — Granada: Comares, 2012. — XVIII, 355 p.; 24 cm. — Inclui bibliografia.

ISBN 9788498369533

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur/ coordenação Clarissa Ferreira
Macedo D'Isep, Nelson Nery Junior, Odete Medauar. — São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. — 475
p.: il.; 23 cm.

ISBN 9788520334584

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Coletânea de legislação da água / João Miranda, Diogo Gaspar. — Lisboa: AAFDL Editora, 2019. — 1017 p.;
23 cm.

ISBN 9789726292951

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Legislação básica de direito do ambiente / organização Carla Amado Gomes, Rui Tavares Lanceiro. — Lisboa:
AAFDL, 2018. — 508 p.; 23 cm.

ISBN 9789726292265

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Regulamento geral das edificações urbanas. — 3.ª ed. — Porto: Porto Editora, 2007. — 120 p. : il.; 21 cm.
— (Regulamentos)

ISBN 9789720000361

PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE NO SETOR PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS

Proteção jurídica do meio ambiente no setor petróleo, gás e biocombustíveis / Yanko Marcus de Alencar Xavier,
Fabrício Germano Alves, Patrícia Borba Vilar Guimarães (organizadores). — Natal: EDUFN, 2013. — 191 p.;
21 cm. — (Direito dos recursos naturais e da energia; 5). — Bibliografia: p. 190-191.

ISBN 9788542500875

PURDY, Jedediah, 1974-

After nature: a politics for the anthropocene / Jedediah Purdy. — 1st ed. — Cambridge; London: HarvardUni-
versity Press, 2018. — 326 p.; 21 cm.

ISBN 9780674979864

RAMOS JÚNIOR, Dempsey Pereira

Meio ambiente e conceito jurídico de futuras gerações / Dempsey Pereira Ramos Júnior. — Curitiba: Jurua, 2012.
— 414 p.; 21 cm. — Bibliografia: p. [395]-408. — Índice: p. [409]-414.

ISBN 9788536237824

RESEARCH HANDBOOK ON EU ENERGY LAW AND POLICY

Research handbook on EU energy law and policy / edited by Rafael Leal-Arcas, Jan Wouters. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2017. — xxv, 535 p.: il.; 25 cm. — (Research handbooks in european law). — Inclui bibliografia: p. 515-517. — Índice: p. 519-535. — Também disponível em linha. <https://doi.org/10.4337/9781786431059>
ISBN 9781786431042
DOI 10.4337/9781786431059

RESEARCH HANDBOOK ON CLIMATE DISASTER LAW

Research handbook on climate disaster law: barriers and opportunities / edited by Rosemary Lyster, Robert R.M. Verchick. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018. — xiv, 397 p. : il.; 26 cm. — (Research handbooks in climate law). — Inclui bibliografia. — Índice: p. 381-397. — Também disponível em linha.
ISBN 9781786430021
DOI 10.4337/9781786430038

RESPONSABILIDADE CIVIL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL

Responsabilidade civil na indústria do petróleo e gás natural / organizadores Yanko Marcus de Alencar Xavier, Fabrício Germano Alves, Luis Felipe Monteiro Seixas. — Natal: EDUFN, 2014. — 262 p.; 21 cm. — (Série Direitos dos recursos naturais e da energia; 11). — Bibliografia: p. 260-262.
ISBN 9788542501766

REZENDE MENEZES, Quênída de.

Le droit international peut-il sauver les dernières forêts de la planète? / Quênída de Rezende Menezes. — Paris: L'Harmattan, 2013. — 238 p.: il.; 24 cm. — (Biologie, Écologie, Agronomie). — Bibliografia: p. 219-268.
ISBN 9782336290621

RISK, RESILIENCE, INEQUALITY AND ENVIRONMENTAL LAW

Risk, resilience, inequality and environmental law / edited by Bridget M. Hutter. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2017. — xi, 286 p.; 24 cm. — Bibliografia: p. 228-280. — Também disponível em linha.
ISBN 9781785363795
DOI 10.4337/9781785363801

ROUTLEDGE HANDBOOK OF ENVIRONMENTAL DISPLACEMENT AND MIGRATION

Routledge handbook of environmental displacement and migration/ edited by Robert McLeman and François Gemenne. — London; New York: Routledge, 2018. — xxiii, 438 p. : il.; 26 cm. — (Routledge international handbooks). — (Earthscan from Routledge). — Inclui bibliografia. — Índice: p. 437-438.
ISBN 9781138194465

SANEAMENTO E O AMBIENTE

Saneamento e o ambiente / organizadoras Sandra Medina Benini, Leonice Seolin Dias, Juliana Heloisa Pinê Américo-Pinheiro; [Celso Maran de Oliveira ... et al.]. — 2.ª ed. — Tupã: ANAP, 2019. — 340 p.: il.; 21 cm. — Bibliografia no final de cada capítulo. — Índice: p. [337]-340.
ISBN 9788568242865

SANTANA, Luciano Rocha

La teoría de los derechos animales de Tom Regan: ampliando las fronteras de la comunidad moral y de los derechos más allá de lo humano / Luciano Rocha Santana. — Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. — 339 p.; 22 cm. — (Animales y derecho). — Bibliografia: p. [315]-339. — Índice: p. [11]-13.
ISBN 9788491435204

SANTOS, Álvaro Manuel Reis

Reabilitação urbana e a sustentabilidade das cidades / Álvaro Santos; prefácio de Rui Moreira. — Porto: Vida Económica, 2018. — 270, [2] p.: il., gráf., tabelas, mapas; 23 cm. — Orig. tese de doutoramento em Ecologia e Saúde Ambiental, apresentada à Universidade Fernando Pessoa, sob a orientação de Miguel Branco-Teixeira, em 2017. — Bibliografia: p. 257-270.
ISBN 9789897684968

SCOTFORD, Eloise, 1978-

Environmental principles and the evolution of environmental law / Eloise Scotford. — Oxford; Portland: Hart Publishing, 2017. — 272 p.; 24 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. [267]-272.
ISBN 9781849462976

SETTE, Marli Teresinha Deon, 1965-

Novo código florestal: repercussões na tutela das áreas de preservação permanente e reserva legal / Marli Teresinha Deon Sette. — Curitiba: Juruá Editora, 2018. — 303 p. : il.; 22 cm. — Bibliografia: p. [283]-292. — Índice: p. [293]-297.
ISBN 9789897125416

SIMÓN YARZA, Fernando, 1983-

Medio ambiente y derechos fundamentales / Fernando Simón Yarza; prólogo de Ángel J. Gómez Montoro. — Madrid: Tribunal Constitucional: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012. — XXV, 419 p.; 22 cm. — (Estudios constitucionales). — Bibliografia: p. 395-419.
ISBN 9788425915352

SOCIOAMBIENTALISMO DE FRONTEIRAS

Socioambientalismo de fronteiras: direito indígena e ambiental / Edson Damas da Silveira, Serguei Aily Franco de Camargo coordenadores; colaboradores, Almiro José Mello Padilha ... [et al.]. — Porto: Editorial Juruá, 2018. — vol.; 21 cm. — Bibliografia: p. 210-211 (Vol. 6). — Índice: p. [213]-218 (Vol. 6). — Vol. 6, 2018.
ISBN 9789897124679

STATE AID AND THE ENERGY SECTOR

State aid and the energy sector / edited by Leigh Hancher, Adrien de Hauteclocque and Francesco Maria Salerno. — Reprinted. — Oxford [etc.]: Hart Publishing, 2018. — lii, 588 p.; 30 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. 573-588.
ISBN 9781509913688

STEINDORFER, Fabriccio, 1973-

Energias renováveis: meio ambiente e regulação / Fabriccio Steindorfer. — Porto: Editorial Juruá, 2018. — 129 p. : il.; 21 cm. — Bibliografia: p. [119]-120. — Índice: p. [121]-124.
ISBN 9789897124631

STIVAL, Mariane Morato, 1980-

Direito internacional do meio ambiente: o meio ambiente na jurisprudência das cortes internacionais de direitos humanos / Mariane Morato Stival. — Porto: Editorial Juruá, 2018. — 235 p.; 21 cm. — Bibliografia: p. [215]-223. — Índice: p. [225]-230.
ISBN 9789897125430

STUBBE, Peter

State accountability for space debris: a legal study of responsibility for polluting the space environment and liability for damage caused by space debris / by Peter Stubbe. — Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2018. — XVII, 534 p.; 25 cm. — (Studies in space law; 12). — Bibliografia: p. [467]-530. — Índice: p. [531]-534.
ISBN 9789004314078

SUSTAINABLE DEVELOPMENT, GLOBAL TRADE AND SOCIAL RIGHTS

Sustainable development, global trade and social rights / edited by Adalberto Perulli, Tiziano Treu. — Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018. — XVIII, 200 p.; 24 cm. — (Studies in employment and social policy; Vol. 51). — Inclui bibliografia. — Índice: p. 193-200.

ISBN 9789041192356

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

Sustainable development goals: law, theory and implementation / edited by Duncan French, Louis J. Kotzé. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2018. — ix, 319 p.; 24 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. 305–319. — Também disponível em linha. <https://doi.org/10.4337/9781786438768>.

ISBN 9781786438751

DOI 10.4337/9781786438768

SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT UNDER EU LAW

Sustainable public procurement under EU law: new perspectives on the state as stakeholder / edited by Beate Sjöfjell and Anja Wiesbrock. — Cambridge: Cambridge University Press, cop. 2016. — xvi, 251 p.; 24 cm. — Contém índice e referências bibliográficas.

ISBN 9781107129641

SUSTAINABLE SHIPPING IN A CHANGING ARCTIC

Sustainable shipping in a changing arctic / edited by Lawrence P. Hildebrand, Lawson W. Brigham, Tafsir M. Johansson. — Cham: Springer International Publishing, 2018. — ix, 486 p.: il.; 25 cm. — (WMU studies in maritime affairs; 7). — Bibliografia no final de cada capítulo.

ISBN 9783319784243

DOI 10.1007/9783319784250

TELES, Ana Maria Nunes Pereira Cid.

PNPOT: programa nacional da política de ordenamento do território: objetivo estratégico 3 promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais / Ana Maria Nunes Pereira Cid Teles. — Coimbra: [s.n.], 2016. — 1 CD-ROM (79 p.); 12 cm. — Dissertação de Mestrado em Direito, (Ciências Jurídico-Políticas / Direito do Urbanismo), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. — Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader; leitor de CD. <http://hdl.handle.net/10316/34999>

TEMAS DE DIREITO INTERNACIONAL DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL

Temas de direito internacional do petróleo e gás natural / organizadores Yanko Marcus de Alencar Xavier, Fabrício Germano Alves, Patrícia Borba Vilar Guimarães. — Natal: EDUFRN, 2013. — 178 p.; 21 cm. — (Direito dos recursos naturais e da energia; N.º 8). — Bibliografia no final de cada capítulo.

ISBN 9788542500905

TEMMERMAN, Fitzgerald, 1969-

Trade in water under international law: bulk fresh water, irrigation subsidies and virtual water / Fitzgerald Temmerman. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017. — xx, 324 p.; 25 cm. — Bibliografia: p. 254-303. — Índice: p. 315-324.

ISBN 9781785369124

DOI 10.4337/9781785369131

THE HUMAN RIGHT TO WATER

The human right to water: theory, practice and prospects / edited by Malcolm Langford, Anna F.S. Russell. — 1st paperback ed. 2019. — Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2019. — xxii, 713 p. : il.; 23 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. 701-713.

ISBN 9781108722315

THE STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT DIRECTIVE

The strategic environmental assessment directive: a plan for success? / edited by Gregory Jones, Eloise Scotford. — Oxford; Portland: Hart Publishing, 2017. — xxxix, 399 p.; 25 cm. — (Modern studies in European law). — Índice: p. [391]-399.

ISBN 9781849466332

THOMAS, Klaus, 1959-

Bundeswaldgesetz: Kommentar / von Klaus Thomas. — 2. Aufl. — Wiesbaden: Kommunal — und Schul-Verlag, 2013. — 498 p.: il.; 24 cm. — Bibliografía: p. 11-38. — Índice: p. 485-497.

ISBN 9783829311984

TIGRE, Maria Antonia

Regional cooperation in Amazonia: a comparative environmental law analysis / by Maria Antonia Tigre. — Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2017. — XXIV, 580 p.; 24 cm. — (International environmental law; 13). — Inclui bibliografía. — Índice: p. [576]-580.

ISBN 9789004313491

TRIBUNAL INTERNATIONAL DES DROITS DE LA NATURE, 3, Paris, 2015.

Des droits pour la nature / contributeurs: Alberto Acosta ... [et al.]; coordination: Samanta Novella; traductions: Émile Rétif. — Paris: Les Éditions Utopia, 2016. — 204 p.; 20 cm. — (Collection Ruptures). — Inclui bibliografía.

ISBN 9782919160235

VAQUER CABALLERIA, Marcos, 1967-

Derecho del territorio / Marcos Vaquer Caballería. — Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018. — 161 p.; 22 cm. — (Administrativo práctico). — Bibliografía: p. [155]-161.

ISBN 9788491901280

WATER LAW IN INDIA

Water law in India: an introduction to legal instruments / edited by Philippe Cullet and Sujith Koonan. — 2nd ed. — New Delh: Oxford University Press, 2017. — xiii, 475 p.; 23 cm.

ISBN 9780199472475

WATER TRADING AND GLOBAL WATER SCARCITY

Water trading and global water scarcity: international experiences / edited by Josefina Maestu. — London; New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2017. — xix, 353 p.: il.; 24 cm. — (RFF press water policy series). — Inclui bibliografía. — Índice: p. [347]-353.

ISBN 9781138573109

WEIZSÄCKER, Ernst Ulrich von, 1939-

Come on!: capitalism, short-termism, population and the destruction of the planet — a report to the club of Rome / Ernst Ulrich von Weizsäcker, Anders Wijkman. — New York: Springer, 2018. — xiv, 220 p.: il.; 25 cm. — Bibliografía: p. 201-204. — Índice: p. 211-220.

ISBN 9781493974184

DOI 10.1007/9781493974191

WETTLAUER, Lenke

Mensch und Tier in Transzendierung: eine rechtliche Auseinandersetzung mit der Bildung und Nutzung von Mensch-Tier-Mischwesen unter Einbeziehung biologischer, ethischer und christlich-theologischer Aspekte / Lenke Wettlaufer. — Zürich: Dike; Baden-Baden: Nomos, 2018. — LVIII, 444 p.: il.; 24 cm. — Bibliografía: p. XXVII-LII.

ISBN 9783038910039 (Dike)

ZAMORA MANZANO, José Luis

Precedentes romanos sobre el derecho ambiental: la contaminación de aguas, canalización de las aguas fecales y la tala ilícita forestal / José Luis Zamora Manzano. — Madrid: EDISOFER, 2003. — 124 p.; 25 cm. — (Estudios jurídicos). — Bibliografía: p. [105]-108. — Índice: p. 109-115.

ISBN 9788489493865

Tema do

Próximo número

RevCEDOUA · N.º 45 · ANO XXIII · 1.2020

E depois da pandemia?
Desafios ambientais
e urbanísticos

DOUTRINA

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. Excecionalmente, 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 16,00 € (IVA Incluído)

Assinaturas (2 números/ano):

Portugal Continental 28,00 € (IVA Incluído)

Regiões Autónomas 28,00 € (IVA Incluído)

Europa 40,00 €

Países CPLP 46,00 €

Outros países 48,00 €

Assinaturas incluem portes de envio de dois números das RevCEDOUA

Gestão de Assinaturas:

GESTLEGAL EDITORA

Rua Bc do Fanado, n.º3 1º Direito

3000-166 Coimbra

+351 239 043 671

editora@gestlegal.pt

www.gestlegal.pt

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

Cupão de assinatura

Rev CEDOUA GESTLEGAL

Nome _____

Morada _____

Cód. Postal _____ Localidade _____ Telefone _____

E-mail _____ Contribuinte n.º _____

Assinale com a cruz a opção desejada:

☐ Portugal Continental 28,00 € (IVA Incluído)

☐ Regiões Autónomas 28,00 € (IVA Incluído)

☐ Europa 40,00 €

☐ Países CPLP 46,00 €

☐ Outros países 48,00 €

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 (2 números).

_____ 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.

