

Rev CED^{UA}

N.º 43 • ANO XXII • 1.19 • JANEIRO-JUNHO 2019

DOCTRINA

Projetos transfronteiriços e participação dos cidadãos no direito da UE

Ludwig Krämer

Prática empresarial — sobre o equilíbrio entre o sucesso empresarial e a responsabilidade ambiental e social

Stephen J. Turner

Medidas preventivas de salvaguarda de instrumentos de gestão territorial: um caso, vários problemas

Fernanda Paula Oliveira

Do direito da água ao direito do ciclo hidrológico: densificação normativa do conceito de barragens perigosas, inúteis e insustentáveis

Alexandra Aragão

JURISPRUDÊNCIA

Âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contraordenações urbanísticas

Mafalda Direito da Silva Girão

RECENSÕES

Une nouvelle terre pour une autre relation au monde — Dominique Bourq

Gabriel Lima Fernandes

DOSSIER

Cidades no antopoceno

Alexandra Aragão / Dulce Lopes / Fernanda Paula Oliveira

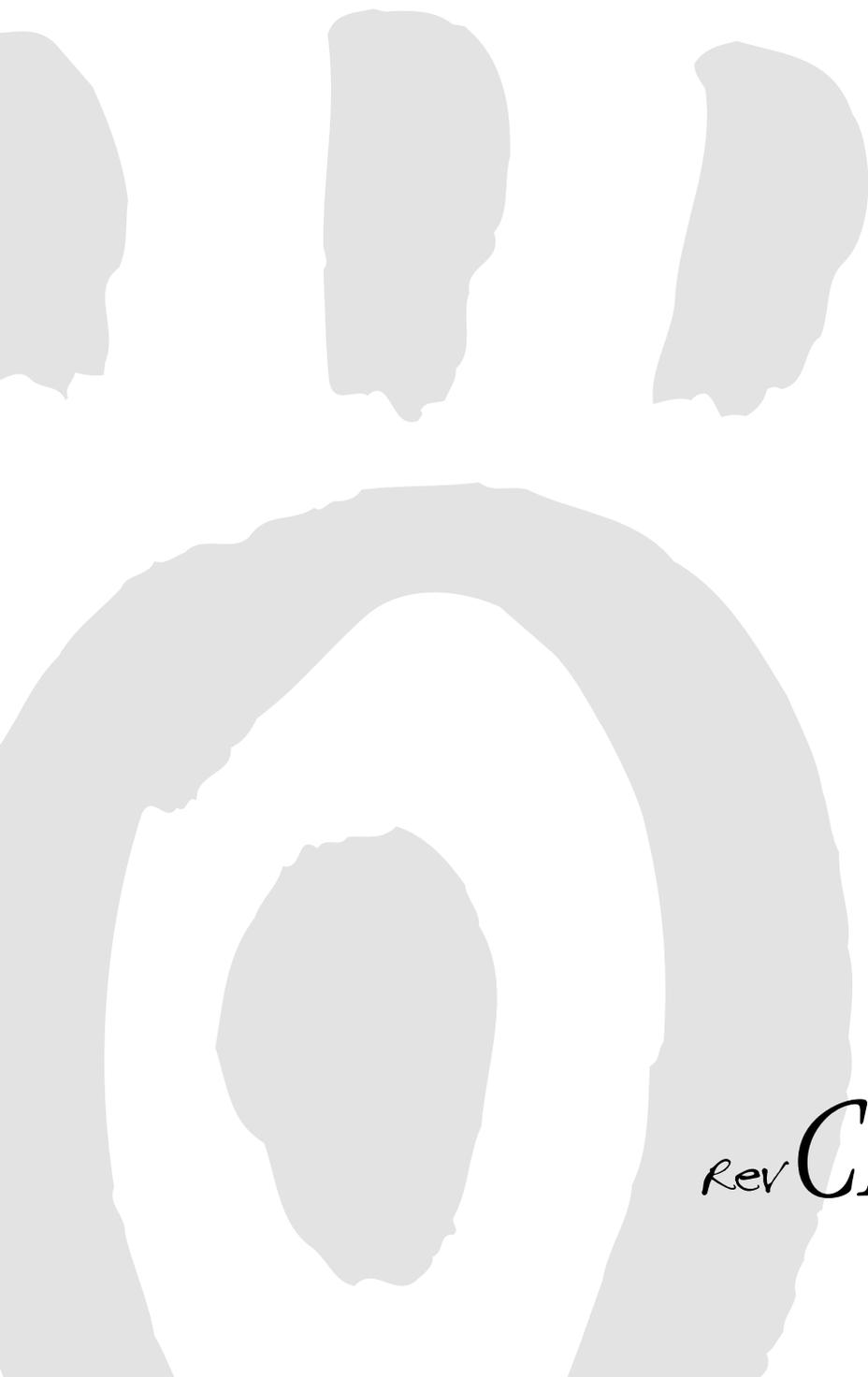


Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

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

43

ANO XXII
1.19



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)
Martín 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

IMAGEM:

Fotografia aérea de Beja, 2018. Direção-Geral
do Território (Licença de utilização n.º 382/19)

EDIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO:

GESTLEGAL
Rua Bc. do Fanado, n.º 3, 1.º Direito
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

Projetos transfronteiriços e participação dos cidadãos no direito da UE 9

Ludwig Krämer

Prática empresarial — sobre o equilíbrio entre o sucesso empresarial e a responsabilidade ambiental e social 27

Stephen J. Turner

Medidas preventivas de salvaguarda de instrumentos de gestão territorial: um caso, vários problemas 41

Fernanda Paula Oliveira

Do direito da água ao direito do ciclo hidrológico: densificação normativa do conceito de barragens perigosas, inúteis e insustentáveis 51

Alexandra Aragão

JURISPRUDÊNCIA

Âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contraordenações urbanísticas 89

Mafalda Direito da Silva Girão

RECENSÕES

Une nouvelle terre pour une autre relation au monde — Dominique Bourg 107

Gabriel Lima Fernandes

DOSSIER

Cidades no antropoceno 115

Alexandra Aragão / Dulce Lopes / Fernanda Paula Oliveira

ABSTRACTS 123

ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS 127

Rev **CEDÖUA**

Cidades no Antropoceno

A RevCedoua não podia deixar de estar atenta ao trânsito de uma nova época geocronológica. Parece haver concordância que estamos numa outra era e que os humanos se converteram num dos mais importantes factores de influência na dinâmica do processo biológico, geológico e atmosférico da época do Antropoceno.

Embora ainda não esteja definido o *Golden Spike*, ou seja, o ponto de partida da nova era, a *International Commission on Stratigraphy*, ancorada nos múltiplos dados científicos, vai propor até 2021 o começo da nova época.

A RevCedoua sempre acompanhou as profundas transformações no ordenamento do território, urbanismo e ambiente. Em conformidade com a sua trajetória científica, ela participará activamente no estudo da "geologia da humanidade". Começa com o dossier respeitante às "cidades no Antropoceno", perfilando-se no próximo número a análise do "efeito Antropoceno" na escavação dos mais diversos minerais. Daí o título "Das escombrelas do volfrâmio ao lítio digitalizante". Perante nós estão os exemplos das influências dos humanos no ambiente: morte das espécies, mudança do clima, aquecimento global, oceanos, carbonização, poluição, "planeta de plásticos", "buraco de ozono".

O Director desta Revista está convencido que a partir deste número 43, as futuras gerações acompanharão os problemas do sistema estratigráfico da Terra. É a participação no "Projeto Antropocénico".

Coimbra, Setembro de 2019



(José Joaquim Gomes Canotilho)

Doutrina

Rev **CEDÖUA**

Projetos transfronteiriços e participação dos cidadãos no direito da UE

Ludwig Krämer¹

SUMÁRIO

A “Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público no processo de decisão e o acesso à justiça em questões ambientais” (Convenção de Aarhus), consagra um direito fundamental de participação no processo decisório organizado por autoridades públicas. Este é um direito de todos, independentemente das fronteiras estaduais. A ausência de disposições específicas sobre a participação do público em atividades transfronteiriças levanta uma série de questões às quais se pretende dar resposta.

1. PARTICIPAÇÃO SEGUNDO O DIREITO DA UE NA CONVENÇÃO DE AARHUS

1.1. Convenção de Aarhus

A UE aderiu à “Convenção sobre o acesso à informação, participação do público na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente” (Convenção de Aarhus) em 2005. Por conseguinte, a Convenção “faz parte integrante da ordem jurídica da União Europeia”. Em caso de conflito entre as disposições de um acordo internacional e as de um regulamento da UE ou de uma directiva, prevalecem as disposições do acordo internacional.

As disposições relativas à participação dos cidadãos na tomada de decisão estão estabelecidas no artigo 6 a 9 da Convenção de Aarhus. O artigo 6 aborda a participação na decisão, sobre a permissão de “atividades” específicas que são enumeradas no Anexo I. Isso inclui todas as atividades para as quais é exigida uma avaliação de impacto ambiental nos termos da legislação da Parte contratante (anexo I n.º 20). O artigo 7 prevê a participação do público no processo decisório dos planos e programas.

O artigo 9 n.º 2, da Convenção contém disposições relativas ao acesso a um tribunal, quando as exigências do artigo 6 foram desrespeitadas. O artigo 9, n.º 3, contém disposições sobre o acesso aos tribunais noutras matérias, incluindo os casos em que o artigo 7 foi ignorado. O Tribunal de Justiça da UE considerou que o artigo 9 n.º 3, não era *selfexecuting* na terminologia da UE: não tinha efeito direto, pois exigia a adopção, pelas diferentes partes

¹ Juiz entre 1969 e 2004 e Chefe de divisão da Comissão Europeia durante três décadas. Atualmente é consultor sénior e dirigente do Centro Aarhus da União Europeia na associação *Client Earth*.

contratantes, de legislação que regule o acesso à justiça. Embora este acórdão pareça ser incorrecto, uma vez que *não obriga* as partes contratantes a adotar legislação, mas apenas lhes permite legislar (“se os houver”), esta interpretação não é provável que venha a ser posta em causa agora, tendo em vista a autoridade moral do Tribunal da UE.

A Convenção de Aarhus não diferencia, nos artigos 6 a 9, entre a participação do público em processos de tomada de decisão “nacional” e transfronteiriça. A especificidade de um projecto transfronteiriço não foi negligenciada, no entanto, na medida em que o artigo 6 n.º 2, menciona explicitamente que as autoridades públicas devem informar o público em causa do facto de uma atividade específica (“projecto”) estar sujeita a um avaliação do impacto ambiental transfronteiriço. Além disso, o considerando 23 da Convenção menciona a Convenção de Espoo sobre a avaliação do impacto ambiental num contexto transfronteiriço.

A ausência de disposições específicas sobre a participação do público nas atividades transfronteiriças foi, portanto, deliberada. É explicada pela abordagem geral e pelo conceito da própria Convenção de Aarhus. Com efeito, a presente Convenção construiu os direitos sobre o acesso à informação, participação na tomada de decisão e acesso à justiça, como direitos fundamentais, como é patente no artigo 1.º da Convenção:

“Com o objectivo de contribuir para a protecção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na presente Convenção”.

O considerando 8 da Convenção de Aarhus indica que aos cidadãos deve ser “reconhecido” o direito de participar na tomada de decisão e podem necessitar de assistência para exercer os seus “direitos”. Ao mesmo termo “direitos” é também utilizado nos artigos 3 n.º 8 e 3 n.º 9. Assim, não há dúvida de que a Convenção de Aarhus estabeleceu direitos fundamentais individuais para as pessoas.

Como existe o direito fundamental de participar no processo decisório organizado pelas autoridades públicas, este direito está disponível para todos, independentemente das fronteiras estatais. Tal é confirmado pela disposição do artigo 3 n.º 9, da Convenção, segundo a qual o público deve ter a possibilidade de participar na tomada de decisões “sem discriminação quanto à cidadania, nacionalidade ou domicílio”. Segue-se desta disposição que a existência de um procedimento transfronteiriço específico para a participação pública nas decisões estabeleceria diferenças quanto à cidadania, nacionalidade ou domicílio e, portanto, não seria compatível com as disposições da Convenção de Aarhus.

A única limitação do direito de participar na tomada de decisão pública que a Convenção de Aarhus prevê, é a exigência de que o público — e, portanto, o membro individual

do público — deve ser “afetado” pela actividade. O artigo 2 n.º 5, da Convenção de Aarhus define o termo “público envolvido”:

“o público afectado ou susceptível de ser afectado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado em tais decisões; para efeitos da presente definição, presumem-se interessadas as Organizações Não Governamentais que promovam a protecção do ambiente e que satisfaçam os requisitos previstos no direito nacional”.

Qual o público “afetado” por uma atividade específica, não está estabelecido na Convenção de Aarhus, mas deve ser especificamente determinado caso a caso.

O público em causa deve ser informado da existência de um procedimento de tomada de decisão ambiental numa fase “precoce” e de uma “forma adequada, atempada e eficaz” (artigo 6 n.º 2). A Convenção especifica em pormenor as informações que devem ser transmitidas ao público em causa e exige que sejam fixados prazos razoáveis para a informação do público e para a preparação da participação efectiva do público em causa (artigo 6 n.º 3, da Convenção). O público em causa deve ter acesso a todas as informações disponíveis pertinentes para a de tomada de decisão.

A participação em si deve ter lugar num momento “o mais cedo possível”, “quando todas as opções estiverem em aberto e possa haver uma participação efectiva do público” (artigo 6 n.º 4). O público em causa terá a possibilidade de apresentar por escrito ou em audiências ou inquéritos públicos, “comentários, informações, análises ou opiniões” que o público considere relevantes (artigo 6 n.º 7).

A decisão administrativa deve ter em devida conta o resultado da participação do público. Uma vez tomada a decisão, o público deve ser informado; o texto da decisão é disponibilizado ao público “juntamente com as razões e considerações sobre as quais a decisão se baseia” (artigo 6 n.º 9, da Convenção). Todas estas disposições da Convenção de Aarhus aplicam-se também, como mencionado, a atividades (projetos) transfronteiriças.

Em 2005, a Convenção foi alterada. Foi inserido um novo artigo 6bis que aborda a participação do público na decisão sobre a libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados (OGM). A alteração declara o artigo 6 da Convenção inaplicável às decisões sobre OGM, mas exige que exista uma participação pública “precoce e efectiva” antes de ser emitida qualquer decisão sobre a libertação de OGM. O público deve, no mínimo, ser informado do resumo da notificação e do relatório de avaliação.

A alteração não contém qualquer disposição sobre as decisões relativas à libertação de OGM que possam ter efeitos transfronteiriços. Internacionalmente, ainda não entrou em vigor.

Actualmente, para projectos que são abrangidos pelo artigo 6 ou 6Bis, a Convenção deixa uma série de problemas sem resposta. Estes dizem respeito, em particular:

1.2. O procedimento decisório transfronteiriço

A Convenção de Espoo prevê, para projetos que possam ter efeitos ambientais transfronteiriços, um procedimento específico de consulta Intergovernamental. A questão que pode então ser levantada, é de saber se as disposições da Convenção de Aarhus também se aplicam nesse caso. A resposta deve ser que as disposições da Convenção de Espoo não, afastam ou substituem as disposições da Convenção de Aarhus para projetos transfronteiriços. Na verdade, não está previsto em nenhum lugar que a Convenção de Espoo deve prevalecer sobre outras convenções internacionais, como a Convenção de Aarhus. Pelo contrário, o artigo 2 n.º 9, da Convenção de Espoo prevê explicitamente que outras convenções internacionais podem adoptar medidas mais rigorosas do que as previstas na Convenção de Espoo. Além disso, a Convenção de Espoo aplica-se apenas às avaliações transfronteiriças de impacto ambiental, ao passo que a Convenção de Aarhus se aplica a qualquer processo de tomada de decisão ambiental relativo a projectos enumerados no anexo I e, ainda, a planos e programas.

Daqui decorre que as disposições da Convenção de Aarhus se aplicam igualmente nos casos, em que se proceda a uma avaliação transfronteiriça do impacto ambiental ao abrigo da Convenção de Espoo, num processo específico. Isto significa, na prática, que as partes contratantes da Convenção de Aarhus são obrigadas a aplicar, em tais casos, as disposições da Convenção de Aarhus e, cumulativamente, as da Convenção de Espoo. Não são autorizados a afastar o direito fundamental de participação na tomada de decisão, aplicando apenas as disposições da Convenção de Espoo.

1.3. Questões de tradução

A Convenção de Aarhus não aborda o problema de saber em que língua as informações sobre o processo de tomada de decisão devem ser fornecidas ao público em causa. Limita-se à afirmação de que as informações devem ser fornecidas de forma adequada e eficaz e que devem ser fornecidas ou por aviso público ou individualmente (artigo 6 n.º 2).

Como o público em causa tem o direito de participar no processo decisório público, as informações sobre a existência do procedimento devem ser entregues na língua do público em causa. Caso contrário, não é possível considerar as informações a serem fornecidas de forma "efetiva". Consequentemente, as audições públicas eventualmente organizadas e os contributos do público em causa devem ser organizadas de forma a que o público em causa possa exercer eficazmente o seu direito de participar, ou seja, expressar-se na sua língua materna. Por último, a decisão sobre o projecto deve ser disponibilizada ao público em causa na língua deste último.

Sempre que um procedimento transfronteiriço nos termos do artigo 6 da Convenção de Aarhus envolva, assim, o público em causa que fale outra língua diferente da da autoridade pública responsável pela decisão sobre o projecto, podem estar em causa custos de tradução

e interpretação consideráveis. O requisito de eficácia da Convenção de Aarhus exige apenas que estes custos não sejam suportados pelo público em causa, pois tal seria incompatível com a possibilidade de exercer efetivamente o direito fundamental de participação. De resto, a Convenção deixa a cada parte contratante decidir sobre esta questão. Normalmente, seria o promotor do projeto que teria de suportar esses custos, uma vez que o projeto (atividade) é realizado no seu interesse. Todavia, a própria convenção de Aarhus não estabelece obrigações para os promotores de projetos. Apenas fixa as obrigações das partes contratantes e os direitos dos membros do público. Por conseguinte, cada parte contratante tem de decidir, quem suportará os custos do procedimento de participação, incluindo os custos de tradução e interpretação.

1.4. Organização de reuniões de informação, audições e outros eventos

Considerações semelhantes aplicam-se à organização de eventos em que o público em causa é informado sobre os detalhes do projeto (atividade), de audiências ou reuniões, onde pode submeter suas observações, ou de outros eventos — como, por exemplo, a discussão com o promotor do projeto ou com especialistas de detalhes específicos do projeto. A organização de tais eventos é a tarefa das autoridades públicas que têm de decidir sobre o aplicativo para uma atividade (projeto). As autoridades podem decidir que os custos de tais eventos fazem parte do processo decisório e, por conseguinte, devem ser suportados pelo promotor do projeto.

As dificuldades linguísticas e financeiras aumentam e tornam-se mais complexas, onde um procedimento transfronteiriço envolve não apenas dois, mas vários Estados. Nesses casos, o Estado-membro de origem é bem aconselhado a elaborar um plano de participação cuidadoso e pormenorizado, a fim de organizar, coordenar e integrar os diferentes passos e medidas de participação no âmbito diferentes países, a fim de não omitir questões relevantes. No entanto, a Convenção de Aarhus não contém nenhuma disposição a este respeito.

2. PROCEDIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS NO DIREITO DA UE

Não é possível examinar toda a legislação da UE que afete projetos transfronteiriços. A legislação relevante examinada a seguir é em particular a Diretiva 2011/92 sobre a avaliação dos efeitos de certos projetos públicos ou privados sobre o ambiente, o Regulamento 347/2013 relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias, e o Regulamento 1315/2013 sobre a rede transeuropeia de transportes.

Os aspectos transfronteiriços são também tocados pela Diretiva 2010/75 sobre as emissões industriais, a Diretiva 2001/18 sobre a libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados, o Regulamento 1829/2003 relativo aos géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados e o Regulamento 1367/2006 relativo à aplicação da Convenção de Aarhus às instituições e organismos da UE. No

entanto, como esta contribuição se concentra nos procedimentos de avaliação do impacto ambiental, esses diferentes atos legislativos serão discutidos com brevidade.

2.1. A Directiva 2011/92 relativa à avaliação do impacto ambiental

A Directiva 2011/92 diz respeito à avaliação de impacte ambiental de determinados projectos enumerados explicitamente nos anexos I e II da referida directiva. Esta Directiva foi adoptada em 1985 com o número 85/337. Em 1997, foi alterada. Uma nova alteração em 2003 destinou-se à adaptação da Directiva à Convenção de Aarhus. Em 2011, a Directiva, e as alterações adoptadas até então, foram codificadas (incorporadas num único texto) com o número 2011/92, antes das alterações introduzidas pela Directiva 2014/52. Estas recentes alterações tornaram-se aplicáveis a partir de maio 2017. No texto que se segue, é feita referência à Directiva 2011/92. Apenas quando forem discutidas as novas disposições, introduzidas pela Directiva 2014/52, é que a presente Directiva será referida.

O artigo 7 da Directiva 2011/92 prevê um procedimento Intergovernamental específico para projectos transfronteiriços que digam respeito a dois ou mais Estados-Membros — estes são os projectos susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente de outro Estado-membro. O Estado-membro que tenciona realizar o projecto (Estado-membro de origem) informa os outros Estados-Membros dos pormenores do projecto. O Estado-membro “afectado” informará então os seus cidadãos e assegurará que os seus cidadãos tenham a oportunidade de transmitir o seu parecer ao Estado-membro de origem.

A proposta da Comissão para a Directiva em 1980 tinha previsto que as informações sobre o projecto deviam ser disponibilizadas a todo o público em causa. Sempre que o projecto tivesse um impacto significativo no ambiente de outro Estado-membro, as informações pertinentes “também” tinham de ser enviadas à autoridade competente desse Estado-membro — embora não ao próprio Estado-membro!

Durante as discussões no Conselho, a França insistiu, em particular, na supressão da palavra “também” e na introdução da consulta Intergovernamental no artigo 7. Na verdade, a França tinha construído algumas das suas instalações nucleares perto das suas fronteiras com países vizinhos e planeava continuar com esta prática. Receava que tal planeamento de instalações nucleares ou não nucleares ou projectos de infra-estruturas pudessem ser negativamente influenciados quando os cidadãos dos países vizinhos participassem no procedimento de consulta. Pelas mesmas razões, a França insistiu em ter uma disposição semelhante ao artigo 7 também inserida na Directiva relativa aos perigos de acidentes graves, que foi adoptada na mesma altura.

A Directiva 85/337, adoptou, assim, dois procedimentos de consulta, o do artigo 6 e o procedimento intergovernamental do artigo 7. Nada é dito no artigo 7 sobre a questão de saber se este procedimento intergovernamental é cumulativo ou alternativo ao procedimento previsto no artigo 6 da Directiva. A prática dos Estados-membros da UE diverge: enquanto os Países Baixos, a Bélgica, a Alemanha e a Áustria parecem aplicar o artigo 6

também em casos transfronteiriços, a França — pelo menos no passado — insistiu em apenas usar o procedimento intergovernamental do artigo 7.

Um exemplo recente, em que essa diferença de abordagem se tornou relevante, foi o caso do Reino Unido que concedeu autorização para construir uma nova instalação nuclear em Hinkley. O Reino Unido, aparentemente, notificou as autoridades irlandesas segundo o artigo 7. No entanto, o público irlandês e as organizações ambientais não foram informados do projeto Hinkley e apenas tiveram conhecimento depois de a autorização ter sido concedida. Assim, afigura-se que as autoridades irlandesas não terão informado o público irlandês nem assegurado a sua participação no processo de avaliação de impacto.

Para o mesmo projecto, o governo austríaco solicitou, nos termos do artigo 7 da Directiva 2011/92, ser informado sobre o projecto. As autoridades do Reino Unido aceitaram este pedido e transmitiram as informações correspondentes. A Áustria apresentou comentários sobre o projeto. O governo alemão não submeteu nenhum pedido semelhante. Quando as organizações ambientais alemãs solicitaram a participação no procedimento de avaliação de impacto, o seu pedido foi rejeitado.

Esta exemplo mostra a necessidade e a obrigação legal de aplicar cumulativamente os artigos 6 e 7 da Directiva 2011/92. Com efeito, não há razão para que o direito fundamental dos cidadãos irlandeses e alemães de participarem no processo de autorização de um projecto que é susceptível de os afectar, seja afastado por uma omissão dos respectivos governos.

Além disso, as autoridades do Reino Unido aparentemente aceitaram que era provável que a população austríaca fosse significativamente afectada pelo projecto da central nuclear de Hinkley. Consequentemente, a recusa de permitir que os cidadãos alemães participem no processo de avaliação, constitui uma discriminação por causa da nacionalidade, uma vez que a Alemanha está geograficamente situada mais perto de Hinkley do que a Áustria. Tal discriminação não é permitida nos termos do artigo 3 n.º 9, da Convenção de Aarhus.

Já foi mencionado que a Convenção de Aarhus não prevê nenhum procedimento específico para a participação em projectos transfronteiriços. Isto significa que, também em tais casos, deve ser assegurada uma informação directa dos cidadãos de outros Estados-Membros e a sua participação em conformidade com o disposto no artigo 6 da Directiva 2011/92 e no artigo 6 da Convenção de Aarhus.

O artigo 7 da Directiva 2011/92 refere-se apenas a projectos transfronteiriços que possam afectar outros Estados-membros da UE. No entanto, as disposições do artigo 6 da Convenção de Aarhus aplicam-se a qualquer projeto. Em consequência, também procedimentos relativos a projectos previstos num Estado-membro da UE e susceptíveis de afectar os cidadãos de qualquer outro Estado que tenha ratificado a Convenção de Aarhus, mesmo que esse Estado não seja um membro da UE, deve cumprir os requisitos do artigo 6 da Convenção de Aarhus.

Não pode ser alegado contra esta conclusão que o Estado de origem não tem poder para exercer actos públicos ou tomar medidas noutro Estado, por exemplo, a convocação de reuniões ou a organização de audições. Embora isso seja formalmente correto, as informações sobre projetos podem ser delegadas ao promotor do projeto. Alguns Estados-membros

da UE também recorrem a publicidade nos meios de comunicação social do Estado vizinho. Finalmente, há razões para acreditar que uma cooperação administrativa entre o Estado de origem e os Estados “afetado”(s) poderia facilmente superar qualquer dificuldade ligada à avaliação de impacto do projecto transfronteiriço.

Em conclusão, os projectos transfronteiriços exigem *sempre* a participação dos cidadãos em conformidade com o artigo 6 da Convenção de Aarhus e com o correspondente artigo 6 da Directiva 2011/92. O procedimento do artigo 7 da Directiva 2011/92 pode ser utilizado juntamente com o outro procedimento. Todavia, não pode substituir o procedimento do artigo 6 da Directiva 2011/92 ou do artigo 6 da Convenção de Aarhus.

É óbvio que a atual redação do artigo 7 da Directiva 2011/92 não cumpre os requisitos da Convenção de Aarhus. A Convenção de Aarhus foi ratificada pela UE, forma, portanto, parte integrante do Direito da União (artigo 216 n.º 2 TFUE) e prevalece sobre o Direito secundário da UE — directivas ou regulamentos — como também é vinculativo, de acordo com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, para as instituições da UE. No caso de uma disposição de direito nacional que transpõe uma disposição de Direito europeu não estar em conformidade com o direito da UE, o tribunal nacional é, novamente de acordo com jurisprudência assente, obrigado a interpretar a sua legislação nacional de modo coerente com as obrigações do direito da União (princípio da interpretação conforme). Se isso não for possível, porque o Direito nacional não permite tal interpretação conforme, uma vez que ela levaria a uma interpretação *contra legem*, o juiz nacional é obrigado a desaplicar a disposição nacional. Isto significa, no caso vertente, que os tribunais nacionais são obrigados a interpretar o artigo 6 da Directiva 2011/92, de forma a que também os cidadãos de outros Estados-Membros da UE e de outros países que ratificaram a Convenção de Aarhus têm os direitos que decorrem do artigo 6 da Directiva 2011/92.

O novo artigo 7 n.º 4, introduzido pela Directiva 2014/52, prevê que os Estados-Membros em causa devem celebrar consultas sobre os efeitos transfronteiriços de um projeto e das medidas destinadas a reduzir ou minimizar esses efeitos, e refere: “*Essas medidas podem ser conduzidas através de um organismo comum adequado*”. Continua por saber até que ponto é que esta disposição sobre os organismos conjuntos, que é apenas opcional, se tornará relevante. Na medida em que a decisão sobre o projeto continua a ser do Estado de origem, qualquer órgão comum, na melhor das hipóteses, poderá fazer sugestões para a mitigação dos efeitos adversos de um projeto. Na literatura jurídica, apenas é relatado um caso: a Bulgária e a Roménia estabelecem um órgão comum para a construção de uma ponte sobre o rio Danúbio, que ligava as cidades de Vidin (Bulgária) e Calafate (Roménia).

O novo artigo 7 n.º 5, introduzido pela Directiva 2014/52, tenta assegurar que as disposições relativas à participação pública nos projetos transfronteiriços garantem uma participação *efectiva* do público no Estado-Membro afectado. Este é um objectivo que já existia na versão anterior da Directiva.

2.2. Projectos de redes transeuropeias

O artigo 7 da Directiva 2011/92 tem como modelo um projecto que é realizado num Estado-membro da UE e que afecta ou é susceptível de afectar o ambiente noutro Estado-membro. A Directiva nada diz sobre o procedimento aplicável quando um projecto é realizado em vários Estados-membros da UE ou num Estado-membro da UE e num estado não-UE. Exemplos são, em particular, a energia ou projetos de transporte que são realizados no âmbito das redes transeuropeias (artigos 170 a 172 do TFUE) e Regulamentos 347/2013 ou 1315/2013 que concretizem estas disposições, tais como linhas de electricidade, oleodutos ou gás, auto-estradas ou comboios de alta velocidade. Contudo, há que sublinhar que os projectos com impactos ambientais noutros Estados-Membros ou que são realizados em vários Estados-Membros podem igualmente dizer respeito a outros projectos que não os de energia ou de transportes: a construção de uma refinaria de petróleo, de uma instalação da indústria química, de um parque de recreio, ou uma instalação incineradora de resíduos entram nesta categoria. Como, no entanto, as redes transeuropeias estão a ser desenvolvidas através de um conjunto específico de actos legislativos, a seguinte discussão concentrar-se-á neles.

Para “projetos transfronteiriços de grande escala”, a política da União está a desenvolver progressivamente um Direito de planeamento da UE. É verdade que as autorizações e as correspondentes avaliações de impacto ambiental continuam a ser da responsabilidade do Estado-membro em que o projecto ou parte do projecto é realizado. As tentativas, pela Comissão Europeia, para introduzir uma avaliação coordenada ou mesmo uma avaliação de impacto transnacional para esses projetos transfronteiriços de grande escala, foram rejeitadas pelo Conselho. No entanto, os Regulamentos 347/2013 e 1315/2013 estabelecem regras pormenorizadas sobre a selecção de projectos de interesse comum da UE, exigindo, entre outros, o estabelecimento de uma única autoridade por Estado Membro para supervisionar o processo de concessão de licenças e fixando calendários para o procedimento de licenciamento, definindo possibilidades de co-financiamento pela UE e outros pormenores. Estas regras vinculam os Estados-Membros. O Regulamento 347/2013 determina que a Comissão que apresentasse orientações para “racionalizar o procedimento de avaliação ambiental” (artigo 7 n.º 4).

Este documento de orientação foi publicado em meados de 2013. Recomenda a consulta/participação precoce e efetiva do público e sugere que pode ser útil envolver o público já durante a definição do âmbito de um projeto específico.

No que diz respeito aos projetos transfronteiriços de grande escala, o Regulamento 347/2013 limita-se a afirmar que as autoridades competentes asseguram uma cooperação e coordenação eficientes e eficazes e esforçar-se-ão para prever a articulação de procedimentos (artigo 8 n.º 5), em particular para as avaliações de impacto e o promotor do projeto deve apresentar às autoridades nacionais competentes um conceito de participação pública que será aprovado por eles. Pelo menos uma consulta pública deve ser realizada antes do início do processo de concessão da licença (artigo 10).

Em 2013, a Comissão publicou “Orientações sobre a aplicação do procedimento de impacte ambiental para projetos transfronteiriços de grande escala”. Afirmou que se baseou na experiência dos gasodutos Nordstream and Scanled. No que diz respeito à participação/consulta pública, as orientações não levam em conta o caso de existirem duas partes de origem, mas apenas menciona que as audiências públicas noutra Estado podem ser organizadas pela parte de origem apenas com o acordo desse Estado. Não menciona que, no caso do gasoduto Nordstream foi o promotor do projeto, Nordstream AG, que iniciou e organizou as audiências na maior parte das partes de origem e nos outros países afetados, assegurando a tradução, o apoio técnico e científico etc. Num caso como este em que vários Estados que são “partes de origem” do projeto, um Estado membro individual teria normalmente dificuldades para levar a cabo todas as tarefas administrativas e técnicas necessárias, a fim de assegurar a participação do público em todos os outros Estados em causa ou afetados.

As orientações são relativamente vagas sobre a questão de saber sobre a que relatório ambiental deve insidir a consulta pública, sobre o segmento nacional do projeto ou sobre o relatório global do projeto. Parece defensável, porém, que primeiro se produza um relatório de impacte ambiental de todo o projeto e que a consulta do público insida sobre ele. Num segundo passo — talvez até ao mesmo tempo — o público em cada Estado em causa deve ter a oportunidade de dar o seu parecer sobre a parte nacional do projeto. Esta maneira de operar é certamente apropriada, sempre que exista um promotor do projeto inteiro, como era o caso do projeto de Nordstream. No entanto, quando diferentes operadores em cada Estado são responsáveis apenas pelo segmento nacional do projeto global, esse procedimento torna-se muito mais complicado, já que cada promotor de um projeto “nacional” teria que fazer um relatório de impacte ambiental não só para o segmento nacional, mas para todo o projecto.

Estas dificuldades de organizar o estabelecimento de um relatório de avaliação de impacto, assegurando traduções, consultas e concertações, demonstram que a criação de um organismo conjunto de todos os Estados-Membros interessados (e afetados) é quase inevitável no caso de projetos transfronteiriços de grande escala. Só assim se pode evitar que os diferentes procedimentos nacionais de avaliação ambiental venham a resultados diferentes no que diz respeito ao impacte ambiental de todo o projecto. No caso do gasoduto Nordstream, este “órgão comum” foi o promotor do projeto, que foi assistido por um grupo de trabalho, onde todas as partes de origem estiveram representadas, mas não os Estados “afetados”.

O Regulamento 1315/2013 relativo às redes transeuropeias de transportes é muito menos generoso no que diz respeito à participação. O presente regulamento estabelece os “corredores principais da rede” nos quais os diferentes projectos de transporte de interesse comum da UE devem ser realizados. Para cada corredor, será designado um coordenador (artigo 45), que, em concertação com os Estados-Membros em causa, estabelecerão um plano de trabalho. Esse plano de trabalho deve, entre outras questões, incluir também informações sobre o impacto das alterações climáticas no projecto previsto, a resiliência às alterações climáticas e medidas para atenuar as emissões de gases com efeito de estufa, o ruído e outros impactos ambientais negativos dos diferentes projetos de transporte (artigo 47).

O coordenador *pode* consultar os representantes da sociedade civil (artigo 45 n.º 6). Nesta actividade ele é assistido por um fórum consultivo (Fórum do Corredor), cuja composição está acordada com os Estados-Membros em causa (artigo 46).

O artigo 36.º do regulamento estabelece que as avaliações de impacte ambiental devem ser realizados em conformidade com as diferentes disposições do direito da União. E o artigo 50 indica — em termos muito gerais — que os projetos de transporte de interesse comuns da UE também “se relacionam” com a sociedade civil.

Logo, os projectos de transportes transfronteiriços não conduziram à adoção de disposições específicas da UE relativas à participação do público.

Os corredores e os projectos pré-identificados a realizar para a energia e os transportes estão enumerados nos anexos do Regulamento 347/2013 e no Regulamento 1316/2013 que prevê igualmente um financiamento desses projetos de cerca de 33 biliões de euros até 2020, 26 biliões para projetos de transporte e 6 biliões para projetos energéticos; estima-se que os custos globais para os projectos principais de rede de interesse comum da UE serão de 250 biliões de euros para os transportes e 200 biliões de euros para os projectos de energia.

O impacto destes desenvolvimentos legislativos na participação dos cidadãos no processo decisório será discutido a seguir.

2.3. Outros actos legislativos da UE

Directiva 2010/75 relativa às emissões industriais

A Directiva 2010/75 trata do licenciamento e funcionamento de determinadas grandes instalações industriais. As instalações industriais que necessitam de uma licença para a construção e/ou operação são enumeradas no anexo I da referida Directiva. As instalações abrangidas pela Directiva 2010/75 não são as mesmas que as instalações abrangidas pela Directiva 2011/92. Assim, é possível que, para uma instalação que venha a ser abrangida pela Directiva 2010/75, não seja necessária avaliação de impacto ambiental.

O artigo 24 da Directiva 2010/75 refere-se ao procedimento de participação quando foi apresentado um pedido de autorização. Os pormenores desse procedimento estão previstos no anexo IV da Directiva. O artigo 26 estabelece que, para um projecto que possa ter um impacto transfronteiriço, deve ser realizado um procedimento de consulta Intergovernamental, que segue os moldes do artigo 7 da Directiva 2011/92. Quanto ao resto, também o artigo 26 se refere ao anexo IV.

Consequentemente, as mesmas observações relativas à Directiva 2011/92 devem ser feitas: a Directiva 2010/75 não é compatível com a Convenção de Aarhus, na medida em que não dá, para projetos transfronteiriços, ao público nos países vizinhos, os direitos que fluem do artigo 6 da Convenção de Aarhus, e apenas introduz um procedimento intergovernamental. Além disso, o procedimento intergovernamental é limitado aos Estados-membros da UE,

enquanto os direitos do artigo 6 da Convenção são direitos de todos os cidadãos de um Estado que seja parte contratante da Convenção de Aarhus.

Os artigos 24 e 26 divergem, além disso, em alguns pormenores, das disposições da Convenção de Aarhus. Em especial, os seguintes aspetos da informação do público, previstos no artigo 6 da Convenção de Aarhus, não são retomados pela Directiva 2010/75:

- deve haver uma “participação do público o mais cedo possível no processo, quando todas as opções estiverem em aberto e possa haver uma participação efectiva do público” (Convenção de Aarhus, artigo 6 n.º 4). A menção, no anexo IV n.º 1, de que a participação deve ser realizada “no início do procedimento para a tomada de uma decisão ou, o mais tardar, logo que as informações possam razoavelmente ser prestadas” é menos rigorosa e, portanto, não equivalente;
- a exigência de que seja entregue uma descrição do sítio, incluindo uma estimativa dos resíduos e das emissões esperados (Convenção de Aarhus, artigo 6 n.º 6, alínea a);
- uma descrição das medidas previstas para prevenir e/ou reduzir os efeitos sobre o ambiente, incluindo as emissões (Convenção de Aarhus, artigo 6 n.º 6, alínea c);
- um resumo não técnico da aplicação e dos seus efeitos ambientais (Convenção de Aarhus, artigo 6 n.º 6, alínea d);
- um esboço das principais alternativas estudadas pelo promotor (Convenção de Aarhus, artigo 6 n.º 6, alínea e).

Algumas destas informações podem estar contidas no pedido de autorização, conforme exigido pelo artigo 12 da Directiva 2010/75. No entanto, tais aplicações podem incluir várias centenas, se não milhares de páginas, e as informações ambientais relevantes podem não ser visíveis para o público em causa.

Além disso, os requisitos previstos na Directiva 2010/75 e na Convenção de Aarhus não são idênticos. Por exemplo, o artigo 12 da Directiva 2010/75 não exige uma descrição do sítio. O artigo 12 prevê um resumo não técnico do pedido, ao passo que o artigo 6 da Convenção de Aarhus exige um resumo não técnico do local, os efeitos do projeto e as medidas para reduzir os efeitos negativos. E o artigo 12 exige um esboço das tecnologias, técnicas e medidas alternativas que foram estudadas pelo requerente de uma licença, enquanto a cláusula do artigo 6 n.º 6, alínea e), da Convenção de Aarhus inclui uma análise de um local alternativo da instalação. Pode presumir-se que, para os cidadãos de um país de um projeto transfronteiriço, a questão mais relevante é saber se o projeto não pode ser deslocalizado para uma localização onde não ocorram efeitos transfronteiriços.

A libertação de organismos geneticamente modificados, segundo a Directiva 2001/18

A UE aderiu à alteração da Convenção de Aarhus relativa à participação na tomada de decisão sobre a libertação de OGM pela decisão 2006/957. O Conselho considerou

que não era necessária uma alteração da legislação da UE em vigor, já que a legislação da UE respeitava os requisitos da alteração.

A Diretiva 2001/18 não contém uma disposição específica sobre a participação do público. O artigo 24 estabelece que a Comissão disponibilizará ao público o resumo do pedido de libertação deliberada e o relatório de avaliação estabelecido pela autoridade nacional competente do Estado-membro, se o pedido tiver sido introduzido. O público terá o direito de comentar estes documentos no prazo de trinta dias. Nada é dito sobre as libertações que podem ter um impacto sobre o ambiente em outro Estado membro (casos transfronteiriços).

Há uma série de problemas com estas disposições. Em primeiro lugar, nada é dito sobre “participação precoce e efetiva” do público. Como o procedimento sobre a decisão relativa à libertação deliberada de um organismo geneticamente modificado pode demorar vários anos, uma informação do público no final desse período não parece ser “precoce”. O público não tem, por exemplo, meios para obter, dentro dos 30 dias que são atribuídos para comentários, aconselhamento especializado ou outro apoio científico.

Em segundo lugar, nada é dito sobre a obrigação das autoridades públicas de tomar em consideração as observações submetidas. Isto é consistente com o uso do termo “consulta” que dá a discricção quase ilimitada ao órgão que faz a consulta para tomar em consideração ou não os comentários que recebe. No entanto, “participação” tem um objetivo mais amplo: pretende iniciar um diálogo entre a autoridade responsável e as pessoas participantes, se a autoridade pondera os comentários e opiniões que são apresentados, e explica, quando a decisão final for tomada, as “razões e considerações sobre as quais a decisão se baseia”.

Em terceiro lugar, o artigo 24 não afirma que a participação — o artigo utiliza o termo “consulta” — deve ser “efetiva”. Isto é particularmente relevante em casos transfronteiriços, quando o problema linguístico, já mencionado, entra em jogo. Uma participação efetiva significa que o público tem o direito de se expressar na sua língua materna — o que implica que o resumo da notificação e o relatório de avaliação estão disponíveis na língua dos cidadãos que possam ser afetados pela libertação de OGM.

Este problema não pode ser resolvido pelo argumento de que a alteração da Convenção de Aarhus só menciona “o público” e não “o público em causa”. Com efeito, é de conhecimento geral que a libertação de OGM pode ter efeitos específicos na vizinhança mais próxima da libertação, onde, por exemplo, os agricultores biológicos ou apicultores desenvolvem a sua atividade; todos os Estados-membros da UE introduziram, portanto, zonas de segurança entre a localização da libertação de OGM e tais atividades sensíveis. A fim de assegurar uma participação “efetiva” do público, há, portanto, a necessidade de assegurar, em casos transfronteiriços, que o público em causa possa emitir a sua opinião ou comentários na sua própria língua.

Por conseguinte, a Directiva 2001/18 não está totalmente em conformidade com os requisitos do artigo 6º da Convenção de Aarhus.

Géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados, Regulamento 1829/2003

Para os géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados, a UE introduziu um procedimento específico. A decisão de permitir a libertação desses produtos no ambiente, incluindo o cultivo de plantas geneticamente modificadas, é concedida pela Comissão Europeia. Qualquer pedido de tal libertação é dirigido a um Estado-membro da UE que transmite o pedido à Autoridade Europeia para a segurança dos alimentos (AESA). A AESA avalia o pedido e envia a sua avaliação definitiva à Comissão, que toma uma decisão.

A única disposição que se refere ao processo de participação está prevista no artigo 6 n.º 7, da proposta que diz:

“A autoridade... deve tomar o seu parecer público... O público pode apresentar observações à Comissão no prazo de 30 dias a partir dessa publicação”.

Na sequência das observações acima referidas no que diz respeito à Directiva 2001/18, é óbvio que esta disposição não está em conformidade com o artigo 6ºbis da Convenção: não existe uma participação “precoce”, uma vez que o público só pode introduzir observações no final do processo decisório; Isto é ainda reforçado pelo facto de, em conformidade com o artigo 7 n.º 1, do Regulamento 1829/2003, a Comissão decidir, em princípio, no prazo de três meses após a receção do parecer da AESA.

Não está prevista uma participação “efectiva”, pois a Comissão não é obrigada a considerar as observações recebidas e a explicar as razões e considerações da sua decisão. Uma vez que a AESA funciona apenas numa língua (inglês), o público é, além disso, obrigado a avaliar e a avaliar o parecer da EFSA nessa língua e a fazer as suas observações também em inglês. Este procedimento não garante uma participação “efetiva” de pessoas ou grupos que não dominam a língua inglesa.

Participação na tomada de decisão sobre projectos por instituições e organismos da UE, regulamento 1367/2006

O Regulamento 1367/2006 tem por objectivo transpor as disposições da Convenção de Aarhus para o direito da UE e torná-las assim aplicáveis às instituições e organismos da UE.

O Regulamento 1367/2006 não fornece regras sobre a participação na tomada de decisão dos projetos. Nenhuma explicação é dada no próprio Regulamento. No entanto, a proposta da Comissão para o presente Regulamento indicava que *“as decisões de autorizar as atividades enumeradas não são tomadas a nível comunitário, mas pelos Estados-Membros, a nível local, regional ou nacional”*. Afigura-se óbvio que este raciocínio foi assumido pelo legislador da União quando o Regulamento 1367/2006 foi adoptado. Até agora, este raciocínio

continua a ser pertinente. Com efeito, as instituições da UE não autorizam, elas próprias, projetos, por isso, o Regulamento 1367/2006 não necessita de ser mais discutido adiante.

3. OBSERVAÇÕES FINAIS

Alguns problemas de participação dos cidadãos em projetos que têm um impacto significativo sobre os cidadãos de um país vizinho, já foram mencionados acima. Eles são devidos à exigência de não-discriminação destes cidadãos no que diz respeito aos cidadãos no país de origem (tradução, participação em audiências, acesso à informação etc). Um exemplo famoso da intervenção bem sucedida do cidadão — embora não necessariamente participação! — é o exemplo da intenção das autoridades regionais alemãs de construir uma incineradora de resíduos em Kehl. Os cidadãos da vizinha Estrasburgo manifestaram-se, fizeram campanha e intervieram e conseguiram fazer com que as autoridades alemãs mudassem o seu projeto e construíssem o incinerador noutra local.

Mais frequentemente, porém, a participação de cidadãos de um país vizinho na avaliação de impacto ambiental e nos processos de concessão de licenciamento, continuam a não ter êxito. Isto é, em particular, devido a dois elementos que não devem ser negligenciados. O primeiro é o fato de que um projeto, antes de uma avaliação de impacto ambiental ser iniciada, normalmente emana de um processo de ordenamento e planeamento territorial que tenta desenvolver uma região específica de acordo com considerações trans-locais. Embora a Diretiva 2001/42 da UE preveja avaliações ambientais para planos e programas que poderem, numa fase posterior, conduzir à autorização de projetos que exijam uma avaliação de impacto ao abrigo da Diretiva 2011/92, continua a verificar-se que tal planeamento, em particular o planeamento territorial, continua a ser uma atividade nacional. Existem poucos exemplos em que um dos planos enumerados no artigo 3 da Directiva 2001/42 — agricultura, silvicultura, pescas, energia, transportes industriais, gestão de resíduos, gestão da água, telecomunicações, turismo, planeamento territorial ou planos de utilização do solo — tomam em consideração as preocupações de planeamento de um país vizinho. E os cidadãos de um país vizinho parecem geralmente ser sobrecarregados com a tarefa de antecipar o impacto de tais planos sobre si e sobre o seu ambiente.

O segundo elemento está relacionado com este aspecto. Quando os cidadãos participam num processo de avaliação do impacto ambiental, eles normalmente trazem em suas preocupações locais, como o aumento dos níveis de ruído, a proteção de um habitat natural, o uso de terra ou — no caso de um projeto de energia — a geração de ondas eletromagnéticas, de visibilidade ou emissões para o ar, água ou solo. Eles normalmente não têm muita preocupação com considerações de interesse geral. “Não no meu quintal” (NIMBY) é um recurso que é bem conhecido por qualquer planeador de projetos de infra-estrutura. Um exemplo ilustrativo foi a tentativa do promotor de uma central de carvão em Nordrhein-Westfalen

(Alemanha), de capturar dióxido de carbono, transportá-lo através de um gasoduto de 500 km para a região de Schleswig-Holstein e armazená-lo lá, considerando que o subterrâneo permitia tal armazenamento, os cidadãos de Schleswig-Holstein opuseram-se ao projeto, porque eles não queriam ser o caixote do lixo de outros, e conseguiram convencer as autoridades públicas regionais a recusar o armazenamento.

Controversias entre os interesses locais e o interesse geral multiplicam-se, quando estão em causa projectos de interesse comum da UE, nomeadamente nas áreas da energia e dos transportes. Quando, por exemplo, é planeado um comboio de alta velocidade entre Paris e Bratislava, as objecções ambientais dos cidadãos podem, na melhor das hipóteses, alcançar pequenas alterações ou adaptações no traçado, por exemplo, para contornar um aglomeração, evitando o comprometimento de um habitat natural ou construindo um túnel. No entanto, não há nem cidadãos nem praticamente nenhuma organização ambiental ou outra da sociedade civil que seja capaz de participar activamente na determinação dos corredores ("Paris-Bratislava") ou de questionar a necessidade de um projecto de interesse comum da UE. A determinação do que é de interesse comum da UE é decidida pelas autoridades públicas, praticamente sem a participação dos cidadãos.

A legislação da UE reforçou esta abordagem. Por um lado, os projectos (pré-identificados) de interesse comum da UE são definidos pela legislação da UE. Este procedimento isenta a definição "pré-identificada" dos projectos de avaliação de impacte ambiental, uma vez que a Convenção de Aarhus não contém disposições vinculativas em matéria de processos legislativos, e o Regulamento 1367/2006, que prevê a participação do público na tomada de decisão, se limita a actos administrativos. A criação de um facto consumado é reforçada pela disponibilização de cerca de 33 biliões de euros para o co-financiamento de projectos de interesse comuns da UE. Esta incitação financeira torna mais difícil questionar a utilidade de um projecto de interesse comum da UE numa fase posterior, uma vez que, mais ou menos automaticamente, o público local, regional e nacional apoiarão o projecto e o acesso ao financiamento da UE.

Por outro lado, a própria legislação da UE prevê que tudo deve ser feito, a fim de dar prioridade à realização de um projecto de interesse comum da UE em matéria de preocupações ambientais. Por exemplo, pode ser citado o artigo 7.º, n.º 8, do Regulamento 347/2013, que diz: «Quanto aos impactos ambientais a que se refere o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 92/43/CEE e o artigo 4.º, n.º 7, da Diretiva 2000/60/CE, deve considerar-se que os projetos de interesse comum são de interesse público do ponto de vista da política energética, ou mesmo de «reconhecido interesse público», desde que todas as condições previstas nessas diretivas se encontrem preenchidas.

Caso o parecer da Comissão seja necessário nos termos da Diretiva 92/43/CEE, a Comissão e a autoridade competente a que se refere o artigo 9.º do presente regulamento devem assegurar que a decisão sobre o "reconhecido interesse público" de um projeto é tomada no prazo estabelecido no artigo 10.º, n.º 1 do presente regulamento».

Esta disposição conduzirá, na prática, ao resultado de que, num conflito entre a protecção de um habitat e a realização de um projecto de infra-estruturas energéticas, o projecto energético prevalecerá.

Por último, há que ter em conta a organização dos interesses ambientais a nível da UE, que poderiam participar na escolha de projectos de interesse comum da UE — incluindo a objecção a disposições como o artigo 7 n.º 8 antes de serem adotados — continua a ser imperfeita. Pensar globalmente e atuar localmente permanece como divisa da maioria das pessoas e grupos que defendem ou promovem interesses ambientais. Tal como em muitas outras áreas da política, em que a responsabilidade de conformar e planear é deslocada progressivamente do nível nacional para o nível da UE, as organizações ambientais ainda não estabeleceram ou não foram capazes de estabelecer estruturas transfronteiriças que lhes permitam ser um interlocutor sério e conhecedor perante o promotor do projeto e as autoridades públicas da UE. E quando um projeto, depois de ter recebido o respaldo e frequência bastante apoio financeiro de fontes da UE, vem a ser realizado, a intervenção de cidadãos individuais, iniciativas de cidadão ou organizações ambientais conduzem na melhor das hipóteses a alterações pequenas, medidas de mitigação ou compensatórias, que não põem em causa o projeto como tal.

A participação dos cidadãos em projectos transfronteiriços necessita, portanto, de ser reconsiderada. O Parlamento Europeu não é um verdadeiro substituto para a participação dos cidadãos. Membro deste Parlamento estão muitas vezes ansiosos para obter apoio político e financeiro para projetos de seu país ou da sua circunscrição e têm uma tendência de considerar de menor importância o prejuízo ambiental decorrente de um projeto. O resultado é que as autoridades públicas a nível da UE, com o apoio activo das autoridades públicas dos Estados-Membros, estão, em grande medida, a decidir por si próprias, quais são os projectos de interesse comum da UE e que projectos devem receber apoio financeiro da UE. O ambiente tem uma relevância marginal a este respeito. E nem os cidadãos, nem organizações ambientais têm sido capazes, até agora, de trazer os interesses ambientais para a mesa das negociações de tais projetos.

Estas deficiências fundamentais no actual planeamento de projectos na UE não devem fazer-nos esquecer que mesmo a legislação europeia existente sobre o projecto poderia ser melhorada nas disposições relativas à participação dos cidadãos. Em primeiro lugar, é lamentável que o artigo 7 da Directiva 2011/92 não clarifique explicitamente que as suas disposições se aplicam, num caso concreto, cumulativamente aos do artigo 6 da mesma directiva. O exemplo da instalação nuclear de Hinkley, discutido anteriormente, demonstra a prática de (alguns) Estados-Membros que aplicam o artigo 7 como uma alternativa ao artigo 6.

Além disso, a legislação da UE não diferencia entre a “consulta” e a “participação” (conforme identificado na Convenção de Aarhus), embora existam as seguintes diferenças:

- 1) a consulta pode ser realizada a qualquer momento durante a preparação da decisão administrativa. A participação terá lugar “cedo” no procedimento, quando todas as opções estiverem abertas.

2) as consultas abordam o público em geral. A participação aborda o “público em causa”.

3) durante o processo de consulta, o que é disponibilizado é o projecto da decisão. O processo de participação exige que o máximo de informações e documentos disponíveis seja disponibilizado ao público em causa, a fim de lhe permitir exprimir um parecer.

4) o processo de participação deve ser “efetivo”. Isto significa que a documentação é disponibilizada ao público em causa na língua do público. Esse aspecto linguístico é particularmente relevante para projetos transfronteiriços.

5) o processo de consulta não exige que a administração tome em consideração os comentários que foram apresentados. O processo de participação requipara que os comentários que foram apresentados sejam tomadas em “devida conta”.

6) a decisão administrativa definitiva sobre o projeto não precisa de se referir ao processo de consulta. Sempre que ocorra um processo de participação, a administração é obrigada a referir-se aos comentários que foram apresentados e fundamentar as razões e considerações que levaram à decisão final.

7) caso no processo de consulta tenham ocorrido vícios que, por exemplo, o público de outro Estado-membro não foi consultado, não há qualquer consequência legal dessa omissão. Quando no processo de participação ocorrem vícios, o público em causa tem direito de contestar a legalidade processual e substantiva da decisão no tribunal (artigo 9 n.º 2, da Convenção de Aarhus).

Os Tratados da UE prevêem que as decisões a nível da UE sejam tomadas o mais abertamente possível e o mais próximo possível dos cidadãos (artigos 1 e 10 n.º 3 do TUE). As administrações da UE são obrigadas a manter um “diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e a sociedade civil” (n.º 2 do artigo 11 do TUE). Um passo nesse sentido seria alinhar a legislação ambiental da UE com os requisitos de participação da Convenção de Aarhus.

Por conseguinte, seria aconselhável que a UE reconsiderasse a sua legislação sobre a avaliação de impacte ambiental de projectos (Directiva 2014/52), sobre emissões industriais (Directiva 2010/75) e organismos geneticamente modificados (Directiva 2001/18 e Regulamento 1829/2003), e adaptá-los aos requisitos da Convenção de Aarhus.

Palavras chave: Convenção de Aarhus, direito de participação, projetos transfronteiriços, União Europeia.

Prática empresarial — sobre o equilíbrio entre o sucesso empresarial e a responsabilidade ambiental e social

Stephen J. Turner ¹

SUMÁRIO

Muitos resultados indesejados para o ambiente e para os direitos humanos estão ligados ou são diretamente atribuíveis a práticas empresariais. Como o direito internacional relativamente a direitos humanos e questões ambientais não se aplica diretamente a atores não estatais como empresas, é importante analisar este enquadramento jurídico e extrajurídico que determinam como operaram as empresas e a extensão da influência dos mesmos no impacto que as empresas têm nos direitos humanos e no ambiente.

1. INTRODUÇÃO

² Ao considerar “práticas empresariais” o foco está normalmente virado para as empresas, já que a empresa (ou sociedade) tem sido o formato mais popular e mais bem sucedido para a maioria das grandes e médias empresas nos séculos XX e XXI ³. O desenho do direito societário tem uma influência significativa na determinação das práticas empresariais que as empresas adotam. Este desenho tem sido extremamente bem sucedido na facilitação de investimento e na proteção dos interesses dos sócios, mas também tem, muitas vezes, levado a resultados indesejados no âmbito dos direitos humanos e do ambiente. (Estes resultados são frequentemente muito bem documentados e, por isso, não é o propósito deste capítulo rever exemplos individuais ou performances individuais de empresas). Isto, por sua vez, tem levado a uma série de respostas diferentes, tanto jurídicas como extrajurídicas por parte da comunidade internacional, governos, sociedade civil e das próprias empresas.

Portanto, para providenciar uma visão das práticas empresariais, este artigo segue um processo de três etapas. A primeira etapa é uma análise ao direito societário, de forma a

¹ Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de Essex. Especialista nas áreas de direito ambiental internacional, governança ambiental global, direito das alterações climáticas e direito societário.

² Traduzido para o português por Inês Barros (ines.barros1996@gmail.com).

³ Stephen J. Turner, *A Global Environmental Right* (Earthscan by Routledge 2014) 40-44.

realçar os fundamentos comerciais, com base nas quais as empresas tomam decisões e desenvolvem estratégias. A segunda é um resumo das principais respostas jurídicas e extrajurídicas para os resultados indesejados das operações societárias. A fase final, é uma análise das práticas empresariais efetivas relacionadas com a performance societária de questões de ASG, tendo em consideração a mistura de obrigações legais e não legais a que os administradores das sociedades estão submetidos no seu processo decisório ⁴. Ao fazê-lo comentar-se-á o que parecem ser os factores dominantes que afetam o processo decisório nas sociedades. O artigo concluirá comentado brevemente as possíveis estratégias de reforma.

2. O DESENHO DA SOCIEDADE COMO UMA CONSTRUÇÃO JURÍDICA

Não obstante os impactos que as empresas têm nos direitos humanos e no ambiente, pode-se argumentar que o desenho da sociedade é uma das construções legais mais bem sucedida da civilização moderna; é, certamente, uma das mais prevalentes. Hoje, em todos os cantos do mundo, este enquadramento jurídico tem sido adotado como a plataforma principal para as grandes e médias empresas; e, em muitas jurisdições, também é frequentemente usado por pequenas empresas ⁵. Tem sido progressivamente adotada em todas as grandes jurisdições do mundo através de processos associados à colonização, transplante e globalização ⁶.

O sucesso da sociedade é baseado em certas características que tornam esta construção muito atraente para os empresários a utilizarem nas suas empresas comerciais. A primeira característica é que as sociedades têm uma “personalidade jurídica separada” da dos seus proprietários ou daqueles que estão envolvidos na sua gestão. Esta característica é concedida à empresa no momento em que é criada ⁷. Na prática, isto significa que as sociedades podem celebrar contratos em nome próprio, empregar pessoas por direito próprio, continuar a existir depois da morte dos seus fundadores e proprietários, e também significa que a própria empresa assumirá a propriedade dos seus ativos e passivos negociais. Isto ajuda a facilitar o investimento e o comércio. Contudo, também significa que, quando uma empresa-mãe cria uma subsidiária noutro país (inevitavelmente com a sua própria “personalidade jurídica separada”), não é (exceto em circunstâncias altamente específicas) diretamente responsável pelas dívidas ou perdas dessa subsidiária ⁸. Isto, em conjunto com questões juris-

⁴ Retirado de entrevistas com representantes responsáveis por estratégias e tomadas de decisão ambientais, sociais e de governança de 14 empresas cotadas distintas de uma diversidade de setores, conduzida por Dr. Stephen J. Turner (entre novembro 2017 e março de 2018). Mais detalhes em arquivo com o autor.

⁵ Turner (n 1).

⁶ Ibid.

⁷ L.C.B. Gower, *Principles of Modern Company Law* (4th edn, Stevens and Sons 1979) 22.

⁸ P. T. Muchlinski, *Multinational Enterprises and the Law* (2nd edn, OUP 2007) 45-79.

dicionais e o princípio de *forum non conveniens*, pode proteger empresas-mãe de responsabilidade das suas subsidiárias relativamente à degradação dos direitos humanos e do ambiente. Existem vários exemplos de situações em que isto aconteceu em detrimento de comunidades locais nas operações destas subsidiárias ⁹.

A segunda característica é que o direito societário no mundo inteiro facilita a responsabilidade limitada dos sócios ¹⁰. Isto significa que os sócios de empresas de “responsabilidade limitada” (que representam a grande maioria) não são responsáveis por nenhuma das dívidas da empresa; apenas são responsáveis pelo valor que investiram quando adquiriram as quotas. Mais uma vez esta característica tem sido uma enorme componente para o sucesso negocial das sociedades já que facilita muito o investimento, devido à capacidade dos investidores de usufruírem a propriedade, em parte ou na totalidade das empresas limitando simultaneamente o seu risco financeiro. Como resultado, quando uma empresa falha e entra em insolvência, os credores dessa empresa naturalmente apenas podem tentar recuperar as suas dívidas dos sócios de forma limitada. Similarmente, quando uma empresa não tem fundos suficientes para compensar aqueles cujos direitos humanos foram afetados negativamente, nos quais tenham um impacto negativo ou para remediar a degradação ambiental que tenha causado, os sócios podem beneficiar de proteção contra a responsabilidade total. Isto pode significar que as culturas e as práticas empresariais evoluem no sentido de maximização dos lucros sem consideração completa e adequada dos direitos humanos e das preocupações ambientais, já que o risco financeiro associado apenas é parcialmente suportado pelos proprietários do negócio.

A terceira característica final, e possivelmente a mais profunda em termos de efeitos, é o dever jurídico da administradores da sociedade tomarem decisões que beneficiam a sociedade. Isto também é aplicado, de uma forma ou de outra, em todas as jurisdições. É uma característica necessária do direito societário, já que proporciona segurança aos sócios. Significa isto que as pessoas que gerem uma sociedade estão legalmente obrigadas a tomar decisões que levem a resultados financeiros bem sucedidos e, assim sendo, a preencherem o propósito do investimento de capital que receberam ¹¹. Esta é a razão pela qual há estritas sanções para assegurar que os administradores de sociedade tomam decisões que levem ao sucesso comercial da sociedade ¹². Contudo, isto também significa que a proteção dos direitos humanos e do ambiente não têm o mesmo nível de prioridade no direito societário. Com algumas exceções menores em certas jurisdições ¹³, pode-se dizer que genericamente

⁹ Um dos exemplos mais extremos foi o desastre de Bhopal em 1984. Ver *Re Union Carbide Gas Plant Disaster at Bhopal India Opinion and Order*, 12 May 1986: 634 F.Supp. 842 (SDNY 1986), 25 ILM 771 (1986); *aff'd as modified* 809 F.2d 195 (USCA 2d Cir), 26 ILM 1008 (1987); *cert. Den.* 108 S. Ct. 199 (1987).

¹⁰ H.G. Henn and J.R. Alexander, *Laws of Corporations* (3rd edn, West Publishing Co. 1983) 25.

¹¹ Gower (n 5) 255.

¹² Turner (n 1).

¹³ Ver como exemplo *Companies Act 2006* (UK). s. 172(1)(d).

não existe um dever jurídico no direito societário que exija que os administradores assegurem que as suas decisões protegem os direitos humanos e o ambiente. Como resultado, quando os administradores tomam decisões, têm o dever de priorizar o sucesso da sociedade em termos comerciais. Qualquer empresa tenderá a racionalizar as despesas e custos em geral para assegurar que cumpre esse dever jurídico. Resulta disto que as despesas em proteção do ambiente e em preocupações relacionadas com outras partes interessadas podem legitimamente, de um ponto de vista do direito societário, tornar-se subservientes ao dever geral que os administradores têm de gerir as empresas de uma forma que seja comercialmente bem sucedida.

Isto pode ser pernicioso; pode significar, por exemplo, que a deflorestação, os padrões laborais degradantes, poluição da água e do ar, se tornam subprodutos naturais da produção de empresas que legitimamente tentam minimizar a sua despesa financeira geral. Esta característica pode reforçar os efeitos negativos das duas primeiras características mencionadas acima e levar a que os administradores priorizem os interesses das sociedades acima dos interesses humanos ou ambientais que poderão ser negativamente afetados pelas suas decisões.

O ponto importante a estabelecer aqui é que a obrigação de tomar este tipo de decisões, é uma obrigação jurídica. É também importante enfatizar que este enquadramento jurídico está agora tão fortemente enraizado globalmente que dá a aparência de uma construção jurídica que não pode mudar. Ainda que esta seja uma posição que alguns já começaram a desafiar ¹⁴, a maioria das iniciativas tomadas pela comunidade internacional para discutir os impactos negativos das empresas relativamente aos direitos humanos e o ambiente não desafiam esta construção jurídica de direito societário em si mas tentam influenciar a maneira como as empresas realizam o seu trabalho, frequentemente através de mecanismos voluntários, nos quais as sociedades são convidadas a participar. A secção seguinte irá providenciar uma visão geral destas iniciativas.

3. RESPOSTAS AOS EFEITOS DAS OPERAÇÕES SOCIETÁRIAS NOS DIREITOS HUMANOS E NO AMBIENTE

As diferentes respostas ao funcionamento das empresas em termos do impacto que têm nos direitos humanos e no ambiente são indicadores úteis quanto ao nível de crescimento de determinação que a comunidade internacional tem em relação às preocupações de ASG e também da dimensão do desafio envolvido. Para efeitos deste capítulo e para uma fácil

¹⁴ Eg. Beate Sjåfell & Benjamin J. Richardson, 'The Future of Company Law and Sustainability' in Beate Sjåfell & Benjamin J. Richardson (eds), *Company Law and Sustainability — Legal Barriers and Opportunities*, (CUP, 2014) 327-337; também Turner (n 1) 79-82.

análise, as respostas serão hierarquizadas em três categorias: primeira, as respostas de instituições internacionais como as Nações Unidas (UN) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE); segunda, os diferentes tipos de legislação que tem sido adotada ao nível nacional podendo afetar a forma de funcionamento das empresas; e terceira, as respostas de organizações não governamentais (ONG). Ao fazê-lo, esta secção terá em conta as mudanças que tiveram lugar neste campo ao longo do tempo. Estas refletem-se no entendimento dos desafios enfrentados pelos diferentes negócios e setores da indústria, e também os diferentes factores que podem levar a que as empresas mudem e desenvolvam as suas práticas de tomada de decisão.

Para analisar a primeira categoria de respostas, é útil considerá-las por ordem cronológica. Desde do início dos anos de 1970 que, as Nações Unidas demonstraram preocupação relativamente aos efeitos que as operações de sociedades transnacionais poderiam ter nos direitos humanos e no ambiente. Isto ficou comprovado através de relatórios dessa época¹⁵, que até incluíam uma tentativa inicial de negociar um código de conduta para estas empresas transnacionais¹⁶. À medida que os efeitos se foram agravando ao longo dos anos de 80 e 90 do século passado, a comunidade internacional ficou sob maior pressão para responder. Em 2000, as Nações Unidas anunciaram a Global Compact¹⁷. As sociedades podem subscrever a UN Global Compact de forma voluntária, mas ao fazê-lo concordam em reportar as ações que estão a levar a cabo tendo em consideração com questões de ASG. Tem sido uma iniciativa com sucesso no sentido em que tem sido vastamente aceite pelas empresas, os Estados e a comunidade de ONGs. Em 2003, o subcomissário das Nações Unidas para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Conselho Económico e Social aprovou um “esboço de normas” que propunham estabelecer padrões relacionados com os direitos humanos e o ambiente que as sociedades transnacionais teriam de cumprir¹⁸. Porém, este “esboço de normas” não foi formalmente adotado e foi vastamente criticado por governos e pela comunidade jurídica *inter alia* por falhar em mencionar adequadamente os aspetos práticos de tentar impor o direito internacional de direitos humanos e ambiente a entidades não governamentais¹⁹.

Após o fracasso do “esboço de normas”, as Nações Unidas nomearam o Prof. John Ruggie da Universidade de Harvard como Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG)

15 Um exemplo inicial é, The United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Multinational Corporations in World Development* (United Nations, 1973).

16 Ver Karl P. Sauvant, ‘The Negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations — Experience and Lessons Learned’ (2015) 16 *The Journal of World Investment & Trade* 11, 12.

17 United Nations Global Compact Disponível em: www.unglobalcompact.org/ acedido pela última vez a 4 de novembro de 2017.

18 Sub-Commission Resolution 2003/16, *Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with regard to Human Rights*, U. N. Doc. CN.4/Sub.2/2003/L. 11 at 52 (2003).

19 Ver para um exemplo: L. Catá Backer, ‘Multinational Corporations, Transnational Law: The United Nations’ Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations as Harbinger of Corporate Responsibility in International Law’ (2005) 37 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 101.

em 2005. O trabalho do Prof. Ruggie resultou num relatório final que defendia aquilo que ficou conhecido como o enquadramento “proteger, respeitar e remediar”²⁰. Segundo este enquadramento, será expectável que os Estados protejam os direitos humanos, expectável que as empresas “respeitem” os direitos humanos e que as vítimas de direitos humanos tenham acesso a recursos judiciais e não judiciais para remediar impactos negativos resultantes de atividades empresariais. Desde em então, em muitos trabalhos tem-se tentado esclarecer como podem as empresas “respeitar” os direitos humanos e isto gradualmente tem tido alguma influência na regulamentação, na prática empresarial e no desenvolvimento de enquadramentos relacionado com “*due diligence*”²¹. Após estes desenvolvimentos, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas adotou uma resolução, em 2014, para estabelecer um grupo de trabalho intergovernamental para considerar a elaboração de um esboço de um instrumento internacional vinculativo para regular os impactos causados por empresas transnacionais (e outros negócios empresariais) nos direitos humanos²². Esta proposta tem estimulado muito debate, mas nenhum instrumento deste tipo foi implementado até agora²³.

Adicionalmente em cooperação com a UN Global Compact e a Iniciativa Financeira do PNUD, foram desenvolvidos os Princípios de Investimento Responsável²⁴. Estes são um conjunto de princípios que devem ser tidos em consideração na forma como são feitos e geridos os investimentos. Os princípios requerem que os investidores e os gestores de ativos tenham em consideração preocupações relacionadas com ASG, exigem que se divulguem informações de ASG por parte das empresas nas quais os investimentos são feitos e que quando necessário se façam representações apropriadas de forma a influenciar a conduta de empresas que beneficiam de investimento²⁵.

Paralelamente a estas iniciativas, a OCDE tem ativamente assumido um papel de liderança nesta área ao desenvolver *guidelines* dirigidas a governos, que as multina-

20 United Nations Human Rights Council, Promotion and Protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, U.N. Doc. A/HRC/17/31 (2011).

21 . G. Ruggie, *Just Business*, (New York: W.W. Norton & Co. 2013); Karin Buhmann, ‘Neglecting the Proactive Aspect of Human Rights Due Dilligence: A Critical Appraisal of the EU’s Non-Financial Reporting Directive as a Pillar One Avenue for Promoting Pillar Two Action’ (2018) 3 *Business and Human Rights Journal* 23, 24; Olga Martin-Ortega, ‘Human Rights Due-Diligence for Corporations: From Voluntary Standards to Hard Law at Last?’ (2013) 31(4) *Netherlands Quarterly of Human Rights* 44, 55-57.

22 Human Rights Council, Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights, A/HRC Res. 26/9 (26 June 2014) para. 9.

23 Olivier De Schutter, ‘Towards a New Treaty on Business and Human Rights’ (2015) 1 *Bus. & Hum. Rts. J.* 41; Carlos Lopez, ‘Struggling to Take Off? The Second Session on Intergovernmental Negotiations on a Treaty on Business and Human Rights’ (2017) 2 *Bus. & Hum. Rts. J.* 365.

24 Principles of Responsible Investment. Disponível em: www.unpri.org (última vez acedido a 4 de novembro de 2017).

25 Ibid.

cionais deveriam cumprir ²⁶. Estas são princípios não vinculativos relacionados com a conduta empresarial e são significativos no sentido em que representam um código multilateral no qual os governos acordaram. Mais recentemente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da UN (ODS) também têm tido um papel a influenciar empresas, destacando as prioridades globais às quais podem aliar as suas próprias estratégias operacionais ²⁷.

A segunda categoria consiste em legislação. Diferentes jurisdições desenvolveram requisitos para as empresas cumprirem que afetam diretamente as práticas empresariais no que toca a questões de direitos humanos e ambientais. Algumas jurisdições requerem cada vez mais relatórios por parte das empresas relativamente a decisões que tenham tomado em matéria de ASG. Por exemplo, nos Estados Unidos, ao nível federal, o Dodd Frank Act ²⁸ inclui disposições que requerem que as empresas apliquem verificações “*due diligence*” nas suas cadeias de fornecimento quando adquirem certos minerais, numa tentativa de assegurar que não são adquiridos “minerais de conflito”. Outro exemplo-chave é a Diretiva Relativa a Relatórios Não Financeiros aprovada pela União Europeia, que requer legalmente, a partir de 2018, que grandes empresas apresentem relatórios sobre a forma como gerem os desafios sociais e ambientais ²⁹.

A terceira e última categoria é a relacionada com entidades não governamentais. Neste aspeto, têm existido inúmeras iniciativas que também afetaram significativamente as práticas empresariais. Naturalmente há ONGs que tentam publicitar as más práticas das empresas e existem muitos exemplos deste trabalho estar a ser desenvolvido, no passado e atualmente ³⁰. Contudo, existem certas entidades não governamentais cujo trabalho conduziu à criação de enquadramentos de *standards* para as empresas cumprirem. Muitas vezes, os exemplos são iniciativas de múltiplas partes interessadas, como a *Forest Stewardship Council* (FSC), que desenvolveu um conjunto de *standards* comerciais voluntários aos quais as empresas podem obedecer e assim sendo beneficiar de acesso a um

²⁶ OECD, ‘OECD Guidelines for Multinational Enterprises’ (2011). Disponível em: <http://www.oecd.org/corporate/mne/48004323.pdf> (última vez acedido a 4 de novembro de 2017).

²⁷ The United Nations Sustainable Development Goals. Disponível em: <https://www.un.org/sustainable-development/sustainable-development-goals/> (última vez acedido a 7 de maio de 2018); também Price Waterhouse Cooper, ‘SDG Reporting Challenge 2017 — Exploring Business Communication on the Global Goals’ (PWC, 2017). Disponível em: <https://www.pwc.com/sdgreportingchallenge> (acedido pela última vez a 7 de maio de 2018).

²⁸ The Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Pub. L. 111-203) 2010 (US).

²⁹ European Council and Parliament Directive 2014/95/EU of 22 Oct. as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups [2014] L 330/1.

³⁰ E.g. The Business and Human Rights Resource Centre. Disponível em: <https://www.business-human-rights.org/en> (acedido pela última vez a 13 de janeiro de 2018).

certo mercado ³¹. Este tipo de iniciativas usa frequentemente a aprovação dos consumidores como incentivo.

Além disto, as próprias ONGs e empresas têm estado envolvidas em sistemas de relatório de ASG e “índices de sustentabilidade” que as empresas podem procurar cumprir para demonstrar o *standards* das suas práticas ³². Baseado em diferentes indicadores, os sistemas de relatório podem demonstrar até que ponto a empresa integrou preocupações ASG nos seus recursos humanos e nas suas operações ³³. Os “índices de sustentabilidade” são operados por certas bolsas de valores para criar critérios que as empresas têm de cumprir caso queiram ser incluídas nestas listas específicas. Esta inclusão pode melhorar a reputação da empresa e torná-la elegível para investimento pelos investidores que pretendem investir o seu dinheiro em empresas que cumpram critérios específicos de ASG ³⁴.

4. AS PRÁTICAS EMPRESARIAIS DAS SOCIEDADES EM RESPOSTA ÀS QUESTÕES AMBIENTAIS E DE DIREITOS HUMANOS

A tensão entre a arquitetura jurídica da legislação societária detalhada na secção dois e as respostas da comunidade internacional e da sociedade civil às questões de ASG, detalhadas na secção três cria uma dinâmica desafiante na estratégia e no processo decisório empresarial. Manifesta-se numa variedade de práticas empresariais relacionadas que têm emergido nas décadas mais recentes. Portanto, é importante ter em consideração até que ponto as empresas efetivamente integram preocupações de ASG nas operações e o equilíbrio que é alcançado entre o que podem ser prioridades concorrentes.

De importância fundamental é a relação e tensão que pode existir entre a responsabilidade jurídica que os administradores da sociedade têm para atingir lucros e a pressão que existe para responder a preocupações de ASG. Naturalmente existe legislação e regulamentação relacionada com certos aspetos de performance de ASG e isto varia entre os sectores, jurisdições e especialmente entre países em variados estados de desenvolvimento. Contudo, para além de leis e regulamentação, ainda que exista preocupação genuína sobre questões de ASG dentro de uma empresa, o investimento de recursos humanos ou ativos

³¹ Disponível em: <https://ic.fsc.org> (última vez acedido a 4 de novembro de 2017); ver Graeme Auld, *Constructing Private Governance: The Rise and Evolution of Forest, Coffee, and Fisheries Certification* (Yale University Press 2014) 2.

³² Ver por exemplo The Global Reporting Initiative. Disponível em: <https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx> (última vez acedido a 4 de novembro de 2017).

³³ Eg. Chitra Sriyani De Silva Lokuwadage & Kumdini Heenetigala, ‘Integrating Environmental, Social and Governance Disclosure for Sustainable Development: An Australian Study’ (2017) 26 *Bus. Strat. Env.* 438.

³⁴ Ver Maria Mar Miralles-Quiros, Jose Luis Miralles-Quiros & Irene Guia Arrainano, ‘Sustainable Development, Sustainable Leadership and Firm Valuation: Differences Across Europe’ (2017) 26 *Bus. Strat. Env.* 1014, 1015.

financeiros precisa, invariavelmente, de ser justificado do ponto de vista comercial de forma a que os administradores cumpram os seus deveres legais perante a sociedade³⁵. Isto pode significar que a estratégia empresarial poderia ter em conta partes interessadas que são chave, o que inclui clientes, comunidades, trabalhadores e parceiros visando a maximização da força comercial da empresa³⁶. Por outras palavras, outras considerações como aquelas relacionadas com padrões laborais, proteção ambiental, consulta da comunidade e governança interna só podem ser legitimamente incorporadas no processo decisório até onde os deveres dos administradores para com a sociedade permitirem um genuíno argumento empresarial para o fazer³⁷. Contudo, quando não existe um argumento empresarial para o fazer, noutras palavras quando a sociedade possa não beneficiar em termos de reputação, de valor a longo prazo, de produtividade ou de atratividade como sociedade para a qual se quer trabalhar, há um claro desincentivo comercial para os administradores da sociedade fazerem qualquer tipo de investimento financeiro nesta temática. Este paradigma sugere um domínio da obrigação legal que os administradores têm no seu processo decisório de promover o sucesso comercial da sociedade. Tem havido investigação que analisa o desempenho financeiro da sociedade em relação à sua performance em certos indicadores de ASG, mas parece não existir correlação genérica entre estes dois fatores³⁸. Por outras palavras, ter um bom desempenho em termos de indicadores de ASG nem sempre corresponde a uma boa performance financeira e, como tal, os administradores das sociedades precisam de considerar com muito cuidado as suas estratégias relativamente ao investimento em preocupações relacionadas com ASG.

A relação entre o sucesso empresarial e o investimento em preocupações de ASG é particularmente importante no campo de gestão de ativos. Embora tenha existido um movimento por parte da comunidade internacional através de uma variedade de iniciativas para gerar um maior sentido de obrigação por parte dos gestores de ativos para preocupações de ASG³⁹, ainda existe uma obrigação empresarial que irá naturalmente desempenhar um

³⁵ Howard Pearce, 'Environment Agency Foreword' in, *Turning Questions into Answers — Environmental Issues and Annual Financial Reporting*, (The Institute of Chartered Accountants of England and Wales and the Environment Agency 2009) vii.

³⁶ KPMG, 'ESG Strategy and the Long View — A Framework for Board Oversight' (KPMG 2017). Disponível em: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/lu/pdf/lu-en-esg-strategy-framework-for-board-oversight.pdf> (acedido pela última vez a 6 de maio de 2018).

³⁷ Turner (Interviews) (n 2).

³⁸ Ver *Principles for Responsible Investment, Annual Report 2017 — Delivering an Ambitious Agenda* (Principles for Responsible Investment 2017). Disponível em: <https://annualreport.unpri.org> (acedido pela última vez a 6 de maio de 2018); também Rebecca Henderson, 'Making the Business Case for Environmental Sustainability' in Rebecca Henderson, Ranjay Gulati, Michael Tushman (eds) *Leading Sustainable Change — An Organizational Perspective* (OUP 2015) 22, 23.

³⁹ Ver Rory Sullivan, Will Martindale, Elodie Feller and Anna Bordon, *Fiduciary Duty in the 21st Century* (UNEP, PRI, Global Compact, UNEP Finance Initiative 2014). Disponível em: <https://www.fiduciaryduty21.org/resources.html> (acedido pela última vez a 14 de janeiro de 2018).

papel dominante no processo decisório. Isto reflete-se tanto na procura dos investidores como na forma como os gestores de ativos têm em consideração as preocupações de ASG nas decisões que tomam. O que isto significa na prática é que a extensão de integração de preocupações de ASG nas decisões relacionadas com a escolha das sociedades em que investir, será determinada pelas prioridades dos clientes ao invés de ser determinada por um conjunto de princípios relacionados com ASG ⁴⁰. Como tal, os grandes investidores institucionais, como fundos de pensões, e as prioridades que têm, podem influenciar fortemente o movimento de investimento nas sociedades.

Contudo, no campo do investimento existem outros dois factores que é preciso ter em conta, em primeiro lugar a administração do investimento e em segundo lugar a forma como os gestores de ativos estão agora a avaliar os factores de ASG em termos de serem potenciais riscos comerciais para as empresas que estão a examinar. A administração de investimentos obriga um gestor de ativos comunicar com a sociedade sobre questões específicas de ASG com as quais eles estão preocupados ou usar a sua procuração de voto com o intuito de influenciar o processo decisório na sociedade ⁴¹. Embora pareça que, neste momento, a administração de investimentos não é o principal motivador de mudança nas estratégias empresariais relativamente a questões de ASG, parece ser uma tendência crescente a ser cada vez mais tomada a sério ⁴². A outra forma de os factores de ASG estarem a ter um papel é através da sua presença nos riscos comerciais ou oportunidades para negócios específicos. Assim, os gestores de ativos procuram examinar a “materialidade” dos factores de ASG associados a negócios particulares antes de tomar a decisão de investir ⁴³. Por exemplo uma sociedade que é fortemente dependente de combustíveis fósseis para energia poderá ser classificada como tendo um risco comercial a longo prazo à medida que os países estão a tornar-se economias com baixa utilização de carbono. Portanto, as empresas de gestão de ativos estão a utilizar informação relacionada com estas preocupações na sua avaliação de viabilidade comercial a longo prazo de certos investimentos.

Outro aspeto das práticas empresariais que se tem desenvolvido, e ainda se está a desenvolver, é a crescente visibilidade que as operações das empresas têm através dos mecanismos dos relatórios não financeiros. Ainda que exista um movimento gradual para a adoção obrigatória de requisitos de divulgação de informação não financeira ⁴⁴, muitas

⁴⁰ Turner (Interviews) (n 2).

⁴¹ Helen Avery, ‘The Stewardship Revolution: ESG — Focused Asset Managers Finally Grasp the Power of their Proxies’ (2017) 48 *Euromoney* 38, 39.

⁴² Turner (Interviews) (n 2).

⁴³ Principles of Responsible Investment, *Shifting Perceptions: ESG Credit Risk and Ratings* (Principles of Responsible Investment, 2017) 27; Steffen Hörter, *Financial Materiality of ESG Factors for Sovereign Bond Portfolios* (Allianz Global Investors, 2017).

⁴⁴ Ver Deirdre Ahern, ‘Turning up the Heat? EU Sustainability Goals and the Role of Reporting under the Non-Financial Reporting Directive’ (2017) 13(4) *Eur. Comp. & Fin. L. Rev.* 599.

grandes empresas têm vindo desde há muitos anos a disponibilizar ativamente essa informação de forma voluntária. O problema com esta prática, contudo, é a qualidade e a utilidade da informação que está a ser disponibilizada e a extensão da comparabilidade da informação de diferentes sociedades. Certas entidades não governamentais têm tentado criar padrões internacionais de informação a disponibilizar⁴⁵, contudo estas abordagens genéricas têm também sido criticadas por não facilitar a comparação útil entre as empresas⁴⁶. Igualmente desafiante é a extensão das diferenças entre organizações empresariais e o facto de que o que pode ser um fator crucial num setor não o ser outro e, portanto, *standards* genéricos de relatórios podem por vezes não medir corretamente a performance específica de ASG num negócio ou indústria particular. Como existem hoje diversos enquadramentos de relatórios as empresas estão a tornar-se seletivas naqueles com os quais se querem comprometer⁴⁷. Aqui, mais uma vez, as empresas terão necessariamente de tomar decisões estratégicas ao avaliar até onde o seu envolvimento com um particular enquadramento de relatórios poderá beneficiar o seu negócio. Também este aspeto aponta para o domínio da responsabilidade dos administradores por alcançar sucesso empresarial. Dito isto, a presença de um enquadramento de relatórios tem sem dúvida afetado positivamente as práticas empresariais de muitas empresas e aberto caminho para a divulgação obrigatória de informações não financeiras em certas jurisdições.

Intimamente ligado às iniciativas existentes para aumentar a disponibilização de informações não financeiras por parte das empresas, tem-se verificado um crescimento dos “índices de sustentabilidade” associados a certas bolsas de valores. Têm-se desenvolvido sistemas de quantificação da performance de ASG e produzido listas públicas de *rankings* de empresas. Contudo, ainda que estes índices possam influenciar positivamente certas empresas cotadas que podem ser comercialmente suscetíveis de ter danos reputacionais através de uma fraca performance em matéria de ASG, muitas outras empresas podem operar com sucesso empresarial sem nunca se envolver nesses índices. Este é especialmente o caso para empresas não cotadas, empresas mais pequenas e sediadas em economias emergentes ou em desenvolvimento onde as práticas de ASG estão menos desenvolvidas⁴⁸. Esta é uma das razões pelas quais ainda que o enquadramento de aumento de disponibilização e índices de sustentabilidade apesar de ser útil e transformador, é pouco provável que consiga um tipo de mudança de paradigma que pode ser necessária para se atingir

⁴⁵ Ver por exemplo the Global Reporting Initiative. Disponível em: www.globalreporting.org (acedido pela última vez a 6 de maio de 2018).

⁴⁶ Klaus Dingwerth & Margot Eichinger, ‘Tamed Transparency: How Information Disclosure Under the Global Reporting Initiative Fails to Empower’ (2010) 10(3) *Global Environ. Politics* 74.

⁴⁷ Turner (Interviews) (n 2).

⁴⁸ Yongqiang Gao, ‘CSR in an emerging country: a content analysis of CSR reports of listed companies’ (2011) 6(2) *Baltic J. Management* 263, 264.

de forma consistente resultados positivos em matéria de direitos humanos e ambiente a curto e médio prazo.

5. CONCLUSÃO

Ainda que haja inúmeras repostas para resultados indesejados causados pelas empresas no âmbito dos direitos humanos e do ambiente, as estratégias existentes são constrangidas pelo enquadramento do direito societário que existe no mundo. Em particular a responsabilidade jurídica dos administradores de tomar decisões que promovam o sucesso da sociedade, dita que mesmo quando os fatores de ASG são tidos em consideração, é obrigatório que a sociedades respondam de forma consistente com o seu sucesso empresarial a longo prazo. Assim, quando as responsabilidades de ASG são de natureza voluntária, os constrangimentos empresariais serão inevitavelmente um fator determinante nos resultados relacionados com os direitos humanos e o ambiente.

Podem existir fortes argumentos para uma sociedade adotar práticas empresariais que tenham bons resultados para os direitos humanos e o ambiente. Estes incluem melhoria reputacional junto dos clientes e trabalhadores, despesas financeiras gerais menores e um potencial aumento no investimento. Contudo, o sucesso empresarial nem sempre é um resultado acompanhado de uma performance forte em questões de ASG. Portanto, os administradores das sociedades têm a responsabilidade de investir em ASG desde que melhore o sucesso do seu negócio, sem se tornar um peso financeiro que prejudique o sucesso empresarial a longo prazo.

Tendo isto em consideração, pode-se argumentar que as possíveis vias que a comunidade internacional pode considerar reformular nesta área são as sumariadas abaixo.

A primeira, é a reforma do direito societário em todas as jurisdições para redesenhar os seus preceitos fundamentais de forma a que os deveres jurídicos no contexto societário permitam alinhar a estratégia empresarial com as expectativas e padrões específicos de ASG. Certos comentadores já começaram a defender este tipo de abordagem ⁴⁹. Tal abordagem iria resolver o desequilíbrio estrutural existente entre o direito societário e as iniciativas tomadas pela comunidade internacional de forma a proteger o ambiente e os direitos humanos.

Outra abordagem seria continuar a desenvolver mais as iniciativas jurídicas e extrajurídicas que já foram iniciadas pela comunidade internacional, com vista a aumentar o desenvolvimento de *standards* mais altos para a proteção do ambiente e dos direitos humanos. Esta abordagem gradualmente atingiria mais resultados, mas não abordaria o desequilíbrio

⁴⁹ Eg. Sjåfjell & Richardson (n 12) 327-337; também Turner (n 1) 79-82.

estrutural que atualmente afeta a integração de preocupações de ASG nas práticas empresariais.

Uma terceira opção, seria desenvolver uma combinação das duas abordagens *supra* mencionadas. Isto poderia conjugar a lógica de atender aos desequilíbrios estruturais que existem entre o direito societário e as leis e iniciativas destinadas a proteger os direitos humanos e o ambiente, com a experiência e progresso do que já foi alcançado através da integração de preocupações de ASG nas práticas empresariais.

Palavras chave: direito do ambiente, direito das sociedades, práticas empresariais, responsabilidade ambiental e social das empresas.

Medidas preventivas de salvaguarda de instrumentos de gestão territorial: um caso, vários problemas

Fernanda Paula Oliveira ¹

RESUMO

O presente texto incide sobre algumas questões que se suscitam sobre medidas preventivas que, por opção própria, se aplicam a “ações validamente autorizadas antes da sua entrada em vigor”.

1. UM CASO DE MEDIDAS PREVENTIVAS APLICÁVEIS A AÇÕES VALIDAMENTE AUTORIZADAS ANTES DA SUA ENTRADA EM VIGOR

As medidas preventivas aprovadas por Resolução do Conselho de Ministros n.ºs 130/2018, de 8 de outubro ² determinam expressamente a sua aplicação às ações referidas no n.º 5 do artigo 134.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, doravante RJGT), fundamentando-se na previsão do n.º 6 do artigo 134.º do mesmo diploma.

Como se afirma no preâmbulo, “É neste sentido que se impõe a adoção de medidas que permitam suster ações futuras ou em curso que prejudiquem, de forma grave e irreversível, umas das principais finalidades do programa em elaboração: a prevenção do risco e a salvaguarda de valores naturais. A adoção destas medidas permite evitar alterações das circunstâncias e das condições existentes, de forma a não coartar a liberdade das opções de planeamento nem a comprometer a execução do programa ou torná-la mais onerosa para o erário público” (sublinhado nosso).

Ainda que a planta destas medidas preventivas, publicada no Diário da República, não tenha a legibilidade necessária para o efeito, parece poder concluir-se que esta determinação se aplica apenas a alguns lotes de um alvará de loteamento em vigor, estando quase todos por construir.

1 Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

2 Trata-se das medidas preventivas para áreas de cordões dunares frontais a abranger pelo Programa da Orla Costeira Espichel-Odeceixe.

Porém, porque se trata de lotes resultantes de um loteamento devidamente licenciado e em vigor, existem já direitos adquiridos que são afetados por estas medidas preventivas. Isto é assim porque, como se afirma no Parecer da Procuradoria Geral da Republica (PGR) n.º 33/2016 *“A licença de loteamento é um ato administrativo e é constitutiva de direitos e interesses legalmente protegidos, gozando da proteção constitucionalmente devida a estas posições jurídicas ativas ora por força de limites à revisão destes atos, ora por condicionar eventuais efeitos retroativos de outros atos administrativos, de regulamentos ou contratos administrativos e até da lei”* (conclusão 6.º). Isto porque, *“o tempo que rege o ato é, no caso das licenças e comunicações prévias de obras de edificação, em área abrangida por operação de loteamento, antecipado para o momento em que esta se constitui, na parte que seja especificada no alvará ou título equivalente* (conclusão 8.º).

Para além destes lotes, encontra-se igualmente no âmbito territorial de abrangência destas medidas preventivas um concreto lote do aludido loteamento, para o qual foi já emitida uma licença de construção, titulada por alvará e com obras em curso.

Refira-se, a este propósito que, tal como decorre da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo), o direito de propriedade inclui um conjunto de faculdades urbanísticas que são adquiridas de forma gradual (artigo 15.º, n.º 2).

Ora, no caso em que existe um loteamento, com obras de urbanização e em que foi já emitida uma licença de construção para um dos lotes cuja edificação se encontra em curso (como sucede no lote em apreço), foram já adquiridas praticamente todas as faculdades urbanísticas a integrar no direito de propriedade (faltando apenas a faculdade de utilizar o imóvel que é conferida pela autorização de utilização).

Assim, ainda que, como se afirma no Parecer da PGR n.º 33/2016, o direito conferido por uma licença de loteamento seja um direito incompleto, condicional e condicionado, a verdade é que, no caso em que as obras de urbanização do loteamento estão totalmente concluídas e consolidadas e já foi emitida uma licença de construção que cumpre todas as prescrições aplicáveis, o direito passa a estar completo e incondicionado. Tal licença de construção é, por isso, constitutiva do direito de edificar, que passa a incorporar a esfera jurídica (o direito de propriedade) do respetivo titular.

2. APLICAÇÃO IMEDIATA DAS MEDIDAS PREVENTIVAS NA ESFERA JURÍDICA DO TITULAR DA LICENÇA OU NECESSIDADE DA PRÁTICA DE ATOS ADMINISTRATIVOS DE APLICAÇÃO?

Se, efetivamente, a lei permite, em geral, desde que cumpridos certos requisitos, que as medidas preventivas possam afetar *“ações validamente autorizadas antes da sua entrada em vigor”* (n.º 6 do artigo 134.º do RJIGT), é necessário averiguar se esta afetação resulta de forma imediata da publicação e entrada em vigor de tais medidas ou se

fica dependente da prática de atos administrativos que as aplique às situações incluídas no seu âmbito material de incidência.

Ora, quanto a nós, é esta segunda hipótese (necessidade da prática de atos de aplicação das medidas preventivas ao caso concreto) que tem aplicação, e isto por vários motivos:

- a) Primeiro porque as medidas preventivas têm a natureza jurídica de *regulamentos administrativos*, tendo como destinatários os órgãos da Administração (que não podem, designadamente, praticar atos administrativos em desconformidade com estas medidas preventivas sob pena de nulidade — artigo 143.º do RJIGT) e não os particulares [por isso, não são por elas abrangidas as operações isentas de “controlo prévio” isto é, aquelas que os particulares podem levar a cabo sem licença ou comunicação prévia, ou seja, sem intermediação municipal através de procedimentos de controlo, seja prévio seja sucessivo — cfr. parte final da alínea a) do n.º 4 do artigo 134.º do RJIGT]. Isto significa que não são os particulares os destinatários diretos das medidas preventivas, pelo que, tendo sido validamente autorizadas operações urbanísticas, a aplicação daquelas medidas a estas autorizações implica necessariamente a prática de um ato administrativo que sobre elas incida, em aplicação daquelas medidas.
- b) Segundo porque, nos casos em que as medidas preventivas afetam direitos adquiridos é o próprio legislador que prevê expressamente a necessidade de indemnização aos particulares afetados (n.º 6 do artigo 134.º *in fine* e artigo 142.º), mandando aplicar o disposto no artigo 171.º do RJIGT. Ora, nos termos deste artigo, a afetação da esfera jurídica dos interessados por novas regras urbanísticas terá necessariamente de decorrer da “*caducidade, revogação, ou alteração das condições de licença, da comunicação prévia ou informação prévia válidos e eficazes.*” (cfr. n.º 2), o que significa que, tendo sido praticados atos administrativos constitutivos de direitos, a mera entrada em vigor de novas regras, ainda que estas determinem a sua aplicação àquelas situações, não tem como efeito automático a “extinção” desses direitos, sendo necessária a prática de atos concretos que incidam sobre os referidos atos administrativos (concretamente, uma declaração de caducidade, uma revogação ou uma alteração desses atos). Exigência esta que, ademais, visa salvaguardar a posição dos particulares afetados que ficam a saber, com a prática de um ato concreto que os tem como destinatários, em que medida e em que termos a sua esfera jurídica é afetada e que indemnização devem receber, não ficando numa situação de indefinição incompatível com as exigências de um Estado de Direito (indefinição que resultaria da uma mera previsão normativa, sem mais, de tal afetação).

Decorre do afirmado que as medidas preventivas aqui em apreço não têm, por si só, efeitos imediatos na esfera dos interessados (designadamente na esfera do particular que é titular de uma licença de construção validamente emitida para um dos lotes que integram uma operação

de loteamento válida e eficaz). Deste modo, as medidas preventivas em referência não tem como efeito automático a imediata paralisação/suspensão das obras por parte do interessado.

A questão que se coloca é a de saber que atos devem ser praticados em aplicação daquelas medidas preventivas (que expressamente determinam aplicar-se a *ações validamente autorizadas antes da sua entrada em vigor*) e quem os deve praticar.

3. QUEM PRATICA OS ATOS DE APLICAÇÃO DAS MEDIDAS PREVENTIVAS?

ij Começando pela licença de loteamento (que permanece em vigor), o regime que vale é, desde logo, o que consta do artigo 48.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) do qual decorre que os direitos decorrentes de uma licença de loteamento apenas são afetados por normas urbanísticas entradas em vigor em momento posterior no caso de estas expressamente o determinarem e desde que *seja promovida uma alteração à licença de loteamento* [situação que dá lugar ao pagamento de uma indemnização pelos prejuízos que tal opção provoque aos interessados (n.º 4)].

Significa, *a contrario*, que sem uma alteração ao alvará de loteamento prevalece, não obstante as alterações normativas, a situação jurídica por ele definida, o que é confirmado pelo n.º 6 deste normativo (aditado pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro), segundo o qual “[e]nquanto não forem alteradas as condições das operações de loteamento nos termos previstos no n.º 1, as obras de construção, de alteração ou de ampliação, na área abrangida por aquelas operações de loteamento, não têm que se conformar com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território ou áreas de reabilitação urbana posteriores à licença ou comunicação prévia da operação de loteamento”.

Fica, assim, claro o que sempre defendemos: que não sendo alterado o alvará de loteamento em virtude da entrada em vigor de novas regras urbanísticas, prevalecem as prescrições dele constantes, pelo que a licença, comunicação prévia ou informação prévia de construção para os lotes resultantes da operação de loteamento apenas têm de se conformar com ele.

Por seu turno, e como também já escrevemos, os *únicos* instrumentos que justificam a alteração de licença de loteamento são os *planos municipais e intermunicipais* e as *áreas de reabilitação urbana*. Ainda que esta norma o não refira, consideramos que a mesma também terá aplicação às situações em que está em causa um plano especial de ordenamento do território; tal porém apenas acontecerá *enquanto e na medida em que este não seja “transformado” em programa* e, portanto, apenas enquanto mantiver os seus efeitos diretamente vinculativos para os particulares.

Discussão que também já tivemos é a de saber se as *medidas preventivas* podem justificar a aplicação do regime previsto no artigo 48.º do RJUE, permitindo fundamentar a alteração unilateral, por parte da câmara municipal, das especificações de uma licença ou comunicação prévia de loteamento. Como temos defendido expressamente, a resposta terá de ser negativa

pelo facto de o legislador apenas se referir a instrumentos de carácter “definitivo”, não prevendo o mesmo regime para as situações em que estejam em causa medidas de carácter *cautelar* (e, por isso, transitórias), como são, claramente, as *medidas preventivas*. Isto significa, na nossa ótica, que em situação alguma as medidas preventivas podem, quando entram em vigor posteriormente à concessão de uma licença de loteamento, ser invocadas para *alterar as especificações* dela constantes e, assim, ser aplicadas na zona. E se não se podem alterar as especificações dos alvarás de loteamento com fundamento na entrada em vigor de medidas preventivas, tal significa que na área abrangida por um loteamento valem as especificações do respetivo alvará e não as restrições ou condicionantes destas medidas, que, por isso, são inaplicáveis. E isto não obstante o disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 134.º do RJGT que, deste modo, terão de ser lidos articuladamente com o disposto no n.º 1 do artigo 48.º do RJUE.

Isto significa que se as opções de planeamento já se encontrarem suficientemente densificadas, permitindo identificar, de forma clara, as ações que as poderão colocar em causa, a única alternativa, se se pretender afetar direitos decorrentes de loteamentos, é adotar *normas provisórias*, que, por se apresentarem como uma *antecipação da vigência dos planos*, devem a eles ser equiparados, permitindo, deste modo, a aplicação do regime previsto neste artigo 48.º.

Em todo o caso, e como se verá mais adiante, as medidas preventivas que aqui estariam em causa seriam sempre e apenas medidas preventivas *de salvaguarda de planos diretamente vinculativos dos particulares* e não (nunca) de planos que não têm este tipo de efeitos (isto é, de programas) ³.

Em suma, retira-se do artigo 48.º que os direitos inerentes a uma operação de loteamento apenas poderão ser postos em causa:

- a) por instrumento de planeamento (ou instrumento “definitivo” equivalente) posterior com eficácia direta em relação aos particulares;
- b) caso este determine expressamente a sua aplicação ao loteamento;
- c) desde que seja introduzida uma correspondente alteração ao loteamento;
- d) havendo lugar a indemnização aos interessados (indemnização esta que tem de ser paga pela pessoa coletiva que aprovar os instrumentos que determinem direta ou indiretamente os danos causados ao titular do alvará e demais interessados, em virtude do exercício da faculdade prevista no n.º 1).

Decorre do que foi dito que se o loteamento validamente emitido e eficaz não pode ser alterado por força de medidas preventivas entradas em vigor em momento posterior à sua emissão (o que significa que se forem apresentados pedidos de licenciamento ou comunicações para os lotes, não podem estes ser indeferidos ou inviabilizados com fundamento

³ Isto sob pena de se conferir às medidas preventivas maior força vinculativa do que a que têm os planos que elas visam acautelar.

nas medidas preventivas), por maioria de razão estas medidas não poderão afetar as construções que já se encontram licenciadas para esses mesmos lotes (como a que foi emitida para o lote a que nos referimos).

ii) Se não é possível, à luz do artigo 48.º do RJUE, proceder a uma alteração à licença (titulada por alvará) do loteamento por força de medidas preventivas entradas em vigor em momento posterior — alteração essa que seria da responsabilidade da câmara municipal —, tal significa que terá de ser o próprio Estado, se quiser tirar consequências práticas das medidas preventivas que aprovou e publicou, a praticar os atos que incidam sobre as licenças validamente emitidas (licença de loteamento para os lotes abrangidos e licença de construção para o lote em relação ao qual a mesma havia sido emitida), designadamente uma sua *revogação* à luz da alínea c) do n.º 2 do artigo 167.º do CPA (“*alteração objetiva das circunstâncias de facto, em face das quais (...) não poderiam ter sido praticados*”), aplicando-se o previsto no n.º 5 deste artigo: indemnização dos beneficiários de boa-fé do ato revogado, nos termos do regime geral aplicável às situações de indemnização pelo sacrifício ou indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringida, quando a afetação do direito, pela sua gravidade ou intensidade, elimine ou restrinja o seu conteúdo essencial ⁴.

Sem que uma decisão deste tipo seja tomada, as licenças validamente concedidas mantêm a sua plena eficácia, sendo por isso legítimo ao titular da licença de construção para o lote do alvará de loteamento continuar a execução da obra.

Refira-se que enquanto as referidas decisões sobre *as autorizações validamente emitidas* não forem tomadas - mantendo-se, estas, por isso, *plenamente eficazes* - as ações que se encontrem em curso com base nelas têm de ser consideradas *válidas*, não estando, precisamente por as medidas preventivas necessitarem de atos concretos de aplicação, abrangidas pelas proibições delas resultantes.

Por esse motivo, não tem aplicação, em relação a elas, o disposto no artigo 144.º do RJIGT (relativo ao embargo ou demolição de obras ou trabalhos levados a cabo *em desconformidade com as medidas preventivas*), precisamente porque tais medidas preventivas, enquanto normas jurídicas, necessitam de atos de aplicação aos casos concretos não estando estes em desconformidade com aquelas medidas enquanto tais atos não sejam praticados.

Com efeito, o artigo 144.º (que prevê a adoção do embargo e da demolição como medidas de reposição da legalidade), apenas tem aplicação quando a proibição decorrente das medidas preventivas seja aplicável ao caso concreto (por isso o artigo apenas se refere às “*obras e trabalhos efetuados com inobservância das proibições (...) decorrentes*”).

⁴ Em vez da revogação, a decisão poderia ser de suspensão da licença de loteamento: porém, porque esta é um ato constitutivo de direitos, tal suspensão apenas poderia ser adotada cumpridos que fossem os mesmos pressupostos para a revogação, incluindo a indemnização.

das medidas preventivas”). Ora se, como referimos, as medidas preventivas não têm, por si, só os efeitos de paralisação das ações validamente autorizadas, então elas não estarão a ser realizadas com inobservância das referidas proibições se e enquanto aquelas autorizações não forem alteradas, revogadas ou declarada a sua caducidade.

4. POSSIBILIDADE DE MEDIDAS PREVENTIVAS DE SALVAGUARDA DE PROGRAMAS ESPECIAIS?

Sem prejuízo de tudo quanto foi referido no ponto anterior, consideramos que as Medidas Preventivas aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.ºs 130/2018 nunca podiam ter sido adotadas como foram, estando, por isso, feridas de ilegalidade. Senão vejamos.

As medidas preventivas previstas no artigo 134.º do RJIGT correspondem a decisões com natureza cautelar de outras decisões, mais concretamente, de *planos municipais* ou *intermunicipais* em elaboração, revisão ou alteração.

Sendo estes os únicos planos com efeitos diretos aos particulares, apenas eles podem justificar que se adotem, cautelarmente medidas deste tipo, destinadas, precisamente a, de forma antecipada, salvaguardar as futuras opções (destinadas estas a afetar diretamente os particulares).

No que concerne aos programas especiais, se a opção do legislador foi, a partir da Lei de Bases de 2014, a de que eles deixam de ser diretamente vinculativos dos particulares (daí a sua natureza de programas) ficando as suas opções dependentes da respetiva integração em planos municipais, não vemos como permitir adotar medidas preventivas que visem *diretamente* salvaguardar estas suas opções.

É que se assim fosse estaríamos a atribuir às medidas preventivas de programas não vinculativos dos particulares efeitos que negamos aos próprios programas que elas visam acautelar.

Assim, se as normas dos programas especiais apenas produzem efeitos se e quando integradas nos planos municipais ou intermunicipais, o que a lei permite é que sejam adotadas medidas preventivas, tendo o governo competência para tal, quando se tenha desencadeado o procedimento destinado a dar efeitos diretos ao programa (precisamente o procedimento de alteração ou revisão do plano municipal destinado a incorporar as normas do programa). As medidas preventivas estarão, neste caso, associadas a um plano municipal ou intermunicipal embora visem a salvaguarda de opções do programa especial que será incorporada naquele.

É a esta realidade que se refere o n.º 2 do artigo 52.º da Lei de Bases e o n.º 8 do artigo 134.º, sendo isso que decorre de uma interpretação sistemática de todo o RJIGT e uma consequência de o legislador ter optado por “transformar” os *planos especiais* em *programas* (opção com a qual nunca concordamos, dada a função que estes instrumentos de gestão territorial desempenham, mas que foi expressamente assumida pela lei).

É nestes casos que o legislador vem permitir, num desvio à regra da competência para a determinação de medidas cautelares — regra segundo a qual a competência para a adoção destas medidas cabe à entidade competente pelo decisão que se visa acautelar — que as *medidas preventivas dos planos municipais ou intermunicipais* possam ser adotadas não apenas pelo órgão competente pela aprovação do plano (a assembleia municipal), mas também por resolução do Conselho de Ministros, neste caso sempre que esteja em causa a salvaguarda de situações “*excepcionais de reconhecido interesse nacional ou regional*” (cfr. ainda o n.º 2 do artigo 52.º da Lei de Bases de 2014) integradas designadamente, num programa especial: a necessidade de adoção deste tipo de medidas preventivas justifica-se se tivermos em consideração o facto de a suspensão dos planos municipais para salvaguarda de excepcionais interesses de carácter nacional ou regional, prevista no artigo 126.º, n.º 1, alínea *a*), do RJIGT, apenas ser aplicável a planos municipais que se encontrem em vigor, sendo, por isso, um meio inidóneo de salvaguarda daqueles interesses nacionais salvaguardados num programa especial se aqueles planos se encontrarem em elaboração, revisão ou alteração destinados a incorporar aquelas opções com o qual os planos terão de ser compatibilizados).

Dito isto, temos as mais fortes reservas que possam ser adotadas medidas preventiva de *salvaguarda direta* do procedimento de elaboração de um programa especial (no caso, um programa da orla costeira). Na verdade, somos de opinião que estas medidas preventivas estão vedadas por lei, o que determina a invalidade das medidas preventivas aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.ºs 130/2018, por se destinarem *imediatamente* a acautelar opção de um *programa especial* desprovido de efeitos diretos em relação aos particulares. Se assim não fosse, estar-se-ia, por esta via, a atribuir a um programa em elaboração (por vias das medidas preventivas) efeitos que ele não tem quando entrar em vigor e que apenas os terá quando as suas opções forem incorporadas no plano municipal.

Apenas assim não seria, conforme decorre da 1.ª parte do n.º 8 do artigo 134.º do RJIGT, se tais medidas preventivas se destinassem diretamente a salvaguardar situações excepcionais de reconhecido interesse nacional ou regional, nomeadamente a execução de empreendimentos de relevante interesse público, situações de calamidade pública ou outras situações de risco, o que não foi o caso.

5. DAS EXIGÊNCIAS DE PROPORCIONALIDADE DAS MEDIDAS PREVENTIVAS

Mesmo que se admitisse medidas preventivas como as aqui adotadas, não pode esquecer-se que todo o seu regime assenta no princípio da necessidade (nas suas distintas dimensões da adequação, da necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), princípio este que deve ser claramente reforçado quando com a sua adoção são afetados direitos adquiridos. Neste caso, precisamente porque se afetam posições jurídicas que já se incorporaram na esfera jurídica do respetivo destinatário (isto é, já se incorporaram no seu direito de propriedade,

enquanto direito fundamental), é necessário comprovar que a lesão deste direito é estritamente necessária para a salvaguarda de valores efetivamente existentes naquela área territorial.

Por isso se exige que a entidade competente para a aprovação de medidas preventivas precise “*quais são as disposições do futuro plano cuja execução ficaria comprometida na ausência daquelas medidas*” (n.º 3 do artigo 139.º do RJGT), precisão essa que não resulta de todo das medidas preventivas aqui em apreço.

6. DAS EXIGÊNCIAS DE DETERMINAÇÃO DAS MEDIDAS PREVENTIVAS

No que concerne à área de abrangência das medidas preventivas, realçamos mais dois pontos que relevam para respetiva validade.

O primeiro prende-se com a indeterminação da sua área de abrangência, não sendo visível nem determinável, dos elementos publicados, a que loteamento (e a que lotes desse loteamento) as mesmas se aplicam.

Ora, nos termos do Código do Procedimento Administrativo (CPA), são nulas as decisões da Administração cujo objeto seja *ininteligível* [cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA]. E isto sem prejuízo de as medidas preventivas terem a natureza de regulamentos administrativos.

Esta exigência consta do próprio RJGT já que, de acordo com o disposto no artigo 140.º, “*A entidade competente para a aprovação de medidas preventivas procede à delimitação da área a abranger, devendo os limites dessa área, quando não possam coincidir, no todo ou em parte, com as divisões administrativas, ser definidos, sempre que possível, pela referência a elementos físicos facilmente identificáveis, designadamente vias públicas e linhas de água*”.

O princípio da determinabilidade da atuação administrativa que decorre deste normativo exige, pois, que as medidas preventivas sejam delimitadas tendo como referência elementos físicos facilmente identificáveis, exigência que falha por completo nas medidas preventivas aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.ºs 130/2018.

Curiosamente o proprietário do lote para o qual havia sido emitida licença de construção e cuja obra se encontrava em curso não foi notificado, por quem quer que seja, dessas medidas e dos seus efeitos, apenas tendo tomado conhecimento de que as mesmas se aplicam ao seu lote pela comunicação social.

Daqui decorre o segundo ponto indiciador da invalidade destas medidas preventivas já que, de uma análise atenta destas (e à referência, nelas constante, da sua aplicação às “*ações em curso*”), parece poder concluir-se que a proibição das mesmas quanto às referidas *ações em curso* tem uma aplicação exclusiva à única ação em curso nesta área, precisamente a construção no lote a que nos referimos.

Ora, atendendo ao facto de o Programa da Orla Costeira em elaboração abranger uma extensa área territorial, impunha-se que resultasse claro das Medidas Preventivas agora adotadas que os valores que com elas se visam acautelar apenas são afetados nesta

pequena área territorial (que aparentemente abrange um número muito limitado de lotes), motivo pelo qual apenas ela é abrangida por estas medidas preventivas. A ausência desta explicitação faz “desconfiar” (e indicia) que o que verdadeiramente se pretende com estas medidas preventivas é, de uma forma imediata, a paralisação das obras no aludido lote (paralisação essa, que como já vimos, não é consequência direta da publicação das medidas preventivas), por terem falhado as outras diligências, designadamente a participação ao Ministério Público com vista a declarar a nulidade daquela licença e, deste modo, sustar em definitivo a sua execução.

Ora, a decisão de adoção de medidas preventivas estará ferido de um vício de *desvio de poder* se se concluir que as mesmas foram adotadas predominantemente para impedir a construção em curso no lote em apreço. Note-se que, envolvendo, a decisão de sujeitar uma determinada área a medidas preventivas, poderes discricionários por parte da entidade pública, caso esta questão venha a ser discutida em sede judicial (a questão de saber se tal decisão está ou não viciada de *desvio de poder*) terá de haver a repartição do ónus da prova quanto à existência deste vício: assim, se é certo que o interessado deverá carrear para o processo todos os elementos que permitam demonstrar esse desvio, não é menos certo que a Administração terá também de carrear dados (até porque terá mais facilidade em o fazer) que comprovem que aquela decisão visa de forma clara prosseguir interesses públicos mais amplos (comprovação que deverá ser particularmente intensa tendo em conta a limitada área territorial de abrangência das medidas preventivas). Aliás, essa explicitação não poderá deixar de ser feita, como referimos *supra*, por referência às opções do futuro programa à data da adoção das medidas preventivas que comprovem que esta construção coloca inevitavelmente em causa os valores que nele se querem salvaguardar.

Palavras chave: medidas preventivas, direitos adquiridos, indemnização

Do direito da água ao direito do ciclo hidrológico: densificação normativa do conceito de barragens perigosas, inúteis e insustentáveis

Alexandra Aragão ¹

RESUMO

O presente estudo pretende escrever um capítulo do novo direito do ciclo hidrológico: o desenvolvimento de conceitos e critérios de identificação e classificação de barragens como infraestruturas seguras ou perigosas, úteis ou inúteis, sustentáveis ou insustentáveis.

1. ENQUADRAMENTO

O objetivo do presente ensaio é contribuir para uma nova visão do direito da água, mais compatível com as responsabilidades humanas pela preservação dos equilíbrios planetários no Antropoceno.

No entanto, ao invés de uma reflexão abstrata, pretende-se partir de uma análise ancorada na legislação para desenvolver um conjunto de conceitos operacionalizáveis e critérios mobilizáveis e que sirvam como ferramentas para testar, na prática, a sustentabilidade das atividades humanas que afetem os cursos de água ².

O fim imediato do estudo é eminentemente pragmático, pois, apesar de as ferramentas jurídicas desenvolvidas resultarem de uma construção teórica sistemática, ela baseia-se essencialmente no direito positivo assegurando a desejável coerência do ordenamento jurídico e destinando-se fundamentalmente a uma aplicação prática: permitir a realização de uma triagem de obstáculos fluviais — vulgo, barragens — com base em critérios de sustentabilidade.

Graças a uma metodologia que envolve um processo em quatro etapas, apoiado num conjunto de indicadores, pretende-se criar uma ferramenta eficaz para uma política de águas, destinada a reforçar a sustentabilidade do ciclo hidrológico.

Esta iniciativa vai de encontro às propostas apresentadas à União Europeia pelo Grupo de peritos de alto nível sobre finanças sustentáveis e contidas no seu Relatório de 2018.

¹ Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

² O presente trabalho foi elaborado no âmbito da Rede *Douro Vivo* (<https://dourovivo.pt/>) e do projeto *Reviving Douro Basin*, apoiado pela Mava – Fondation pour la Nature (<http://mava-foundation.org/>).

A proposta principal do Relatório é a necessidade de criação de um sistema de classificação tecnicamente robusto, para esclarecer o que é que pode classificar-se como “verde” ou “sustentável”: uma “taxonomia de sustentabilidade”.

Uma iniciativa tão ambiciosa, como a realização de uma identificação e avaliação de obstáculos fluviais com base em critérios de sustentabilidade, seguida de uma rotulagem dicotômica, como sustentável/insustentável, só é possível com um catálogo de conceitos cristalinos que permitam avaliações objetivas e *rotulagens* inatacáveis.

2. DO DIREITO DA ÁGUA AO DIREITO DO CICLO HIDROLÓGICO

Os critérios habitualmente utilizados para aferir a admissibilidade da utilização humana dos rios, enquanto fontes primordiais de recursos hídricos bióticos e abióticos e também de serviços fluviais, passam pela análise quantitativa e qualitativa do estado das águas fluviais.

Do ponto de vista da quantidade, a captação de água para os mais variados fins humanos — dos mais nobres, como a alimentação humana ou o abeberamento de gado, aos mais supérfluos, como o abastecimento de fontes ornamentais ou a irrigação de áreas não agrícolas — a partir das massas de água interior é uma das formas mais graves de alteração dos equilíbrios fluviais. Com a redução de caudal, o rio perde a sua aptidão enquanto *habitat* de espécies aquáticas, o seu potencial enquanto elemento vital para espécies da fauna e da flora terrestres e ainda outras funções menos lembrados mas igualmente importantes, como a sua capacidade de filtragem e purificação da água ou transporte de sedimentos. Mesmo a função de diluição e dispersão de poluentes, fundamental na gestão atual dos sistemas de saneamento urbano, é prejudicada pela redução quantitativa do caudal dos rios, na medida em que aumenta a concentração de poluentes.

Do ponto de vista da qualidade, a contaminação da água (seja de origem química, radiológica, térmica ou até física, por resíduos) resultante do uso da capacidade dos rios de remoção e dispersão de poluentes, é uma das formas mais visíveis de afetação antropogénica do equilíbrio fluvial. Habitualmente, os danos aos ecossistemas fluviais afetados pela degradação da qualidade das águas, são perceptíveis pela mudança de cor, perda de transparência, alterações de cheiro, surgimento de manchas oleosas ou de espuma, bem visíveis à superfície da água. Mesmo que estes indicadores não sejam imediatamente notórios, a perda de qualidade da água pode ser rapidamente denunciada por fenómenos como a morte maciça da fauna e flora fluviais.

No entanto, estes alarmantes indícios, que funcionam como gatilho de medidas tendentes a reverter a degradação do estado ecológico dos rios, nem sempre se manifestam. Pelo contrário, pode haver indícios menos óbvios ou mais difíceis de interpretar que podem induzir os não especialistas em erro quanto ao estado dos ecossistemas fluviais. Referimo-nos à proliferação de algas verdes ou de certas plantas aquáticas (como azola ou lentilhas de água doce) associadas ao excesso de fertilizantes agrícolas e aumento da temperatura nas águas. Pior

ainda, há formas de poluição grave, que se podem manter invisíveis durante longos períodos, como é o caso da contaminação por metais pesados (como o mercúrio) ou por radiação.

Todavia, infelizmente, as perturbações antrópicas do equilíbrio fluvial vão muito mais além da redução quantitativa e da degradação qualitativa das águas.

As perturbações antrópicas do equilíbrio fluvial resultam, em muitos casos, não da subtração de água, nem do lançamento de substâncias indesejáveis no caudal, mas sim da quebra da continuidade fluvial. Os rios são elementos fundamentais do ciclo hidrológico, mas são mais do que meros *reservatórios lineares* de retenção de água doce. O equilíbrio ecológico do rio e as funções ecológicas desempenhadas, da nascente até à foz, dependem da **dinâmica fluvial**. A perturbação da **dinâmica fluvial** pela construção de barragens transforma rios em enormes lagos artificiais prejudicando a qualidade das águas e perturbando gravemente os ecossistemas dependentes da **circulação da água**: em águas estagnadas, a oxigenação das águas diminui e a sua temperatura sobe, aumentando o risco de hipertrofização; num *habitat* fluvial fragmentado por barragens, os peixes migratórios não conseguem chegar à nascente para desovar e as comunidades piscícolas e de invertebrados bentónicos que ocorrem nos diferentes troços do rio ficam isoladas, reduzindo-se a diversidade genética. O efeito final é a redução, e simultaneamente a fragilização, da população piscícola e de outras espécies fluviais. Nos casos em que a albufeira é muito alargada, além da perda significativa de áreas de *habitat* terrestre, ocorre uma fragmentação da paisagem, ao dificultar ou impedir o contacto entre as comunidades bióticas de cada lado da albufeira. Mais: a existência de um grande lago artificial cria um microclima na região, gerando mais humidade e nevoeiro. Além da água que se perde por evaporação, pode afetar determinadas atividades económicas, sensíveis a estas variações, como a vitivinicultura. Na foz, a dinâmica costeira é afetada pela redução da afluência de sedimentos ao litoral, o que leva ao recuo da linha de costa. A necessidade de realimentação de praias com areia é o sinal visível deste fenómeno.

Acontece que a tomada de decisões em matéria de gestão de bacias hidrográficas, quanto à construção de novas barragens e à manutenção das existentes, é fortemente condicionada por dois fatores:

Primeiro, pela invisibilidade dos impactes das barragens, que aumentam a disponibilidade hídrica ao nível local (ou regional, se houver transvases), sem que os efeitos negativos sejam imediatamente notórios. Pior: mesmo os efeitos visíveis das barragens enquanto obstáculos à continuidade fluvial são ofuscados pela sua aparente utilidade económica, viabilizando produções agrícolas insustentáveis (como culturas de regadio em áreas apenas adequadas para culturas de sequeiro) ou atividades económicas hiperconsumidoras de água e de grandes extensões de solo (como campos de golf), ignorando que recursos escassos e essenciais que exigem uma gestão parcimoniosa.

Segundo, pela aura de aparente bondade ambiental decorrente da classificação da força motriz das águas dos rios enquanto fonte de energia renovável. Esta classificação como *renovável* será verdadeira enquanto o caudal dos cursos de água se mantiver,

permitindo o aproveitamento hidroelétrico, o que, num panorama de seca extrema prolongada que tem afetado o nosso país e muitas regiões do mundo, poderá não ser um dado adquirido para sempre. Por outro lado, o facto de ser *renovável* não significa que seja destituída de impactes que, como já vimos, podem ser muito significativos. Numa sugestiva analogia, verificamos que, tal como a energia renovável dos rios, também a biomassa florestal proveniente de espécies lenhosas invasoras, como a acácia, é uma fonte de energia renovável. E não é por isso que devemos deixar alastrar as acácias ou parar de combater a sua propagação.

Chegámos, portanto, a uma encruzilhada. Encontramo-nos perante um fenómeno de percepção retardada, semelhante ao que se passou relativamente à poluição atmosférica. Só depois de perceber de que a poluição atmosférica originava problemas de saúde diretos, causando doenças respiratórias e problemas ambientais diretos, ao provocar chuvas ácidas e consequente contaminação dos solos, das águas, degradação do património, etc., é que se ganhou consciência de que a poluição atmosférica estava a afetar o ciclo do carbono e, consequentemente, estava a alterar o clima.

Ou seja, no caso da poluição atmosférica, percebeu-se que, além de contaminar a atmosfera, a biosfera e a litosfera, e de causar graves danos à saúde humana, ao emitir um tipo específico de gás, o CO₂, estávamos também a alterar os padrões climáticos, com consequências imprevisíveis.

No caso das atividades fluviais, parece ainda não ser claro, perante a opinião pública, que, ao quebrar a continuidade fluvial através de barragens, além de prejudicar a água, as espécies fluviais, as espécies ribeirinhas e os ecossistemas da bacia hidrográfica, estamos também a alterar o ciclo hidrológico, com consequências que podem ser profundas e imprevisíveis.

O efeito *boomerang* das atividades humanas, que comprovadamente faz com que as emissões antropogénicas causadoras de degradação ambiental se repercutam profundamente sobre as condições de vida humana, alargou-se agora ao ciclo hidrológico.

A perturbação dos ciclos naturais, essenciais à vida, pode causar mutações imprevistas nos equilíbrios dos ecossistemas, pondo em risco as condições de vida.

Por isso, importa evoluir e abandonar o *olhar estático* sobre a qualidade e quantidade da água dos rios, enquanto indicadores fiáveis, mas muito incompletos, do equilíbrio ecológico dos ecossistemas fluviais e dos ecossistemas terrestres e marinhos dependentes daqueles. Impõe-se a adoção de um novo *olhar dinâmico* sobre o ciclo hidrológico, e sobre todas as atividades humanas que podem afetá-lo: desde a impermeabilização do solo, aos transvases de rios, passando, naturalmente, pela construção de obstáculos que quebrem a continuidade dos rios. As barragens.

Esta evolução levar-nos-á de um *velho* direito da água a um *emergente* direito do ciclo hidrológico, que procura regular todas as atividades humanas que possam afetar não só a quantidade e qualidade da água, como também a conectividade ecológica entre os ecossistemas fluviais, terrestres, subterrâneos, marinhos e atmosféricos.

3. TIPOLOGIA DE OBSTÁCULOS FLUVIAIS

Um importante *capítulo* do Direito do ciclo hidrológico é a definição de um regime jurídico aplicável aos obstáculos que prejudicam a conectividade ecológica das águas.

Os obstáculos físicos artificiais, verticais ou horizontais, que impeçam ou dificultem a água de circular, juridicamente são considerados como *intervenções no meio natural ou na paisagem*. Por outras palavras, são *projetos*, na aceção da lei de avaliação de impacte ambiental, geradores de impactes ambientais potencialmente significativos e que devem, por isso, ser objeto de um processo de avaliação ambiental, seja *ex ante* (para os novos obstáculos) ou *ex post* (para os obstáculos já existentes).

Os obstáculos podem ser de diferentes tipos, impedindo a água de:

- atingir o solo: como coberturas aéreas nas ruas, em zonas urbanas;
- se infiltrar: como a compactação ou a asfaltagem do solo;
- se evaporar: como a canalização de troços extensos de linhas de água; ou
- escorrer: como as barragens.

Ora, o objeto da nossa atenção vai ser justamente a construção de barragens, entendidas em sentido amplo, enquanto obstáculos físicos verticais, integrais ou parciais. Os obstáculos integrais, são os que ligam ambas as margens, impedindo totalmente a passagem do caudal dos cursos de água, com exceção do galgamento do coroamento da barragem pela subida das águas ou da possibilidade de abertura voluntária de comportas. Os obstáculos parciais são os que não obstruem todo o caudal e apenas dificultam a passagem das águas. Podem ser encostados às margens ou ocupar apenas o centro ou algumas partes do rio. Estão nesta categoria os pesqueiros e as pontes de pilares, que têm fundações no leito ou nas margens do rio.

As barragens podem adotar diversas designações, como represas, açudes, diques, tapumes, eclusas, presas, etc., e podem ser feitas de diferentes materiais, desde madeira, terra, areia, cascalho, pedra até ferro ou cimento. Podem também ter variadas finalidades, algumas extrativas, outras não extrativas, e muitas vezes têm funções cumulativas, como os denominados *empreendimentos de fins múltiplos*.

Atendendo ao critério dos fins principais para que servem, vamos considerar 6 tipos de barragens em sentido amplo:

1. Barragens de abastecimento — As barragens que cumprem finalidades de aprovisionamento, permitindo a extração de recursos naturais, bióticos ou abióticos, ao servir como reservatórios de água doce e espécies da fauna e da flora fluviais. A extração de água pode ser utilizada para diferentes fins, desde o abastecimento de comunidades humanas (alimentação, higiene) até à viabilização de atividades económicas (agrícolas, pecuárias ou industriais). O reservatório pode ainda servir para facilitar a atividade

piscatória (como os pesqueiros) ou para possibilitar a piscicultura (servindo como viveiros de peixes).

2. Barragens hidroelétricas — As barragens que se destinam a finalidades produtivas de energia hidráulica, aproveitando a energia mecânica das águas em movimento (como nos moinhos, impulsionados pela força motriz da água) ou a energia potencial das quedas de água (fazendo girar as turbinas de um gerador elétrico e produzindo assim energia hidroelétrica).

3. Represas de desporto e lazer — As barragens que visam criar massas de águas paradas, para realização de finalidades culturais de diferentes naturezas, como atividades desportivas (permitindo a realização segura de provas de natação, mergulho, canoagem, vela, windsurf, ski, motonáutica e outras), recreativas e lúdicas (praias fluviais, atividades de natação, hidroginástica, paddle, remo, passeio em gaivotas a pedais) ou meramente estéticas (como os espelhos de água permanentes, especialmente nos troços urbanos dos rios).

4. Barragens de regularização — As barragens que têm o propósito de proteção contra riscos naturais, regularizando o caudal, de forma a controlar inundações, mitigar secas ou servir de reservas estratégicas de água no combate aos incêndios florestais e rurais.

5. Eclusas — As barragens que se destinam a elevar as embarcações, transformando os rios em vias fluviais de comunicação bilateral, permitindo a navegação em *contra-corrente*, numa orientação contrária à escorrência natural das águas, da foz em direção à nascente, ou seja, permitindo que as embarcações subam o rio, transportando pessoas e mercadorias em sentido ascendente.

6. Diques — As barragens que servem para manter secas determinadas áreas de território que, de outra forma, seriam inundadas pelas águas. As áreas drenadas designam-se como polders e situam-se abaixo do nível das águas.

Apesar de normalmente haver um fim predominante, é natural que a barragem e a sua albufeira permitam diversos usos compatíveis entre si. Daí ser mais correto falar, a maior parte das vezes, em barragens de fins múltiplos. No presente texto, referir-nos-emos indiferentemente a barragens, represas, diques, etc., como subespécies da categoria genérica **obstáculos fluviais**. Estima-se que existam em Portugal cerca de 8000 obstáculos nos rios, dos quais 258 são grandes barragens. Os impactes ambientais das barragens dependem essencialmente da dimensão da barreira, da extensão da albufeira e do regime de funcionamento (armazenamento, armazenamento com bombagem ou fio de água).

4. DENSIFICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DOS OBSTÁCULOS FLUVIAIS, ARTIFICIAIS, VERTICAIS E INTEGRAIS

Feita esta clarificação da factualidade que pretendemos analisar do ponto de vista da sustentabilidade do ciclo hidrológico, vamos agora proceder à mobilização de elementos jurídicos que permitam, através de uma interpretação sistemática de normas e princípios

do ordenamento português e europeu, conceber um sistema de ponderação da proporcionalidade de benefícios e oportunidades, por um lado, e dos prejuízos e riscos, por outro, decorrentes dos obstáculos fluviais artificiais, verticais e integrais. O objetivo é encontrar conceitos jurídicos de análise e critérios de ponderação que permitam formular um juízo sobre a proporcionalidade e aceitabilidade jurídica ou, pelo contrário, da desproporcionalidade e inaceitabilidade jurídica, dos obstáculos à continuidade fluvial, que impedem o fluxo natural das águas causando consequentes prejuízos ao ciclo hidrológico.

Além do sistema de conceitos de análise e de critérios de ponderação, o objetivo é também procurar desenvolver uma lista de indicadores seguros, que permitam classificar as barragens — as novas e as existentes — como seguras ou inseguras, úteis ou inúteis, sustentáveis ou insustentáveis e, conseqüentemente, propor um regime jurídico aplicável a cada caso, num quadro de proteção da segurança pública, de minimização de impactes ambientais e de sustentabilidade do ciclo hidrológico.

Este sistema, mais os indicadores associados, pretende funcionar como ferramenta de análise para densificação jurídica dos critérios de aceitabilidade ambiental ou inaceitabilidade ambiental das barragens, através de um olhar imparcial, na medida em que o sistema é construído em abstrato, sem atender a casos concretos. Adota-se assim uma postura *rawlsiana* perante a realidade, que permite o afastamento necessário de orientações político-ideológicas, lobbies e interesses locais, saudosismos ou alarmismos desnecessários, olhando de forma integrada, para as vantagens e oportunidades, por um lado, e as desvantagens e riscos, por outro, orientando a ponderação de umas e de outros por um conjunto de valores fundamentais consagrados no sistema jurídico.

4.1. Conceitos e método

Os conceitos jurídicos de análise são quatro: legalidade, segurança, utilidade e sustentabilidade. A análise que será feita destina-se a criar ferramentas jurídicas que permitam rotular os obstáculos existentes como legais ou ilegais, seguros ou inseguros, úteis ou inúteis e sustentáveis ou insustentáveis.

Quanto ao método, os conceitos são aplicados à análise do caso de acordo com um procedimento sequencial. A abordagem consiste na aplicação sucessiva dos quatro conceitos, começando pelos conceitos dicotómicos ligados à legalidade (legal/ilegal), em seguida os conceitos atinentes à segurança (seguro/inseguro), prosseguindo com os conceitos relativos à utilidade (útil/inútil) e terminando nos conceitos alusivos à sustentabilidade (sustentável/insustentável).

A lógica de aplicação é gradual e crescente, dando prioridade à **legalidade** antes de tudo, por se tratar de bens do domínio público, integrantes do património fluvial português e cuja utilização privativa é excecional e depende de um processo de licenciamento ou concessão, envolvendo eventualmente uma prévia avaliação de impacte ambiental. Segue-se a **segurança** — ligada a valores fundamentais como a vida e a saúde —, depois a **utilidade**

— relacionada com valores sociais e económicos — e por último a **sustentabilidade** — associada a valores menos básicos e mais requintados ou subtis, como o bem-estar e a qualidade de vida.

O primeiro conceito de análise da legitimidade dos obstáculos fluviais é, portanto, a **legalidade**. A legalidade ou ilegalidade de um obstáculo não suscita dúvidas de maior quanto ao regime aplicável pois a lei, neste ponto, é bastante clara. Tratando-se de um obstáculo recente e verificando-se que não foi objeto de um processo de autorização, podendo implicar ou não avaliação de impacte ambiental, estamos face a uma ocupação abusiva do domínio hídrico cuja remoção cabe ao responsável... se for conhecido.

A declaração de que uma utilização é abusiva depende exclusivamente da verificação da inexistência de um título válido de utilização (licença ou concessão). A Lei da água determina claramente que “o direito de utilização privativa de domínio público só pode ser atribuído por licença ou por concessão qualquer que seja a natureza e a forma jurídica do seu titular, não podendo ser adquirido por usucapião ou por qualquer outro título”. Quanto ao regime jurídico aplicável às utilizações abusivas, a Lei da utilização de recursos hídricos é bastante detalhada:

Artigo 2.º Utilização abusiva

1. Se for abusivamente ocupada qualquer parcela do domínio público hídrico, ou nela se executarem indevidamente quaisquer obras, a autoridade competente intimará o infractor a desocupá-la ou a demolir as obras feitas, fixando para o efeito um prazo.

2. Sem prejuízo da aplicação das penas que no caso couberem e da efectivação da responsabilidade civil do infractor pelos danos causados, uma vez decorrido o prazo fixado pela autoridade competente, esta assegurará a reposição da parcela na situação anterior à ocupação abusiva, podendo para o efeito recorrer à força pública e ordenar a demolição das obras por conta do infractor.

3. Quando as despesas realizadas pela autoridade competente nos termos do número anterior não forem pagas voluntariamente no prazo de 20 dias a contar da notificação para o efeito, estas são cobradas judicialmente em processo de execução fiscal, servindo de título executivo a certidão comprovativa das despesas efectuadas emitida pela autoridade competente para ordenar a demolição.

4. Se o interessado invocar a titularidade de um direito sobre a parcela ocupada, este deve provar a condição afirmada e requerer a respectiva delimitação, podendo a autoridade competente autorizar provisoriamente a continuidade da utilização privativa.

Já para obstáculos antigos, erigidos em épocas em que a ocupação do domínio público para utilização privativa não exigia os procedimentos autorizativos atualmente previstos, ou em situações em que não seja possível identificar o mandante da edifica-

ção, o obstáculo é tratado como *não ilegal*, avançando-se para os testes seguintes, começando pela segurança.

A **segurança**, enquanto conceito inerente à política de proteção civil, deverá ser aferida em função do risco para as pessoas, animais, bens e ambiente. A segurança é um valor absoluto, que não será objeto de ponderação com as oportunidades ou benefícios ligados à existência da barragem. Constatando-se que uma barragem não é segura, mesmo que tenha significativas vantagens económicas e sociais, o critério da segurança impera, não havendo lugar a ponderação.

A **utilidade** representa um valor simultaneamente absoluto e relativo. Será absoluto na situação extrema de o obstáculo de todo não cumprir a função para a qual foi concebido nem nenhuma outra. Não sendo muito frequente, esta situação pode ocorrer em casos de obstáculos abandonados em locais onde não é desenvolvida qualquer atividade económica ou onde outras atividades humanas apenas ocorrem esporadicamente. Nos restantes casos, em que a função principal não é cumprida mas a barragem propicia outros usos, a utilidade será relativa e, portanto, deve ser objeto de ponderação.

Se no primeiro prato da balança temos a utilidade, enquanto conceito simultaneamente antropocêntrico e antropométrico (ou seja, considerando a utilidade para o Homem e tal como é valorada pelo Homem), no segundo prato vamos colocar exclusivamente as perturbações ambientais. Não serão considerados os incómodos económicos nem sociais. Sendo a utilidade um conceito relativo, o regime da barragem deve depender do equilíbrio entre a utilidade por um lado, e as perturbações ambientais da barragem já existente, por outro.

A **sustentabilidade** é um conceito bem conhecido, mas particularmente complexo, que agrega múltiplas dimensões, embora, numa versão mais simplificada, possa ser reconduzido a três: a económica, a social e a ambiental. Das três, a dimensão ambiental da sustentabilidade é o suporte das restantes. Pelo facto de ser uma variável independente do Homem, normalmente é apresentada como um limite natural ao desenvolvimento social e económico. Esta é a razão de o atual programa europeu de ação em matéria de ambiente ter adotado o lema “viver bem, dentro dos limites do planeta”. Será, portanto, a sustentabilidade ambiental a servir de base ao teste da sustentabilidade dos obstáculos, adotando-se uma abordagem não antropocêntrica.

Deste modo, a ponderação dos conceitos operativos *utilidade* e *sustentabilidade* do obstáculo, será feita apenas por confronto com as perturbações ambientais do obstáculo, sem atender nem a eventuais incómodos sociais, nem a possíveis perdas económicas. Desta forma, o resultado final será mais restritivo: as situações em que se justifica a remoção de obstáculos que não sejam perigosos, com fundamento na sua inutilidade ou na sua insustentabilidade, são apenas situações em que estão em causa valores ambientais. Por outras palavras, são apenas situações em que a barragem é nociva para o ambiente, ao mesmo tempo que é inútil ou não é muito útil.

4.2. Critério de ponderação

Deixando de lado os obstáculos ilegais, cujo regime decorre claramente da lei, o critério que permite valorar o grau de segurança, utilidade e sustentabilidade de cada obstáculo individual é o critério da proporcionalidade. As três clássicas dimensões da proporcionalidade — adequação, necessidade e proporcionalidade *stricto sensu* — correspondem aos três conceitos jurídicos de análise, numa relação de um para um.

Assim, um obstáculo é **inseguro** se o risco a que ele expõe as pessoas, os animais, o ambiente e os bens é desproporcionado em sentido amplo. Em sentido estrito, diremos que se trata de um obstáculo *desadequado* (ou seja, desproporcional em *lato sensu*) aos fins que prossegue.

Um obstáculo é **inútil**, se os inconvenientes que ele causa para o ambiente são igualmente desproporcionados em sentido amplo. Em sentido estrito, significa que se trata de um obstáculo *desnecessário*, porque impõe encargos sem qualquer contrapartida ou sem contrapartida suficiente.

Um obstáculo é **insustentável**, se, apesar de ser útil, os inconvenientes que ele causa para o ambiente são *desproporcionados* em relação aos benefícios, ou seja, se os resultados da ponderação refletem um desequilíbrio excessivo a favor das atividades humanas e contra a proteção ambiental.

Considerando que estamos a falar de obstáculos existentes, o regime aplicável, se a conclusão for no sentido da perigosidade, da inutilidade ou da insustentabilidade do obstáculo, é o seu desmantelamento e remoção, o que vai exigir algum esforço e investimento justificados pela proteção da segurança (no caso dos obstáculos perigosos) ou pela proteção ambiental (no caso dos obstáculos inúteis ou ambientalmente insustentáveis).

4.3. Regime jurídico aplicável

O processo para aplicação do sistema de conceitos de análise e critério de ponderação é faseado.

Se, na aplicação prática dos conceitos e do critério de ponderação, após verificação sumária da legalidade do obstáculo, o teste da segurança for ultrapassado (ou seja, o obstáculo não é inaceitavelmente inseguro), avança-se para o teste da utilidade. Confirmando-se a utilidade (isto é, o obstáculo não é completamente inútil), avança-se para a verificação da sustentabilidade. Se se concluir pela não insustentabilidade do obstáculo (ou seja, o obstáculo não é intoleravelmente insustentável), o regime aplicável será o da manutenção e vigilância (para garantir a segurança), monitorização (para confirmar a utilidade) rentabilização (para majorar a utilidade), aplicação de medidas de minimização e compensação de impactes (para reforçar a sustentabilidade).

Esta é a situação “ideal”, que podemos representar através de uma árvore de decisão de ramos bifurcados.

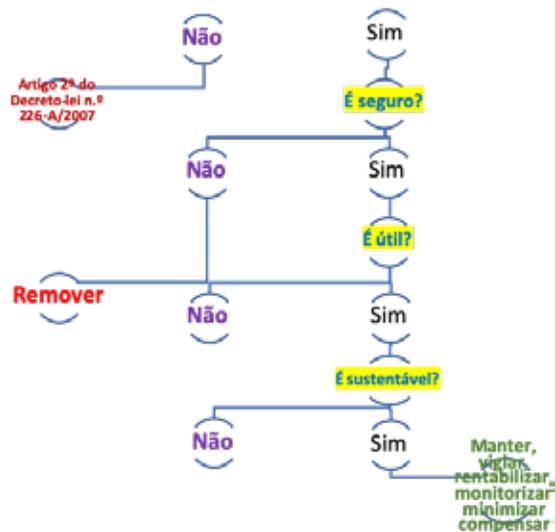


Figura 1 — Árvore de decisão “ideal”, do processo de avaliação e ponderação de obstáculos

No entanto, é fortemente provável que se verifique na prática que muitas das situações que vão ser objeto de análise não permitam uma resposta tão clara às questões colocadas. Com exceção da primeira questão acerca da legalidade, é provável que não seja fácil responder **sim** ou **não** a alguma ou até às três restantes questões. As questões

- Será o obstáculo seguro?
- Será o obstáculo útil?
- Será o obstáculo sustentável?

devem, portanto, admitir três respostas: sim, não ou **talvez**. Deste modo, de uma árvore de decisão com um *layout* simples, de ramos bifurcados, passamos para uma árvore de decisão com mais três ramificações em cada nível, para refletir as situações de incerteza.

Porém, um processo de análise sistemática gizado para conduzir a um resultado tão importante como a concretização do direito do ciclo hidrológico, não pode ficar paralisado pela incerteza, pelo que o *non liquet* deve ser afastado através de técnicas jurídicas. Não se tratando de um processo contencioso, no âmbito do direito privado, não faz sentido definir regras de distribuição do ónus da prova. Pelo contrário, estamos perante ponderações no âmbito do direito público, ponderações nas quais estão envolvidos valores fundamentais de base constitucional, nacional e europeia. Assim, a técnica própria será a das presunções, em que o peso determinante deve ser atribuído ao valor com o qual o obstáculo potencialmente conflitua. Esta opção é justificada pelo princípio

da preservação dos ciclos naturais, que se traduz na necessidade de repensar as atividades humanas que perturbem os padrões naturais de circulação (no caso *sub iudice*, da água), reduzindo a interferência antropogénica ao indispensável de forma a evitar novos riscos globais.

Na prática, este raciocínio conduz aos seguintes resultados, em termos de regime jurídico aplicável.

1. *O obstáculo é legal, seguro, útil e sustentável?* **Não.**

Após o diagnóstico do obstáculo, não havendo dúvida quanto à sua **ilegalidade**, o veredicto não pode ser senão o previsto no artigo 2.º da Lei da utilização do domínio hídrico.

Não havendo dúvida quanto à sua **perigosidade**, a decisão não pode ser senão a remoção imediata ou programada do obstáculo, a curto prazo.

Não havendo dúvida quanto à sua **inutilidade**, a solução adequada é também a remoção mediata ou programada do obstáculo, a médio prazo.

Não havendo dúvida quanto à sua **insustentabilidade**, a opção apropriada é a remoção do obstáculo em período temporal a determinar, eventualmente de forma faseada.

2. *O obstáculo é seguro, útil e sustentável?* **Talvez.**

Diferentemente, em situações de dúvida quanto à **perigosidade** do obstáculo, deve-se decidir a favor do valor da segurança³ — *in dubio pro securitate* —, removendo precautionalmente o obstáculo, independentemente das funções económicas e sociais eventualmente relevantes que a barragem ainda desempenhe.

Já na dúvida quanto à **utilidade** do obstáculo, deve-se decidir a favor da proteção ambiental — *in dubio pro ambiente* —, optando pelo princípio da prevenção e minimização de impactes ambientais, e contra o obstáculo cujas funções económicas e sociais são duvidosas. Neste caso, uma vez que não há perigo imediato nem retardado para a segurança pública, a remoção pode não ser imediata. Em muitos casos, pode fazer sentido um processo de monitorização prévia, tanto da utilização efetiva como dos impactes ambientais, e uma programação do momento, das condições e do processo de remoção, o qual poderá implicar a realização de uma prévia avaliação de impactes ambientais. Note-se que a monitorização da utilização efetiva, se a sua existência e finalidade forem do conhecimento público, pode até ter como efeito uma mudança de comportamentos e a reativação de atividades abandonadas. Se isto acontecer, a remoção deixa de se justificar, mas continuará a ser um efeito positivo do processo de aplicação prática do direito do ciclo hidrológico,

³ Como veremos, esta abordagem é confirmada pelo regime jurídico do Regulamento sobre segurança de barragens.

especialmente se se tratar de reativação de atividades ou de realização de novas atividades com efeitos sociais benéficos (como as atividades recreativas ou de lazer), e efeitos ambientais positivos ou neutros (como a reativação de azenhas, ou a reanimação de atividades pecuárias ou agrícolas).

Por fim, perante a incerteza quanto à **sustentabilidade** do obstáculo, deve-se decidir a favor da proteção ambiental — *in dubio pro ambiente* —, através de medidas precaucionais de salvaguarda do ciclo hidrológico, apesar de os impactes ambientais receados não estarem ainda provados, adotando as medidas adequadas para reduzir e compensar os impactes indesejáveis. As medidas adequadas serão medidas de minimização e de compensação, acompanhadas de processos de monitorização da adequação e suficiência das referidas medidas.

3. O obstáculo é legal, seguro, útil e sustentável? **Sim.**

Neste caso, como já foi referido anteriormente, o regime jurídico aplicável ao obstáculo consistirá na aplicação de providências destinadas a garantir a segurança (manutenção e vigilância), diligências visando a confirmação da utilidade (monitorização do uso contínuo, frequente, adequado) e até a rentabilização (reforçando, sempre que possível, a utilidade com novas utilizações compatíveis), e, por fim, ações para reforçar a sustentabilidade (medidas de minimização e compensação de impactes).

Esta situação em que se consideram igualmente casos de incerteza, pode ser representada através de uma árvore de decisão de ramos tripartidos.

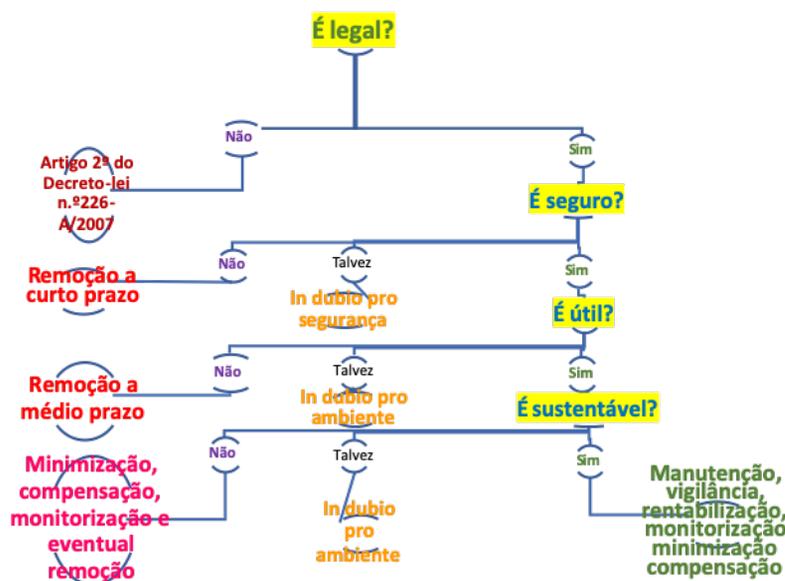


Figura 2 — Árvore de decisão “real”, do processo de avaliação e ponderação de obstáculos



5. OPERACIONALIZAÇÃO CONCEITUAL

Vejamos, agora, como operacionalizar cada um dos conceitos, recorrendo à legislação que melhor se adequa ao propósito de cada conceito e partindo de uma definição geral para a identificação de um conjunto de indicadores e exemplos que auxiliem o aplicador a olhar para o panorama das utilizações fluviais. Pretende-se fazer um “raio X” da bacia hidrográfica, identificar o regime jurídico mais adequado para cada obstáculo, na ótica da aplicação do direito do ciclo hidrológico e com respeito do princípio da preservação dos ciclos naturais.

5.1. Conceito de obstáculos perigosos e graduação do perigo

Neste ponto, o nosso *guião* vai ser o Regulamento de segurança de barragens ⁴, que visa prevenir acidentes ⁵ — e, por maioria de razão, catástrofes ⁶ — durante as fases de projeto, construção, primeiro enchimento, exploração e abandono ⁷, tanto em grandes barragens ⁸ como em pequenas barragens ⁹.

Na caracterização do risco em si, ele pode ser iminente ou retardado, mas deve ser atual e não meramente potencial. O risco **atual** é um risco que, mesmo em circunstâncias consideradas normais, pode acontecer.

Pelo contrário, não é um risco atual mas meramente potencial o risco associado a circunstâncias anómalas, tal como definidas no Regulamento: “os factos ligados às ações, à exploração ou às características da obra que se traduzem em comportamentos que não se enquadram na evolução prevista” ¹⁰. São circunstâncias anómalas os fenómenos sísmicos fora das zonas sísmicas mais importantes.

⁴ Decreto-Lei 344/2007, de 15 de outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei 21/2018, de 28 de março, cujo objeto surge definido no artigo 1: “o presente Regulamento tem por objeto a segurança de barragens durante as fases de projeto, construção, primeiro enchimento, exploração e abandono”.

⁵ Acidente é “a ocorrência excepcional cuja evolução não controlada é suscetível de originar uma onda de inundação” (artigo 4 b) do Regulamento de segurança de barragens.

⁶ Catástrofe é “a ocorrência excepcional que provoca vítimas e danos sociais, materiais e ambientais, ultrapassando a capacidade da comunidade atingida para lhe fazer face” (artigo 4 e) do Regulamento de segurança de barragens.

⁷ Abandono é “a fase da vida da obra em que esta deixa de ser explorada” (artigo 4 a) do Regulamento de segurança de barragens.

⁸ Grande barragem é “a barragem de altura igual ou superior a 15 m, medida desde a cota mais baixa da superfície geral das fundações até à cota do coroamento, ou de altura igual ou superior a 10 m cuja albufera tenha uma capacidade superior a 1 hm³” (artigo 4 do mesmo diploma).

⁹ Não se julgue que são apenas as grandes barragens que comportam riscos. A aprovação, em 2018, do regulamento de pequenas barragens (Decreto-Lei 21/2018, de 28 de março) responde ao facto de também em empreendimentos menores poder haver riscos, em qualquer das fases da vida do empreendimento.

¹⁰ Artigo 4 g) do Regulamento de segurança de barragens.

Os riscos de rutura e formação de onda de inundação ¹¹, de esvaziamento rápido ¹² ou de galgamento ¹³ são igualmente riscos atuais em barragens.

Eventos climáticos extremos, cada vez mais frequentes, devem ser considerados como risco atual e não potencial porque são circunstâncias anómalas.

Os indícios dos riscos que devem ser tidos em consideração podem ser inerentes à infraestrutura hidráulica ou externos a ela.

No primeiro caso estão indícios como fissuração do betão, perda de enrocamento, oxidação do metal, etc.

No segundo caso podemos pensar em indícios como pluviosidade intensa, rutura ou risco de rutura de outras barragens a montante, movimentos de massa em vertentes a montante (vulgo, desabamentos de terras), sismicidade elevada, assoreamento por acumulação de sedimentos sólidos, e mesmo atividades humanas como extração de inertes ou uso de explosivos.

Outros riscos, como ações dolosas de terceiros, perpetradas com fins criminosos ou terroristas ¹⁴, através da utilização da barragem (por exemplo, por dinamitação do paredão ou envenenamento das águas ¹⁵), pelo seu caráter potencial, não serão considerados para efeito de classificação de um obstáculo como perigoso ¹⁶.

Riscos retardados são riscos atuais que, não sendo iminentes, têm uma real probabilidade de ocorrência, dentro de um prazo previsível, com um grau de certeza razoável.

11 Onda de inundação é "a onda de cheia resultante de um acidente que pode provocar perdas em vidas humanas, bens e ambiente" (artigo 4 *af*) do Regulamento de segurança de barragens.

12 Esvaziamento rápido da albufeira é "o esvaziamento da albufeira a uma velocidade tal que pode pôr em causa as condições de segurança da barragem" (artigo 4 *s*) do Regulamento de segurança de barragens.

13 O Regulamento de pequenas barragens prevê as medidas a adotar na iminência de galgamento: Artigo 9.º, n.º 4 "Em situações que iniciem perigo de rutura como, por exemplo, a iminência de galgamento, devem ser adotadas as seguintes diligências:

- a) Avisar os residentes na proximidade da barragem que possam ser afetados;
- b) Alertar a Autoridade e os Serviços de Proteção Civil no âmbito da respetiva jurisdição territorial;
- c) Implementar a aplicação de medidas corretivas que se afigurem adequadas."

14 É o caso dos crimes de produção dolosa de perigo comum que podem consistir em "incêndio, explosão, libertação de substâncias radioativas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos" (Artigo 2, 1 *c*) da Lei 52/2003, de 22 de agosto, de combate ao terrorismo.

15 O artigo 49.º do Regulamento de segurança de barragens prevê justamente situações de guerra ou sabotagem: "a Autoridade, em ligação com os serviços de proteção civil, colaborará com os membros do Governo responsáveis pelas áreas da defesa nacional e da administração interna na aplicação das medidas de proteção mais adequadas para a segurança das barragens em situações de ameaça de guerra ou sabotagem".

16 Aliás, se assim fosse, deveriam ser considerados como infraestruturas perigosas certas edificações como igrejas, estádios de futebol ou salas de espetáculos, pela eventualidade de serem alvo de ataques terroristas devido à aglomeração de pessoas nesses locais.

De resto, o Regulamento de segurança de barragens funda-se numa abordagem cautelosa, implicitamente apoiada num princípio de precaução ou *in dubio pro securitate*, bem patente na opção sistemática pelo pior cenário possível em diferentes circunstâncias ligadas ao projeto, à cenarização e ao planeamento de acidentes:

No projeto de uma barragem devem constar “as ações estáticas e dinâmicas, as suas possíveis variações ao longo da vida da barragem e as suas combinações mais desfavoráveis para condições normais de exploração e para ocorrências excecionais”¹⁷.

Quanto à classificação das barragens, “classificam-se as barragens em função da sua perigosidade e dos danos potenciais associados à onda de inundação correspondente ao cenário de acidente mais desfavorável”¹⁸.

No planeamento de emergência, “no caso de existência de mais de uma barragem com incidência sobre um trecho comum do rio, o planeamento de emergência na parte relativa a esse trecho deve considerar o cenário de acidente mais desfavorável para essas barragens”¹⁹.

Por fim, o plano de emergência interno deve incluir informação sobre “caracterização das populações, bens e ambiente em risco nas zonas afetadas pela onda de inundação, para o cenário de acidente mais desfavorável”²⁰.

É importante notar que uma barragem, independentemente de estar em utilização, desativada ou abandonada, pode sempre originar riscos que, depois do primeiro enchimento, tendem a aumentar ao longo da vida da obra²¹, quanto maior for o tempo decorrido desde a construção, em virtude do esforço mecânico a que é sujeita, do desgaste e corrosão dos materiais, e até das alterações ambientais a que está exposta, como sismos, variações de temperatura, pluviosidade elevada, subidas e descidas dos níveis freáticos, movimentos de massa em vertentes nas imediações, etc. Por estas razões, os planos de observação²² da barragem devem ser atualizados sempre que “a vida da obra, ocorrências excecionais e os resultados da observação o justifiquem e, obrigatoriamente, decorridos 20 anos após a sua aprovação”²³.

É igualmente por isso que se justifica um olhar para os obstáculos existentes pela ótica da segurança. “Segurança (de uma barragem)” é a capacidade da barragem para satisfazer as exigências de comportamento relativas a aspetos estruturais, hidráulico-operacionais e

17 Artigo 14, n.º 2, c), sobre o conteúdo do projeto.

18 Anexo do mesmo diploma.

19 Artigo 46, n.º 3, sobre o conteúdo do projeto.

20 Artigo 50, n.º 1, e) sobre planos de emergência internos.

21 Vida da obra é “o período durante o qual a existência da barragem implica risco e que abrange as fases que vão desde a construção ao abandono ou demolição” (artigo 4 *bd*).

22 Plano de observação é “o documento de carácter vinculativo no qual se baseia o controlo da segurança estrutural” (artigo 4.º, *al*).

23 Artigo 21 n.º 1.

ambientais, de modo a evitar a ocorrência de acidentes e incidentes ou minorar as suas consequências ao longo da vida da obra”²⁴.

No entanto, é relativamente ao conceito de danos potenciais, que o Regulamento de barragens exige uma interpretação corretiva. “Danos potenciais” são as consequências de um acidente, independentemente da sua probabilidade de ocorrência, as quais podem ser graduadas de acordo com as vidas humanas, bens e ambiente afetados²⁵.

A articulação do Regulamento de segurança de barragens com a Lei de bases de proteção civil, com a qual tem uma relação de dependência necessária, na parte respeitante à prevenção e ao planeamento de acidentes e catástrofes, exige uma interpretação corretiva do elenco de bens jurídicos a proteger, em função da evolução verificada na Lei de proteção civil em 2006. Esta alteração legislativa reflete uma tendência geral do ordenamento jurídico de valorização da vida em geral, englobando vida humana e não humana²⁶.

Atualmente, a Lei de proteção civil define acidente grave como “um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente”²⁷.

Sem questionar a justeza da hierarquia valorativa decorrente na ordenação do elenco dos valores atingidos por um acidente grave, verificamos que a lei coloca os valores não patrimoniais (vida, saúde), humanos e não humanos (animais, vegetais), acima dos valores patrimoniais (edifícios, infraestruturas, veículos); e estes últimos, acima de outros valores ambientais (solo, água, ar, etc).

Importa, portanto, fazer um ajustamento interpretativo na listagem dos bens protegidos pelo Regulamento de segurança de barragens, para incluir os **outros seres vivos** como nova categoria autónoma, e mais valiosa do que os bens patrimoniais e os restantes bens ambientais.

Por outro lado, sempre com o fim de operacionalizar conceitos, facilitando a sua aplicação prática, é possível recorrer a uma leitura sistemática do ordenamento jurídico para desdobrar as categorias amplas de bens patrimoniais e não patrimoniais, atribuindo maior importância a alguns de entre eles.

²⁴ Artigo 4.º, *ar*).

²⁵ Artigo 4.º, *o*).

²⁶ Tendência esta que teve continuidade e expressão nas alterações verificadas ao direito de proteção animal. Veja-se, por exemplo, a Lei 8/2017, de 3 de março, sobre o estatuto jurídico dos animais, ou a Lei 69/2014, de 29 de agosto, que criminaliza os maus tratos a animais de companhia.

²⁷ Artigo 3.º, n.º 1, da Lei 27/2006, de 3 de julho (alterada e republicada pela Lei 80/2015, de 3 de agosto), que substituiu o artigo 2 n.º 1 da anterior Lei de Bases: “Acidente grave é um acontecimento repentino e imprevisto, provocado por acção do homem ou da natureza, com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço susceptíveis de atingirem as pessoas, os bens ou o ambiente” (Lei 113/91, de 29 de agosto).

A título exemplificativo, apresentamos alguns num quadro sistematizado.

| Bens não patrimoniais | | | | | | Bens patrimoniais | | | | Bens ambientais |
|-----------------------|-------|--------------------|-------|---------|-------|------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|------------------------------------|
| Pessoas | | Outros seres vivos | | | | Bens | | | | Ambiente |
| Vida | Saúde | Animais | | Plantas | | Edifícios sensíveis 28 | Edifícios de primeira habitação 29 | Bens de elevado valor cultural 30 | Bens produtivos 31 | Solo, água, ar, clima, paisagem 32 |
| | | Vida | Saúde | Vida | Saúde | | | | | |
| | | | | | | | | | | |

Assim, se numa barragem existirem indícios de que poderá vir a ocorrer um acontecimento inusitado, como uma rutura ou um galgamento, podendo atingir bens jurídicos protegidos, então esse risco deve ser categorizado como mais ou menos grave em função da sua importância relativa e do número de bens expostos ao risco, dentro de cada categoria. Numa abordagem matemática ³³, o Regulamento de segurança de barragens define risco de acidente ou incidente ³⁴ como “o produto dos danos potenciais pela probabilidade de

28 A lei das inundações define «edifícios sensíveis» como “os hospitais, lares de idosos, creches, infantários, escolas, edifícios de armazenamento ou processamento de substâncias perigosas (voláteis, inflamáveis ou explosivos, tóxicas ou reactivas em contacto com a água), infra-estruturas de gestão de efluentes e de armazenamento ou transformação de resíduos, e edifícios com importância na gestão de emergências, nomeadamente quartéis de bombeiros, instalações das forças de segurança e das forças armadas, da Cruz Vermelha, comando nacional e comandos distritais de operações de socorro e serviços municipais de protecção civil” (Decreto-Lei 115/2010, de 22 de outubro, artigo 1 a)).

29 Artigo 65.º, n.º 1, da Constituição, sobre direito à habitação.

30 De acordo com a Lei de bases do património cultural, integram o património cultural “todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devam ser objeto de especial protecção e valorização”. (artigo 2.º, n.º 1 da Lei 107/2001, de 8 de setembro).

31 Artigo 81.º, c), da Constituição, é incumbência prioritária do Estado “Assegurar a plena utilização das forças produtivas”.

32 Anexo V n.º 4 da Lei de avaliação de impacte ambiental, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro.

33 Noutros pontos, o mesmo Regulamento volta a adotar uma abordagem “matemática”, como é o caso da definição da classe da barragem que, segundo o anexo, resulta da aplicação do quadro seguinte:

| Classe | Perigosidade da barragem e danos potenciais |
|--------|--|
| I | $Y \geq 10$ e $X \geq 1000$ |
| II | $Y \geq 10$ e $X < 1000$ ou $0 < Y < 10$, independentemente do valor de X ou existência de infraestruturas, instalações e bens ambientais importantes |
| III | $Y = 0$, independentemente do valor de X |

34 Incidente é “a anomalia suscetível de afetar, a curto ou longo prazo, a funcionalidade da obra e que implica a tomada de medidas corretivas” (artigo 4 x).

ocorrência do acidente ou do incidente com eles relacionado”³⁵. O resultado final é um número³⁶.

Feitas as contas, a conclusão que decorre da classificação que se faça, é que obstáculos com elevada probabilidade de ocorrência de riscos atuais e com efeitos graves são obstáculos desadequados e devem ser removidos.

O fundamento jurídico da remoção de barragens perigosas é o artigo 43.º do Regulamento, inserido na secção VI sobre “Controlo de segurança nos casos de abandono e demolição”, que, sob a epígrafe “aspetos gerais”, refere que “a Autoridade pode exigir a execução de trabalhos, incluindo a demolição de estruturas, com vista a garantir adequadas condições de segurança”.

5.2. Conceito de obstáculos inúteis e graduação da inutilidade

Obstáculos inúteis são aqueles que deixaram de preencher a função para a qual foram concebidos (desuso) e não desempenham outra função social ou economicamente relevante.

O desuso pode ocorrer por causas inerentes à barragem, que perde funcionalidade (por exemplo, se a turbina de uma minihídrica avariar, ou se a tecnologia se tornar obsoleta), por causas externas à barragem (que se mantém plenamente funcional), mas atinentes ao próprio curso de água (nomeadamente causas ambientais, como seca extrema, que impede a barragem de produzir energia elétrica, passando a estar parada ou a funcionar apenas por pequenos períodos), ou por causas ligadas ao contexto socio-económico de utilização (como por exemplo o abandono da atividade agrícola ou pecuária extensiva, e consequente desaparecimento das necessidades de irrigação ou abeberamento. Outro exemplo seria o fim das necessidades recreativas em virtude da emigração ou do êxodo rural).

Na aferição dos usos da barragem são considerados apenas os usos atuais e não os usos potenciais. Dentro dos usos atuais, são considerados os usos que sejam exclusivamente permitidos pelas condições criadas pela existência da barragem. Por exemplo, a existência de um plano de água parada na albufeira permite a prática de *windsurf*, que não é possível desenvolver numa massa de água com as características típicas da dinâmica fluvial (águas pouco profundas, com corrente, rápidos, redemoinhos, etc.). Por outro lado, deve ter-se ainda em consideração a possibilidade de vir a desenvolver em alternativa outras atividades análogas (como o *rafting* ou o *canyoning*), após a remoção da barragem, e que a existência do obstáculo não permita.

Em suma, a justificação para a manutenção do obstáculo deixou de existir, a partir do momento em que o uso inicialmente previsto tenha desaparecido ou se tenha reduzido sig-

³⁵ Artigo 4 aq).

³⁶ Sobre a desadequação das abordagens quantificadas no direito dos riscos ver o nosso “Princípio da precaução: manual de instruções”, in: *Revista do CEDOUA* n.º 22, vol. 2/2008 p. 9 a 57 (também disponível em <https://impactum.uc.pt/content/revista?tid=13820%2C%2013820>).

nificativamente, e ainda se a existência da barragem não tiver dado origem a outros usos de interesse social ou económico relevante. Entre estes contam-se funções estéticas, culturais, histórico-culturais ou histórico-patrimoniais, frequentemente associadas aos açudes em rios que travessam centros históricos urbanos.

Pelo contrário, usos residuais, esporádicos ou ocasionais, que não justificariam a construção do obstáculo, não devem igualmente justificar a sua manutenção.

Não se trata de sancionar a inércia negligente do titular do direito ou dos utentes da barragem, mas apenas de constatar que o abandono e o não exercício do direito, mesmo que por razões alheias à sua vontade (como acontece no caso de impossibilidade prática de uso devido à seca), tem como consequência a perda de justificação ou *causa jurídica* do obstáculo, a violação do princípio da *necessidade* (proporcionalidade *lato sensu*) e, portanto, o dever de remoção.

Todavia, relativamente a obstáculos abandonados, o Regulamento de segurança de barragens limita-se a prever que “o abandono e a demolição das estruturas de uma barragem devem fazer-se respeitando as exigências de segurança e após aprovação da Autoridade”³⁷ e que “cabe ao dono de obra, em caso de abandono ou demolição, submeter à aprovação da Autoridade o respetivo projeto e proceder à sua execução”³⁸, projeto esse que “deve incluir:

- a) a justificação das opções tomadas;
- b) a descrição do processo de retirada de serviço da barragem, do seu abandono e da eventual demolição das estruturas;
- c) a verificação da estabilidade das estruturas que permanecerão, tendo em consideração as novas condições de funcionamento;
- d) proposta para o controlo de segurança das estruturas que devem permanecer;
- e) estudos hidráulicos sobre as consequências de abandono e eventual demolição das estruturas, designadamente sobre a formação do novo leito a montante e sobre o controlo das cheias, o caudal sólido e a exploração de barragens a jusante;
- f) soluções propostas para eliminar ou mitigar as eventuais consequências negativas do abandono do aproveitamento”³⁹.

Ora, de acordo com o Regulamento, a demolição das estruturas não é apresentada como uma obrigação, a não ser nos casos em que as estruturas abandonadas não apresentem condições de segurança, situação em que poderá ser ordenada a sua demolição⁴⁰.

³⁷ Artigo 43.º, n.º 1 sobre aspetos gerais do controlo de segurança nos casos de abandono e demolição.

³⁸ Artigo 10.º, n.º 5.

³⁹ Artigo 44.º, n.º 2,

⁴⁰ Artigo 43.º, n.º 2.

Este regime, que admite a permanência de construções inúteis que impedem a livre circulação das águas, é inadmissível a partir do momento em que se reconhece que passámos de um mero Direito das águas para o Direito do ciclo hidrológico, sendo a conectividade fluvial é um valor jurídico emergente merecedor de proteção.

A prova de que a passividade perante obstáculos existentes e a inércia na remoção de obstáculos inúteis, não são aceitáveis à luz das conceções jurídicas mais recentes é a existência de financiamento público, através do Fundo Ambiental, para intervenções ao nível dos recursos hídricos, com vista à adaptação às alterações climáticas. Este financiamento do Fundo Ambiental cobre especificamente o financiamento até três milhões e quinhentos mil euros ⁴¹ de ações de “restabelecimento da continuidade fluvial, com a remoção de estruturas obsoletas e sem função atual, bem como o restauro de galerias ribeirinhas” ⁴².

São vários os fundamentos jurídicos do dever de remoção de obstáculos inúteis, obsoletos ou abandonados:

- a) De acordo com os princípios gerais de direito indemnizatório ⁴³, se o obstáculo está a causar um dano ao ciclo hidrológico, deve ser removido para permitir a reposição do *status quo ante*.
- b) Analogamente ao que se passa com a reversão dos bens expropriados quando cessam as finalidades da expropriação ⁴⁴, também aqui a cessação das utilizações que justificaram a construção do obstáculo deve levar à remoção do obstáculo e reposição da integridade do ciclo hidrológico.
- c) Para proteção da segurança jurídica, o ordenamento jurídico prevê a prescrição extintiva de direitos ⁴⁵, figura que pode igualmente ser aplicável ao caso dos obstáculos ao ciclo hidrológico que apresentem uma utilidade escassa ou nula.

Quanto aos responsáveis, o dever de restauração do ciclo hidrológico em casos de desuso dos obstáculos é um dever com múltiplos responsáveis, nos moldes descritos na Lei da água: “as medidas de conservação e reabilitação da rede hidrográfica devem ser executadas sob orientação da autoridade nacional da água, sendo da responsabilidade:

- a) Dos municípios, nos aglomerados urbanos;
- b) Dos proprietários, nas frentes particulares fora dos aglomerados urbanos;

⁴¹ No valor máximo de três milhões e quinhentos mil euros, com uma taxa máxima de co-financiamento de 75% e um máximo de um milhão de euros por candidatura.

⁴² Aviso n.º 8732/2018, de 27 de junho.

⁴³ Nos termos do Artigo 562 do Código Civil, “quem estiver obrigado a reparar um dano deve reconstituir a situação que existiria, se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação”.

⁴⁴ Nos termos do artigo 5.º do Código das expropriações, aprovado pela Lei 68/99, de 18 de setembro, na versão atual.

⁴⁵ Artigo 298.º, do Código Civil.

- c) Dos organismos dotados de competência, própria ou delegada, para a gestão dos recursos hídricos na área, nos demais casos”⁴⁶.

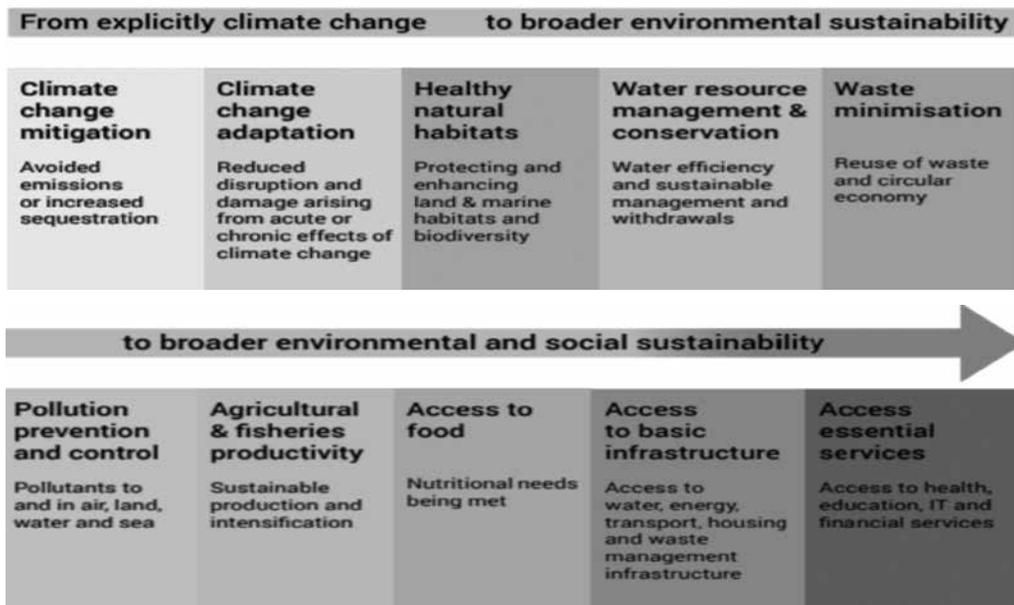
5.3. Conceito de obstáculos insustentáveis e graduação da insustentabilidade

Na busca de critérios de sustentabilidade / insustentabilidade começaremos por analisar o plano europeu, e sem seguida o ordenamento jurídico nacional.

5.3.1. No direito europeu

Ao nível Europeu, na sequência das recomendações apresentadas pelo Grupo de peritos de alto nível sobre finanças sustentáveis⁴⁷, a Comissão Europeia preparou uma proposta de Regulamento, aberto para discussão pública desde maio de 2018⁴⁸, para estabelecer um enquadramento facilitador dos investimentos sustentáveis, cujo propósito é clarificar conceitos, de forma a poder responder com segurança à questão chave: quais são as atividades económicas sustentáveis merecedoras de um financiamento rotulado como “investimento sustentável”?

THE EU SUSTAINABILITY TAXONOMY FRAMEWORK



⁴⁶ Artigo 33.º, n.º 5 da Lei da água.

⁴⁷ *Financing a sustainable european economy*, Final Report 2018 by the High-Level Expert Group on Sustainable Finance, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf.

⁴⁸ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment*, COM(2018) 353 final, Bruxelas, 24.5.2018. Foi aprovada pelo Parlamento e pelo Conselho da união Europeia em 7 de março de 2019.

Na sequência da “taxonomia de sustentabilidade” proposta no Relatório de 2018, a proposta de Regulamento desenvolveu um sistema de classificação que permite esclarecer quais são as atividades classificáveis como sustentáveis.

Apesar de se aplicar apenas aos produtos financeiros ou obrigações de empresas, o Regulamento determina que “os Estados-Membros devem aplicar os critérios para definir as atividades económicas sustentáveis do ponto de vista ambiental, previstos no artigo 3.º, no que diz respeito a quaisquer medidas que estabeleçam requisitos aplicáveis aos intervenientes no mercado relativamente a produtos financeiros ou obrigações de empresas que sejam comercializados como «sustentáveis do ponto de vista ambiental»”⁴⁹.

São seis os objetivos ambientais visados pelo Regulamento: a atenuação das alterações climáticas; a adaptação às alterações climáticas; a utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e dos recursos marinhos; a transição para uma economia circular, a prevenção e a reciclagem dos resíduos; a prevenção e o controlo da poluição; a proteção de ecossistemas saudáveis⁵⁰.

Em seguida, o Regulamento estabelece, pela positiva, as formas através das quais a atividade em causa contribui para cada um dos objetivos. A título de exemplo, quanto ao objetivo de contribuir substancialmente para a utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e marinhos, são definidos os seguintes critérios⁵¹:

“1. Considera-se que uma atividade económica representa um contributo substancial para a utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e marinhos se essa atividade contribui substancialmente para o bom estado dos recursos hídricos, incluindo as águas doces, as águas de transição e as águas costeiras, ou para o bom estado ambiental das águas marinhas, através de um dos seguintes meios:

- a) Proteção do ambiente aquático contra os efeitos nocivos das descargas de águas residuais urbanas e industriais, assegurando a recolha e tratamento adequados de águas residuais urbanas e industriais, em conformidade com os artigos 3.º, 4.º, 5.º e 11.º da Diretiva 91/271/CEE do Conselho⁵²;
- b) Proteção da saúde humana dos efeitos nocivos resultantes de qualquer contaminação da água potável, assegurando que esta está livre de quaisquer microrganismos, parasitas e substâncias que constituam um perigo potencial para a saúde humana, e que satisfaz os requisitos mínimos estabelecidos no anexo I, partes A e

⁴⁹ Artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento.

⁵⁰ Artigo 5.º do Regulamento.

⁵¹ Artigo 8.º

⁵² Diretiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (JO L 135 de 30.5.1991, p. 40).

- B, da Diretiva 98/83/CE do Conselho ⁵³, e melhorando o acesso dos cidadãos à água potável;
- c) Drenagem de águas em consonância com o objetivo do bom estado quantitativo, tal como definido no quadro 2.1.2 do anexo V da Diretiva 2000/60/CE;
- d) Melhoria da eficiência da utilização da água, promovendo a reutilização da água, ou qualquer outra atividade que proteja ou melhore a qualidade das massas de água da União em conformidade com a Diretiva 2000/60/CE;
- e) Promoção da utilização sustentável dos serviços ecossistémicos marinhos ou contribuição para um bom estado ambiental das águas marinhas, com base nos descritores qualitativos estabelecidos no anexo I da Diretiva 2008/56/CE, como especificados na Decisão (UE) 2017/848 da Comissão ⁵⁴.

O entrecruzamento legislativo, visando assegurar a coerência do ordenamento jurídico Europeu, é bastante evidente nas múltiplas remissões feitas de cada alínea para a legislação ambiental setorial, criando assim um *catálogo europeu de condições de sustentabilidade*.

Apesar de o grau de concretização alcançado pelo Regulamento ser já digno de nota, mesmo assim, a Comissão Europeia deverá ainda adotar, até 2022, atos complementares, estabelecendo critérios técnicos para determinar em que condições se considera que uma atividade económica específica contribui substancialmente para a utilização sustentável e a proteção dos recursos ou prejudica significativamente um ou mais desses objetivos ⁵⁵.

Será através de uma abordagem semelhante que vamos identificar, ao nível nacional, os apoios legislativos onde encontraremos critérios de sustentabilidade especificamente para barragens.

5.3.2. No direito português

Não existindo, no ordenamento jurídico português, um enquadramento legislativo específico orientado para as tarefas de ponderação necessárias à apreciação da sustentabilidade do obstáculo, é possível recorrer a diferentes arrimos legislativos que nos permitem identificar os valores fundamentais a proteger, bem como critérios de graduação da afetação.

Obstáculos insustentáveis são aqueles que, apesar de cumprirem a função para a qual foram concebidos, ou outras funções complementares, social ou economicamente relevantes, fazem-no à custa de impactes sociais, ambientais ou económicos excessivos.

⁵³ Diretiva 98/83/CE do Conselho, de 3 de novembro de 1998, relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano (JO L 330 de 5.12.1998, p. 32).

⁵⁴ Decisão (UE) 2017/848 da Comissão, de 17 de maio de 2017, que estabelece os critérios e as normas metodológicas de avaliação do bom estado ambiental das águas marinhas, bem como especificações e métodos normalizados para a sua monitorização e avaliação, e que revoga a Decisão 2010/477/UE (JO L 125, 18.5.2017, p. 43).

⁵⁵ Artigo 8, n.º 2 do Regulamento.

Tal como já foi anteriormente referido, considerando que o propósito último do presente exercício é contribuir para a densificação do conceito de Direito do ciclo hidrológico, através do desenvolvimento de ferramentas jurídicas para avaliação da legalidade, segurança, utilidade e sustentabilidade dos obstáculos fluviais artificiais, verticais e integrais, a operacionalização do conceito de sustentabilidade das barragens será baseada apenas na dimensão ambiental dos impactes das barragens, e não na tripla dimensão da sustentabilidade.

Não se vai, por isso, aferir se a existência da barragem inviabilizou atividades económicas, ou exterminou tradições culturais, nem se a remoção da barragem poderia fazer florescer novas iniciativas económicas ou práticas culturais.

5.3.3. Insustentabilidade de barragens novas e existentes

Vamos limitar-nos a ponderar os efeitos sobre o ambiente, provocados por barragens legais, seguras e úteis, considerando tanto os impactes ambientais *efetivos* de barragens já construídas, como os impactes ambientais *presumidos* de barragens sujeitas a avaliação de impacto ambiental, mas ainda não executadas.

O propósito da ponderação é avaliar o respeito ou desrespeito do princípio da proporcionalidade em sentido estrito⁵⁶, concluindo finalmente pela juridicidade ou antijuridicidade de obstáculos hidrológicos existentes ou programados, em função dos impactes ambientais — incluindo os impactes no ciclo hidrológico e na conectividade fluvial — causados ou agravados pela construção e funcionamento da barragem.

Naturalmente há diferenças na abordagem a adotar, quando se trate de obstáculos meramente planeados ou de obstáculos já existentes.

Nos **obstáculos planeados** mas não executados, o peso relativo dos impactes ambientais receados é maior. Por outras palavras, os impactes ambientais estimados sobrepõem-se de forma mais evidente aos benefícios sociais e económicos esperados de uma barragem ainda não construída.

Os fundamentos são vários: primeiro, os princípios ambientais da prevenção e da precaução, que impõem que os impactes ambientais devam ser prioritariamente evitados. Depois, o princípio da busca de alternativas ambientais⁵⁷, procurar realizar as mesmas

⁵⁶ A utilização do princípio da proporcionalidade na apreciação jurídica de barragens não é inédita. Veja-se, por ex. a propósito da usina hidrelétrica no Estado do Pará, no Brasil, “*Belo Monte e Princípio da Proporcionalidade*”, de Konstantin Gerber, *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011 disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9421.

⁵⁷ Consagrado no artigo 13.º, n.º 2 da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14 de abril), sobre transversalidade e integração: “No sentido de promover e acautelar os princípios e objetivos da política de ambiente, os bens ambientais devem ser ponderados com outros bens e valores, incluindo os intangíveis e os estéticos, de forma a assegurar a respetiva interdependência, num exercício de compatibilização **que inclua uma avaliação de cenários alternativos**, promovendo a realização do interesse público no longo prazo”.

necessidades humanas através de formas menos impactantes. Por exemplo, no caso de uma futura barragem com fins hidroelétricos, sendo o objetivo satisfazer as necessidades energéticas da população, existem abordagens alternativas, ligadas à eficiência energética, que, desde que planeadas com a suficiente antecedência e executadas de forma sistemática, podem permitir responder a essas necessidades, sem necessidade de aumentar a produção de energia, e portanto sem impactes ambientais acrescidos. De facto, as necessidades energéticas não são um dado adquirido, inalterável e insusceptível de ser influenciado ou condicionado por qualquer forma que seja. As necessidades energéticas individuais e coletivas resultam de estilos de vida, de formas de organização social, de modelos de funcionamento do sistema produtivo, que podem ser influenciados através de medidas de política pública energética (nomeadamente fiscais), ou através de campanhas de sensibilização, desenvolvidas por organizações não governamentais, por exemplo.

Pelo contrário, nos **obstáculos existentes**, tratando-se de obstáculos legais, seguros e úteis, a conclusão pela sua insustentabilidade só ocorrerá quando a gravidade da perturbação seja de tal modo elevada que justifique uma decisão de remoção. Considerando que os obstáculos existentes já causaram efeitos ambientais indesejáveis, além da ponderação da gravidade dos impactes ambientais efetivos, devem ainda ser testados mais fatores de ponderação, nomeadamente a existência e suficiência de medidas compensatórias e a suscetibilidade de reconstituição do *status quo ante*, após a remoção do obstáculo.

5.3.4. Impactes insustentáveis em barragens novas e existentes

Também no que toca à seleção dos impactes a ter em consideração, existem duas opções possíveis, consoante estejamos perante obstáculos planeados ou existentes.

Para os **obstáculos planeados**, é porrrível defender deverá adotar-se uma interpretação ambientalmente **maximalista**, baseada na articulação dos princípios da precaução e do nível elevado de proteção do ambiente⁵⁸. Esta interpretação apontaria no sentido de considerar relevantes, a título precaucional, todos os impactes negativos, mesmo os que afetassem apenas

Doutrinalmente o princípio da proporcionalidade ecológica tem sido desenvolvido por Gerd Winter: Proporcionalidade “eco-lógica”: um princípio jurídico emergente para a natureza?, *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.10 n.20 p.55-78 Julho/Dezembro de 2013 (disponível em <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/422/362>).

⁵⁸ Consagrado no artigo 191.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“a política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União”), no artigo 37.º, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (“todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”) e amplamente recebido ao nível do Direito derivado, muito especialmente pela Diretiva 2010/75, de 24 de novembro, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição), que repete mais de uma dezena de vezes o propósito de estabelecer um nível elevado de proteção ambiental, aspeto em que é

ligeiramente elementos ambientais não vulneráveis, endémicos ou em perigo de extinção. Nesta perspetiva, seria insustentável o obstáculo legal, seguro e útil que perturbasse espécies mesmo que estas fossem espécies comuns, abundantes, robustas e resilientes (portanto, espécies não protegidos pela Lei da conservação da natureza e biodiversidade); o obstáculo que degradasse *habitats*, mesmo que fossem localizados fora da Rede Nacional de Áreas Protegidas e da Rede Europeia de áreas de conservação — Rede Natura 2000; ou que reduzisse moderadamente a qualidade ou a quantidade hidrológica em massas de água em bom estado ecológico ⁵⁹ e em zonas hidrográficas não protegidas ⁶⁰ (não sensíveis nem vulneráveis).

Para **obstáculos existentes**, deverá seguir-se uma interpretação ambientalmente **minimalista**, baseada na articulação dos princípios da prevenção e da integração ⁶¹. Esta interpretação apenas consideraria relevantes os impactes ambientais fortemente negativos, depois de devidamente comprovados, e limitados à afetação grave de valores ecológicos importantes, expressamente protegidos por lei. Segundo esta interpretação, só seria insustentável o obstáculo que causasse danos ecológicos graves, como a morte de espécies da fauna ou da flora consideradas prioritárias ⁶², ou pelo menos protegidos à escala europeia,

acompanhada pela lei nacional de transposição (o Decreto-Lei 127/2013, de 30 de agosto), que acolhe o mesmo propósito mais de meia dúzia de vezes ao longo do articulado.

⁵⁹ Segundo o artigo 4.º, *bb*) da Lei da água, o estado ecológico é “a expressão da qualidade estrutural e funcional dos ecossistemas aquáticos associados às águas superficiais, classificada nos termos de legislação específica”.

⁶⁰ Segundo o artigo 4 *jjj*) da Lei da água, as zonas protegidas são:

- i*) As zonas designadas por normativo próprio para a captação de água destinada ao consumo humano ou a proteção de espécies aquáticas de interesse económico;
- ii*) As massas de água designadas como águas de recreio, incluindo zonas designadas como zonas balneares;
- iii*) As zonas sensíveis em termos de nutrientes, incluindo as zonas vulneráveis e as zonas designadas como zonas sensíveis;
- iv*) As zonas designadas para a proteção de *habitats* e da fauna e da flora selvagens e a conservação das aves selvagens em que a manutenção ou o melhoramento do estado da água seja um dos fatores importantes para a sua conservação, incluindo os sítios relevantes da rede Natura 2000;
- v*) As zonas de infiltração máxima”.

⁶¹ Artigo 13.º n.º 1 e 2 da Lei de Bases do Ambiente, sobre transversalidade e integração: “A transversalidade da política de ambiente impõe a sua consideração em todos os sectores da vida económica, social e cultural, e obriga à sua articulação e integração com as demais políticas sectoriais, visando a promoção de relações de coerência e de complementaridade. No sentido de promover e acautelar os princípios e objetivos da política de ambiente, os bens ambientais devem ser ponderados com outros bens e valores, incluindo os intangíveis e os estéticos, de forma a assegurar a respetiva interdependência, num exercício de compatibilização que inclua uma avaliação de cenários alternativos, promovendo a realização do interesse público no longo prazo”.

⁶² Artigo 3.º, *h*), do Decreto-Lei 140/99, de 24 de abril, alterado pelo Decreto-Lei 49/2005, de 24 de fevereiro, relativo à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens: “Espécies prioritárias são “as espécies indicadas a nível comunitário como tal e que se encontram assinaladas com asterisco * nos anexos A-I e B-II”. Artigo 3 e) Tipos de *habitat* natural prioritários são “os tipos de *habitat* natural ameaçados de extinção

ou a perda total de áreas de *habitat* de espécies ou de *habitat* natural integrantes da Rede Nacional de Áreas Protegidas ou da Rede Europeia de áreas de conservação — Rede Natura 2000, ou a degradação grave da qualidade de massas de água sensíveis e de interesse público, como aquíferos ⁶³.

5.3.5. Fundamentação da interpretação minimalista

Em apoio da descrita **interpretação minimalista**, a Lei da responsabilidade por danos ambientais ⁶⁴, apenas considera como relevantes certos danos ambientais qualificados. De forma altamente restritiva, a lei considera apenas três tipos de danos: danos causados às espécies e *habitats* naturais protegidos, danos causados à água e danos causados ao solo. A letra da Lei, exclui os danos causados ao ar, à atmosfera, ao clima, à paisagem, etc. Mesmo para os três tipos de dano considerados só considera relevantes os efeitos significativos adversos, ou os riscos significativos para a saúde humana.

Vejam as definições, nas próprias palavras da Lei (artigo 11.º):

- i) “Danos causados às espécies e *habitats* naturais protegidos» quaisquer danos com efeitos significativos adversos para a consecução ou a manutenção do estado de conservação favorável desses *habitats* ou espécies, cuja avaliação tem que ter por base o estado inicial, nos termos dos critérios constantes no anexo iv ao presente

e existentes no território nacional, que se encontram assinalados com asterisco * no anexo B-I”. Anexo III “Todos os sítios identificados pelos Estados membros na fase 1 que abriguem tipos de *habitat* natural e ou espécies prioritários serão considerados sítios de importância comunitária”. O regime das espécies ou *habitats* prioritários é especialmente protetor e cauteloso: quando a acção, plano ou projecto, objecto de conclusões negativas na avaliação de impacte ambiental ou na análise das suas incidências ambientais, afecte um tipo de *habitat* natural ou espécie prioritários de um sítio da lista nacional de sítios, de um sítio de interesse comunitário, de uma ZEC e de uma ZPE, apenas podem ser invocadas as seguintes razões:

- a) A saúde ou a segurança públicas;
- b) As consequências benéficas primordiais para o ambiente;
- c) Outras razões imperativas de reconhecido interesse público, mediante parecer prévio da Comissão Europeia”.

⁶³ Artigo 15 n.º 3 e 4 da Lei da água: “as zonas objeto de medidas de proteção dos recursos hídricos compreendem os perímetros de proteção e as áreas adjacentes às captações de água para consumo humano, as áreas de infiltração máxima para recarga de aquíferos e as áreas vulneráveis à poluição por nitratos de origem agrícola.”

“Podem também vir a ser objeto dessas medidas de proteção determinadas áreas, nomeadamente partes de bacias, aquíferos ou massas de água, que, pelas suas características naturais e valor ambiental, económico ou social, assumam especial interesse público”.

⁶⁴ Decreto-Lei 147/2008, alterado quatro vezes, por último, pelo Decreto-Lei 13/2016, de 9 de março.

- decreto-lei, do qual faz parte integrante, com excepção dos efeitos adversos previamente identificados que resultem de um acto de um operador expressamente autorizado pelas autoridades competentes, nos termos da legislação aplicável;
- ii) “Danos causados à água” quaisquer danos que afetem adversa e significativamente:
- O estado ecológico ou o estado químico das águas de superfície, o potencial ecológico ou o estado químico das massas de água artificiais ou fortemente modificadas, ou o estado quantitativo ou o estado químico das águas subterrâneas, nos termos da Lei da Água aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual;
 - O estado ambiental das águas marinhas, conforme a definição constante do Decreto-Lei n.º 108/2010, de 13 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 201/2012, de 27 de agosto, e 136/2013, de 7 de outubro, na medida em que os aspetos do estado ambiental do meio marinho não estejam já cobertos pela Lei da Água ou legislação complementar;
- iii) “Danos causados ao solo” qualquer contaminação do solo que crie um risco significativo para a saúde humana devido à introdução, directa ou indirecta, no solo ou à sua superfície, de substâncias, preparações, organismos ou microrganismos.

Se é verdade que a lei de responsabilidade ambiental, que se aplica à atividade de “captação e represamento de água sujeitos a título de utilização dos recursos hídricos”⁶⁵, aponta claramente no sentido de uma versão minimalista dos danos relevantes, também é verdade que a Lei tem como finalidade apenas a responsabilização do operador (directamente) ou do Estado (indirectamente) por riscos e danos causados por obstáculos existentes. Também esta responsabilização é igualmente minimalista do ponto de vista ambiental, já que a lei se limita a prever para o operador o dever de adotar medidas de prevenção (artigo 14.º) e de reparação (artigo 15.º). A remoção do obstáculo não está prevista lei, a não ser após a instauração de processo contra-ordenacional contra o infrator, em caso de incumprimento das obrigações estabelecidas e quando sejam aplicáveis sanções acessórias⁶⁶. O elenco detalhado destas sanções, por remissão expressa da Lei de responsabilidade ambiental, encontra-se na Lei quadro de contra-ordenações ambientais, e poderá ser a “cessação ou suspensão de licenças, alvarás ou autorizações”, ou a “imposição das medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infração e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma”⁶⁷. No

⁶⁵ Anexo III, n.º 6.

⁶⁶ Artigo 27.º, da Lei de responsabilidade ambiental.

⁶⁷ Artigo 30.º, n.º 1, f), g) e j), da Lei quadro das contra-ordenações ambientais, a Lei 50/2006, de 29 de agosto, alterada três vezes, a última pelo Decreto-Lei 42-A/2016, de 12 de agosto.

caso da “captação e represamento de água sujeitos a título de utilização dos recursos hídricos”, a medida de demolição da barragem poderia ser adequada à reposição da situação anterior à infração e decretada na sequência de um processo contra-ordenacional.

Por isso, a Lei de responsabilidade ambiental pode e deve servir de *guião* apenas para as barragens já construídas, submetendo-as ao teste minimalista da sustentabilidade já descrito.

5.3.6. Fundamentação da interpretação maximalista

Em apoio da **interpretação maximalista**, para os **obstáculos projetados** mas não executados, a Lei de avaliação de impacte ambiental, mais abrangente quanto aos impactes incluídos, é a expressão de uma proteção ambiental mais forte e adequada à situação de ponderação *ex ante*. De forma mais favorável a uma proteção integrada do ambiente, a Lei que avalia os efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente tem como objetivo:

“identificar, descrever e avaliar, de forma integrada, em função de cada caso particular, os possíveis impactes ambientais significativos, diretos e indiretos, de um projeto e das alternativas apresentadas, tendo em vista suportar a decisão sobre a respetiva viabilidade ambiental, e ponderando nomeadamente os seus efeitos sobre:

- i) A população e a saúde humana;
- ii) A biodiversidade, em especial no que respeita às espécies e *habitats* protegidos nos termos do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, na sua redação atual;
- iii) O território, o solo, a água, o ar, o clima, incluindo as alterações climáticas;
- iv) Os bens materiais, o património cultural, arquitetónico e arqueológico e a paisagem;
- v) A interação entre os fatores mencionados, incluindo os efeitos decorrentes da vulnerabilidade do projeto perante os riscos de acidentes graves ou de catástrofes que sejam relevantes para o projeto em causa”⁶⁸.

Vejamos quais os pontos em que a nova Lei de avaliação de impacte ambiental de 2017 vai mais longe do que a versão anterior:

De forma mais realista e inclusiva, é considerado o próprio Homem como vítima possível dos danos ambientais, não só pelos riscos que a degradação ambiental pode representar para a saúde pública, mas também pelos deslocamentos de comunidades populacionais, como acontece tipicamente com barragens⁶⁹.

⁶⁸ Artigo 5.º, a), do Decreto-Lei 152-B/2017, de 11 de dezembro.

⁶⁹ Nem sempre bem sucedidos, mesmo que livremente consentidos, devidamente compensados e corretamente planeados. Ver, no caso português, o exemplo da Aldeia da Luz, deslocada pedra por pedra e transformada em Nova

A biodiversidade é considerada de forma englobante e não apenas limitada às espécies protegidas por lei.

O ar, o clima e as alterações climáticas são incluídos nas avaliações.

Além do solo, é considerado autonomamente o território, numa alusão ao ordenamento territorial, que pode ser fortemente condicionado por grandes alterações do uso do solo, como as que resultam da construção de barragens.

Por fim, a nova abordagem aos riscos: não são só os riscos causados pelo projeto, mas também o efeito de riscos naturais ou tecnológicos sobre o próprio projeto. Fica aberta a porta para a tomada em consideração dos riscos da sismicidade sobre as barragens.

A maior abrangência, ou *generosidade* ambiental da nova Lei, compreende-se em função do momento e dos objetivos específicos visados pelo procedimento de avaliação. O momento é antes da execução do projeto, ou seja, num momento precoce, que permite, com alguma liberdade, porque ainda não foram feitos investimentos, ponderar a bondade do investimento em função dos efeitos ambientais colaterais, e procurar alternativas. É esse, precisamente, o objetivo específico da Lei de avaliação de impacte ambiental: fazer um juízo sobre a admissibilidade geral do projeto baseado numa prognose dos impactes ambientais e atendendo à suficiência ou insuficiência das medidas de minimização e/ou de compensação propostas.

Por isso, esta Lei pode e deve servir de *guião* para um teste maximalista da sustentabilidade de novas barragens ainda em projeto.

Quid iuris quanto às barragens que já tenham passado por um procedimento de avaliação de impacte na vigência da lei anterior, embora ainda não estejam executadas?

De facto, quanto aos obstáculos que tenham sido submetidos a uma avaliação *ex ante*, pode justificar-se a necessidade de reavaliação, a fim de reponderar a sustentabilidade dos obstáculos se tiver havido uma alteração significativa de circunstâncias. A necessidade da reavaliação pode ocorrer durante o período de validade da declaração de impacte ambiental, mas antes da execução do projeto ou já após a caducidade daquela declaração ⁷⁰, se vier a ser formulado um pedido de dispensa ⁷¹.

Luz depois da construção da barragem do Alqueva ("A memória da Luz: do Alqueva à aldeia da Luz", *RevCEDOUA* vol. 4, n.º 8 2001, disponível em https://digitalis.uc.pt/pt-pt/artigo/mem%C3%B3ria_da_luz_do_alqueva_%C3%A0_aldeia_da_luz). Uma perspetiva muito realista pode ser vista na premiada obra de Jacques Leslie *Deep Water — The Epic Struggle over Dams, Displaced People, and the Environment*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2005.

⁷⁰ Ver os artigos 24.º e 25.º da Lei de avaliação de impacte ambiental sobre a caducidade e as condições de renovação do prazo de validade da declaração de impacte ambiental.

⁷¹ "Artigo 4.º Dispensa do procedimento de AIA:

1. Em circunstâncias excecionais e devidamente fundamentadas, o licenciamento ou a autorização de um projeto pode, por iniciativa do proponente e mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pela área do ambiente e da tutela do projeto, ser concedido com dispensa, total ou parcial, do procedimento de AIA.

2. Para efeitos do disposto no número anterior, o proponente apresenta à entidade competente para licenciar ou autorizar o projeto um requerimento de dispensa do procedimento de AIA, devidamente

Quais as circunstâncias cuja alteração pode determinar a necessidade de reavaliação?

- i) alterações legislativas substanciais, especialmente se se tratar de adequações legislativas a direito europeu, maxime, transposição de Diretivas europeias (como foi o caso da alteração da Lei de avaliação de impacte ambiental em 2017, da modificação da Lei de emissões industriais de 2013, aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição; das alterações introduzidas à Lei da água em 2012, etc.);
- ii) transformações significativas do contexto socio-económico no entrono do projeto, que não tenham sido considerados por serem inexistentes ao tempo da realização da primeira avaliação de impacte ambiental, podem determinar a necessidade de reavaliação (por exemplo, o surgimento de atividades turísticas de realização de desportos radicais que pressuponham um rio sem obstáculos e com águas rápidas ⁷², o ressurgimento de atividades culturais como a barrela feita pelas lavadeiras do rio ⁷³, o licenciamento ou concessão de novas atividades económicas no leito planeado da albufeira, como mineração ⁷⁴, agricultura extensiva ou florestação com espécies autóctones);
- iii) alterações significativas das condições ambientais no entorno do projeto (por exemplo, grandes incêndios florestais no entorno da barragem planeada, alterações geomorfológicas significativas, como um movimento de massa em vertentes a montante da barragem; construção de aproveitamentos hidroelétricos ou projetos similares com impactes cumulativos, especialmente a montante da barragem planeada, mesmo fora do território nacional);
- iv) incrementos significativos do conhecimento científico ou dos meios tecnológicos que permitam presumir que uma avaliação feita com os novos recursos tecnológicos permitiria prever, modelar e avaliar, com um grau muito mais elevado de certeza, os impactes ambientais ⁷⁵;

fundamentado, do qual conste a descrição do projeto e a indicação dos principais efeitos no ambiente, bem como os elementos fixados em portaria do membro do Governo responsável pela área do ambiente, ouvidos os responsáveis pelas áreas de tutela dos projetos abrangidos pelo presente decreto-lei.”

⁷² Como rafting ou canyoning (ver, por exemplo <http://aroucageopark.pt/pt/explorar/o-que-fazer/desporto-aventura/rafting/>).

⁷³ “Lavadeiras do Mondego vão integrar pacote turístico”. “A Junta de Freguesia de Torres do Mondego está a desenvolver um projeto de valorização do território, que passa por incluir a recriação histórica num pacote turístico. A intenção é travar o abandono e atrair turistas”. Notícia em The World News, no dia 13 de agosto de 2018 (<https://theworldnews.net/pt-news/lavadeiras-do-mondego-vaio-integrar-pacote-turistico>).

⁷⁴ Por exemplo, extração de lítio. Sobre os aspetos ambientais envolvidos na extração do lítio em Portugal ver o Comunicado emitido pela associação ambientalista Quercus em 12 de julho de 2019 (disponível em <https://quercus.pt/comunicados/2015/novembro/886-2019/julho/5779-quercus-prova-existencia-de-uma-corrida-ao-litio-em-portugal-10-1-do-territorio-nacional-esta-sob-forte-ameaca-destes-projetos-de-mineracao>).

⁷⁵ Situação prevista no artigo 19 n.º 7 d) do Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto, sobre emissões industriais.

- v) grandes avanços nas melhores técnicas disponíveis ⁷⁶, não tidos em consideração na conceção do projeto, que permitam melhorar muito significativamente o desempenho ambiental do projeto ou que tornem exequíveis novas alternativas anteriormente não pensadas ou que viabilizem medidas de minimização ou compensatórias mais eficazes.

6. FUNDAMENTO DO DEVER DE REMOÇÃO DE OBSTÁCULOS LEGAIS, SEGUROS, ÚTEIS MAS INSUSTENTÁVEIS

Seja na versão minimalista, seja na versão maximalista, qual o fundamento do dever de remoção de obstáculos legais, seguros, úteis mas insustentáveis? ⁷⁷

Curiosamente, neste ponto o Regulamento de segurança de barragens serve de base jurídica ao dever de assegurar a sustentabilidade do ciclo hidrológico pela remoção de obstáculos, na medida em que adota um conceito amplo de segurança, abrangendo também, além das pessoas, o ambiente. Tal como já tínhamos visto, a segurança de uma barragem é “a capacidade da barragem para satisfazer as exigências de comportamento relativas a aspetos estruturais, hidráulico-operacionais e ambientais, de modo a evitar a ocorrência de acidentes e incidentes ou minorar as suas consequências ao longo da vida da obra” ⁷⁸.

Se uma barragem segura é a que consegue ter um comportamento, *maxime* ambiental, que minore as suas consequências ambientais, *a contrario sensu*, uma barragem insegura é a que tem um comportamento ambiental que agrava as consequências ambientais da barragem.

Mais concretamente, a segurança ambiental é “a capacidade da barragem para satisfazer as exigências de comportamento relativas à limitação de incidências prejudiciais sobre o ambiente, no que respeita *designadamente* à qualidade das águas, ao assoreamento da albufeira, evolução do leito a jusante e alteração dos níveis freáticos, e a aspetos ecológicos, climáticos, paisagísticos, histórico-culturais e arqueológicos” ⁷⁹.

⁷⁶ Situação prevista no artigo 19 n.º 7 b) do Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto, sobre emissões industriais.

⁷⁷ Desde uma perspetiva estritamente científica mas atendendo igualmente ao critério da conectividade fluvial, Rui Cortes e outros investigadores desenvolveram um modelo probabilístico de conectividade estrutural de habitats que pode ser utilizado como critério científico de remoção de obstáculos. O resultado do caso de estudo nos rios Tâmega, Sabor e Maçãs, Coa e Corgo pode ser visto em Cortes, Rui & Peredo Arce, Andrés & Terêncio, Daniela & Fernandes, Luís & Moura, Joao Paulo & Jesus, Joaquim & P M Magalhães, Marco & J S Ferreira, Pedro & Pacheco, Fernando. (2019). “Undamming the Douro River Catchment: A Stepwise Approach for Prioritizing Dam Removal”. Water. 11. 693. 10.3390/w11040693 (disponível em <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/17769>).

⁷⁸ Artigo 4.º, *ar*).

⁷⁹ Artigo 4.º, *as*).

Poderemos afirmar, portanto, que uma barragem será ambientalmente segura se tiver incidências limitadas sobre os nove aspetos ambientais *supra* mencionados e ainda (porque a lista da lei é meramente exemplificativa e não exaustiva) sobre o ciclo hidrológico.

Ora, durante a fase de exploração, “o controlo da segurança ambiental será realizado pelo cumprimento das regras de exploração da barragem e tendo em conta, nomeadamente: a) a qualidade das águas; b) o assoreamento da albufeira e a evolução do leito a jusante; c) a alteração dos níveis freáticos; d) aspetos ecológicos”.

Eis a base jurídica para a consideração do ciclo hidrológico relativamente a barragens existentes, podendo conduzir eventualmente ao dever de remoção do obstáculo por insustentabilidade ambiental, se se provar que os seus efeitos são desproporcionados, ou seja, excessivos.

Complementarmente, o fundamento jurídico para a obrigação de remoção de obstáculos insustentáveis é o dever de recuperação ecológica, consagrado em três leis fundamentais do sistema nacional de normas de Direito do ambiente e ainda no Direito da União Europeia.

1. Na Lei de Bases do ambiente, enquanto princípio da recuperação, “que obriga o causador do dano ambiental à restauração do estado do ambiente tal como se encontrava anteriormente à ocorrência do facto danoso”⁸⁰;

2. Na Lei da água, em diferentes contextos:

- Quanto à melhoria e recuperação do estado das águas superficiais⁸¹: “com o objetivo de alcançar o bom estado das massas de águas superficiais, com exceção das massas de águas artificiais e fortemente modificadas, devem ser tomadas medidas tendentes à sua proteção, melhoria e recuperação”; “com o objetivo de alcançar o bom potencial ecológico e bom estado químico das massas de águas artificiais ou fortemente modificadas devem ser tomadas medidas tendentes à sua proteção e melhoria do seu estado”⁸².
- Quanto à recuperação da qualidade da água após a cessação de medidas derogatórias: “Podem ser adotados objetivos ambientais menos exigentes do que os previstos nos artigos 46.º e 47.º, quando as massas de água estejam tão afetadas pela atividade humana, conforme determinado pelas análises previstas no n.º 2 do artigo 30.º, ou o seu estado natural seja tal que se revele inexecutável ou desproporcionadamente dispendioso alcançar esses objetivos e desde que se verifiquem, para além dos requisitos definidos no artigo 52.º, todas as condições seguintes: (...) c) As medidas a tomar nestas circunstâncias excecionais estejam incluídas no programa de

80 Artigo 3 g) da Lei 19/2014 de 14 de abril.

81 Artigo 46.º, n.º 2, da Lei 58/2005 de 29 de dezembro, alterada pela última vez em 2017.

82 Artigo 46.º, n.º 3, da Lei 58/2005 de 29 de dezembro.

- medidas e não comprometam a recuperação da qualidade da massa de água quando essas circunstâncias deixarem de se verificar”⁸³.
- Quanto a medidas de reabilitação da rede hidrográfica: “é estabelecido um conjunto de medidas para sistemática proteção e valorização dos recursos hídricos, complementares das constantes dos planos de gestão de bacia hidrográfica. (...) Essas medidas têm por objetivo: a) A conservação e reabilitação da rede hidrográfica, da zona costeira e dos estuários e das zonas húmidas”⁸⁴.
 - Quanto a medidas de desobstrução e reabilitação para garantir condições de escoamento: “as medidas de conservação e reabilitação da rede hidrográfica e zonas ribeirinhas compreendem, nomeadamente: a) Limpeza e desobstrução dos álveos das linhas de água, por forma a garantir condições de escoamento dos caudais líquidos e sólidos em situações hidrológicas normais ou extremas; b) Reabilitação de linhas de água degradadas e das zonas ribeirinhas”⁸⁵;

3. Na Lei da Conservação da natureza e biodiversidade⁸⁶, a propósito do dever de conservação ativa: “a conservação da natureza e da biodiversidade compreende o exercício:

- a) De ações de conservação ativa, que correspondem ao conjunto de medidas e ações de intervenção dirigidas ao manejo direto de espécies, *habitats*, ecossistemas e geossítios, bem como o conjunto de medidas e ações de intervenção associadas a atividades socioeconómicas, tais como a silvicultura, a mineração, a agricultura, a pecuária, a caça ou a pesca, com implicações significativas no manejo de espécies, *habitats*, ecossistemas e geossítios, tendo em vista a sua manutenção ou recuperação para um estado favorável de conservação”⁸⁷.

Na mesma lei, com maior enfoque nas espécies e nos *habitats*, nos planos de gestão: “sem prejuízo da existência dos programas e planos territoriais previstos na lei, podem ser adotados planos de gestão para áreas classificadas ou planos específicos de ação para a conservação e recuperação de espécies e *habitats* no âmbito do SNAC”⁸⁸.

⁸³ Artigo 51.º, n.º 1, da Lei da água.

⁸⁴ Artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, da Lei da água.

⁸⁵ Artigo 33.º, da Lei da água.

⁸⁶ Decreto-Lei 142/2008, de 24 de julho, alterado pelo Decreto-Lei 242/2015, de 15 de outubro, e pelo Decreto-Lei 42-A/2016, de 12 de agosto.

⁸⁷ Artigo 6.º, a), do Decreto-Lei 142/2008, de 24 de julho, alterado pelo Decreto-Lei 242/2015, de 15 de outubro.

⁸⁸ Artigo 9.º, n.º 2, da Lei de conservação da natureza.

4. Finalmente, para dar cumprimento a um dever europeu, o dever de reversão da degradação ambiental, consagrado no artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: “todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”.

7. CONCLUSÃO

Considerando o caráter assumidamente pragmático do presente estudo sobre o novo direito do ciclo hidrológico, optámos por desenvolver a densificação normativa do conceito de barragens perigosas, inúteis e insustentáveis essencialmente a partir de uma análise legislativa. O objetivo foi identificar conceitos e critérios positivados na lei que permitam fundar decisões políticas de reavaliação dos custos das barragens contribuindo assim para uma gestão mais sustentável do ciclo hidrológico. Noutro contexto ou noutra sede, uma abordagem doutrinal e comparatística sobre conceitos e critérios de ponderação da sustentabilidade/insustentabilidade dos obstáculos fluviais poderá confirmar e levar ainda mais longe as conclusões às quais chegámos.

Palavras chave: direito da água, direito do ciclo hidrográfico, obstáculos fluviais, barragens, segurança de barragens, perigo, utilidade, sustentabilidade, remoção de barragens.

Jurisprudência



Rev *CEDÖUA*

Âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contraordenações urbanísticas

Comentário ao Acórdão n.º 37/2018,
do Tribunal de Conflitos

Mafalda Direito da Silva Girão ¹

NOTAS INTRODUTÓRIAS

No presente estudo procuramos analisar o Acórdão n.º 37/2018, do Tribunal dos Conflitos, que resolve um conflito negativo de jurisdição, originado pela alteração operada ao art. 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais ² pelo Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

Ao longo do comentário procuramos responder à questão de saber qual a extensão do alargamento do âmbito da jurisdição administrativa a alguns tipos de ilícitos de mera ordenação social — designadamente, os ilícitos de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo. Indagando na questão de perceber quais os motivos que levaram o legislador a operar esta alteração — será que o coração tens razões que a própria razão desconhece? E ainda, um enquadramento do âmbito das contraordenações urbanísticas.

ACÓRDÃO N.º 37/2018, DO TRIBUNAL DE CONFLITOS

ACORDAM NO TRIBUNAL DE CONFLITOS:

I. RELATÓRIO

X, com sede no Porto, interpôs recurso judicial da decisão de aplicação de coima pela empresa municipal “Y, E.M”, por incumprimento da obrigação de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos, nos termos do DL 194/09, de 20 de Agosto.

O Juízo Local Criminal do Porto declarou a sua incompetência material, apoiado na seguinte fundamentação:

“No caso dos autos, a recorrente recorre da decisão administrativa que o condenou em coima, por incumprimento da obrigação de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos, o que segundo se

¹ Mestranda em Ciências Jurídico-Políticas, menção em Direito Administrativo, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

² Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro; doravante designado por ETAF;

entende se insere no amplo âmbito do direito do urbanismo (neste sentido entendeu o doutro acórdão do STA, de 30/03/12, www.dgsi.pt).

Ora, tendo em conta a atual redação do citado art. 4.º, n.º 1, al. l) do ETF e o objeto dos presentes autos, entende-se que competentes para decidir a impugnação judicial dos autos são os tribunais administrativos — cfr. fls. 133.

Por sua vez, o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, afastando a aplicação ao caso da alínea l), do n.º 1, do art. 4.º do ETAF, declinou igualmente a sua competência material para conhecer da questão.

O essencial da fundamentação resume-se ao seguinte:

“(.. para a competência dos tribunais administrativo é necessário que o bem jurídico protegido seja o urbanismo. No caso em apreço o bem jurídico protegido é a higiene, saúde e salubridade públicas.”

Remetidos os autos ao Tribunal de Conflitos, foi junto douto parecer do Ministério Público em que se defende que a competência material deve ser cometida aos tribunais comuns — cfr. fls. 159 a 162 — invocando-se, curiosamente, o mesmo acórdão do Tribunal de Conflitos (n.º 31/16, de 30.03.2017) em que o Mm.º Juiz do Juízo Local do Tribunal do Porto se havia estribado para recusar a competência desse juízo.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Os factos

A factualidade a considerar é a que acima se reproduziu no relatório.

O direito

A regra geral é a de que são da competência dos tribunais comuns todas as causas que não forem, por lei, da competência de alguma jurisdição especial; aos tribunais especiais só compete as causas que a lei diretamente lhes atribua.

Isto mesmo decorrer do art. 40.º, n.º 1 da Lei 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário) ao estabelecer que as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional são da competência dos tribunais judiciais.

A competência dos tribunais judiciais determina-se, pois, por um critério residual, sendo-lhes atribuídas todas as matérias não conferidas aos tribunais de competência especializada.

No que toca à competência dos tribunais administrativo, determina o art. 1.º, n.º 1, do ETAF (Estatuto do Tribunais Administrativos e Fiscais — Lei 13/2002, de 19 de fevereiro) que *“os tribunais administrativos e fiscais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações administrativas e fiscais.”*

É o artigo 4.º do ETAF que anuncia em concreto o âmbito da jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais.

No caso vertente, o Juízo Local Criminal do Porto baseou a pronuncia da incompetência material na alínea l), do n.º 1, do referido artigo 4.º, da qual decorre que compete aos tribunais de jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria do urbanismo.

Resta, então, apurar se a coima aplicada à recorrente está relacionada com a violação e norma de direito urbanístico, pois só nesse caso se imporá à jurisdição administrativa e fiscal a respetiva apreciação.

À sociedade “X, Lda.” foi imputada a violação do disposto no artigo 69.º do DL 194/2009, de 20 de agosto, a que corresponde a sanção prevista no artigo 72.º, n.º 2, do mesmo diploma.

O referido artigo 69.º determina, no seu n.º 1:

“Todos os edifícios, existentes ou a construir, com acesso ao serviço de abastecimento público de água ou de saneamento de águas residuais devem dispor de sistemas prediais de distribuição de água e de drenagem de águas residuais devidamente licenciados, de acordo com as normas de concepção e dimensionamento em vigor, e estar ligados aos respectivos sistemas públicos.”

Por sua vez, o n.º 2, aliena a) do artigo 72.º preceitua:

“Constitui contra-ordenação, punível com coima de (euro) 1500 a (euro) 3740, no caso de pessoas singulares, e de (euro) 7500 a (euro) 44 890, no caso de pessoas colectivas, a prática dos seguintes actos ou omissões por parte dos proprietários de edifícios abrangidos por sistemas públicos ou dos utilizadores dos serviços:

- a) *O incumprimento da obrigação de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos, quando tal resulte do disposto no artigo 69.º;”*

emanação da Lei de Bases do Ambiente (Lei 11/87, de 7 de abril), que se assume como a Lei-Quadro definidora da política de ambiente, cujos princípios são integrados por um elenco de técnicas básicas de protecção, pelo estabelecimento de uma planificação diretamente dirigida à defesa do meio e do ambiente (necessariamente em coordenação com outras espécies de planificação, como a urbanística, e a económica) e por um conjunto de medidas informais de atuação. O objetivo último é a criação do ambiente propício à saúde e bem-estar das pessoas e ao desenvolvimento social e cultural da comunidade, em sintonia com a fundamentalidade material e formal do direito ao ambiente e à qualidade de vida consagrado no artigo 66.º da Constituição.

O preâmbulo do DL 194/2009 reafirma esse objetivo, na área específica a que se dirige:

“As atividades de abastecimento público de água às populações, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos constituem serviços públicos de carácter estrutural, essenciais ao bem-estar geral, à saúde pública e à segurança coletiva das populações, às atividades económicas e à protecção do ambiente”

A imposição da ligação dos sistemas prediais de distribuição da água e de drenagem de águas residuais aos respetivos sistemas públicos surge assim, ao mesmo tempo, como medida inibidora de poluição de componentes ambientais naturais (água e solo) e como fonte de melhor saúde pública, segurança e bem-estar das populações.

Sendo uma norma de cariz eminentemente ambiental está excluída do âmbito da atuação da alínea l) do n.º 4 do ETAF, na medida em que esta atribui à jurisdição administrativa a apreciação de impugnações de decisões judiciais que apliquem coimas por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo. Ora, como o direito do urbanismo é constituído pelo conjunto de normas e institutos jurídicos que, no quadro das diretivas e orientações definidas pelo direito do ordenamento do território, se destinam a promover o desenvolvimento e a conservação cultural da urbe (figurando portanto como um desenvolvimento ou prolongamento do desenvolvimento do território), facilmente se constata que a norma que esteve na origem da aplicação da coima não tem qualquer ponto de contacto com esta matéria.

III. DECISÃO

Em conformidade, decide-se o presente conflito de jurisdição atribuindo-se a competência material ao Juízo Local Criminal do Porto.

Sem custas.

Lisboa, 21 de março de 2019

Anotação

I. O ALARGAMENTO DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA DE CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS

O Acórdão do Tribunal de Conflitos em anotação versa um conflito negativo de jurisdições, no qual acolheu-se o entendimento de que a jurisdição administrativa não é, materialmente, competente para conhecer do recurso judicial da decisão de aplicação de coima pela empresa municipal “Y, E.M”, por incumprimento da obrigação de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos, à recorrente X.

A questão que se coloca é a de saber se a coima aplicada à recorrente se insere no âmbito da mais recente alteração ao art. 4.º, n.º 1, al. I) do ETAF, isto é, se estamos perante a violação de normas de direito do urbanismo, pois só nesse caso será da competência da jurisdição administrativa a respetiva apreciação.

Explanando, no âmbito das contraordenações, em geral, a decisão da autoridade administrativa de aplicação de coima é suscetível de impugnação judicial¹ — tal como refere o n.º 1 do art. 59.º do Regime Geral das Contraordenações²; quanto ao tribunal competente para conhecer do recurso, o art. 61.º, n.º 1 do mesmo diploma prevê que “*É competente para conhecer do recurso o tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infração.*”

Regra geral, a competência dos tribunais judiciais determina-se por um critério residual, sendo que são da sua competência todas as causas que por lei não sejam atribuídas a uma jurisdição especial (art. 40.º, n.º 1 da Lei da Organização do Sistema Judiciário³, em consonância com o art. 211.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa).

No que toca à competência dos tribunais administrativos, e de acordo com o art. 212.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa, o art. 1.º, n.º 1 do ETAF dispõe que “*os tribunais administrativos e fiscais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações administrativas e fiscais.*”

1 “O direito de impugnar judicialmente as decisões condenatórias da autoridade administrativa têm por base os artigos 20.º, n.º 1 e 268.º, n.º 4 da Constituição da República,” — cfr. ANTÓNIO BEÇA PEREIRA. *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 12.º Edição. Almedina, 2017; p. 178;

2 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 356, /89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro; doravante, RGCO.

3 Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto; daqui para a frente LOSJ;

De forma concreta, o âmbito de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais é determinado pelo art. 4.º do ETAF, cuja alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro confere, inovadoramente, aos tribunais administrativos e fiscais a competência para apreciar impugnações, que até aí estavam fora do seu alcance — a al. l) do n.º 1 do referido art. 4.º: “1. Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a: (...) l) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”.

Entenda-se que o alargamento da jurisdição administrativa em matéria de impugnação de contraordenações urbanísticas representa um pequeno passo da longa caminhada que poderia ter sido dada através desta alteração, como que se de uma experiência se tratasse, e a razão testasse com esta transferência as aparentes razões do coração.

De facto, a Comissão que elaborou o projeto de revisão do ETAF defendeu a atribuição à jurisdição administrativa da competência para conhecer uma parcela significativa do contencioso contraordenacional administrativo, nomeadamente, a impugnação judicial de decisões de que aplicassem coimas no âmbito dos ilícitos de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria do ambiente, ordenamento do território, de urbanismo, de património cultural e de bens do Estado ⁴.

Todavia, tal alargamento foi alvo de reservas por parte do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos Fiscais, que em 2014, através de um parecer, expôs as suas preocupações convocando por um lado que, os magistrados destas jurisdições não estariam à vontade com a aplicação quer do Código de Processo Penal quer do RGCO e por outro que, devido ao baixo número do tribunais administrativos em Portugal, o acréscimo de processos que chegariam a estes Tribunais seria incomportável.

Nesta senda, a Lei de Autorização ⁵ autorizou o Governo, no seu art. 3.º, al. xi) a rever o ETAF, mas limitando ao acolhimento, por parte dos tribunais administrativos e fiscais, das impugnações judiciais de decisões administrativas de aplicação de coimas decorrentes do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo, apenas em matéria de *direito do urbanismo*.

⁴ Em parte, neste sentido, VÍTOR GOMES em “As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais.” Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 71, 2008; aquando da manutenção da exclusão pelo ETAF da competência dos tribunais administrativos para o conhecimento de litígios em matéria contraordenacional, o Autor defende que as contraordenações em matéria de urbanismo, ambiente e ordenação de território deveriam ser integradas no campo de jurisdição dos tribunais administrativos, por força de uma maior especialização dos mesmos nestas matérias e conceitos a elas inerentes, bem como por se tratar de domínio de importância económica e social.

⁵ Lei n.º 100/2015, de 19 de agosto;

Da opinião de que a reforma operada pelo Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro se apresenta demasiado limitada resultam vários argumentos, designadamente, de que decorre, em primeiro lugar, da *sequência natural da evolução da reforma de 2002*⁶, pois a intenção inicial da Comissão de Revisão do ETAF passava por “uma transição gradual de matérias que tinham entre si numerosos pontos de contacto e interpenetração”⁷, nomeadamente, porque nessa reforma reconheceu-se a competência aos tribunais administrativos para a “*promoção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento de território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas*” (al. k) do n.º 1 do art. 4.º do ETAF); um segundo argumento prende-se com a *superação do argumento histórico* acolhido para justificar a reserva da matéria contraordenacional pelos tribunais judiciais⁸; finalmente, pelo facto de ser inegável que o processo de aplicação de coimas constitui uma *relação jurídica de cariz administrativo*, como se comprava pelo facto de o processo e a aplicação de coimas e outras sanções acessórias constituírem uma competência reservada às autoridades administrativas, segundo o art. 33.º do RGCO, e, portanto, considerando-se, quanto à sua natureza, que as decisões de aplicação de coimas em processos de ilícito contraordenacional, por violação de normas de direito administrativo, *verdadeiros atos administrativos*⁹ de carácter sancionador¹⁰.

6 Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro;

7 FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “*Contraordenações urbanísticas: âmbito e fase administrativa do processo.*” *Direito do Urbanismo: 2014 — 2017*, Centro de Estudos Judiciários, Coleção Formação Contínua, 2018; p. 118;

8 Neste sentido, cfr. EDUARDO CORREIA, “*Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social.*” BFDUC, vol. XLIX, 1973; pp. 257 — 271;

9 Neste sentido, art. 148.º do Código de Procedimento Administrativo; doravante, CPA;

10 Sobre a aplicação do CPA à fase administrativa do processo de contraordenação, Autores, como LICÍNIO LOPES MARTINS e MARCELO MADUREIRA PRATES, defendem a autonomização de um direito administrativo de natureza sancionatória e da sua previsão como regime geral, próprio e autónomo no CPA.

Importa entender, inicialmente, que o processo de aplicação de coimas subdivide-se em duas fases: a fase puramente administrativa/procedimental (e, necessária) de aplicação da coima, e a fase judicial/processual, de carácter meramente eventual pois só existe se foi impugnado o ato punitivo.

Atualmente, os motivos que levaram à solução consagrada pelo RGCO em que se prevê, subsidiariamente, a aplicação dos preceitos reguladores do processo criminal (artigos 32.º e 41.º, n.º 1 do RGCO) estão ultrapassados.

De forma sintática, e na linha de LICÍNIO LOPES MARTINS, em “*A actividade sancionatória da Administração e o novo Código do Procedimento Administrativo.*” Em *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo*, vol. II, 3.ª Edição, de Carla Gomes Cord. Amado, Ana Fernanda Neves, & Tiago Serrão, 2016, pp. 617 — 620, existirão pelo menos, três argumentos que sustentam a autonomização de um direito administrativo sancionatório no CPA:

- a) “A decisão sancionatória é o resultado do exercício de uma generalizada competência administrativa de decisão primária (...) das autoridades administrativas”;

Por outro lado, e no sentido do parecer manifestado pelo Conselho Superior do Tribunais Administrativos e Fiscais, que como já referimos, apesar de reconhecer que se está perante decisões de entidades administrativas, considera que a integração de matérias inovadoras na jurisdição administrativa necessita de prévia formação dos magistrados nas áreas em causa, ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, e em concordância, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, consideram que para atribuir a competência em matéria contraordenacional aos tribunais administrativos é imperativo operar uma *profunda alteração ao RGCO* que, nas palavras do Autor, “as suas lacunas e contradições afastam a possibilidade da mera “transmissão do testemunho”, desacompanhada de uma reponderação global dos objetivos do ilícito de mera ordenação social”^{11 12}. O mesmo Autor defende que ainda existe uma grande *conexão entre os ilícitos de mera ordenação social e o direito penal* e que, a jurisdição administrativa e a jurisdição judicial estão longe de ter pontos de contacto que permitam a eficaz transferência da grande “fatia” das contraordenações em matéria administrativa para os tribunais administrativos.

Exposto, de forma sintática, o processo de alargamento operado à al. I), do n.º 1 do art. 4.º do ETAF, importa analisar se a questão controversa que esteve subjacente ao Acórdão em análise, se insere ou não no âmbito desta alteração.

II. O DOMÍNIO DAS MATÉRIAS QUE TRANSITAM PARA OS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS

A competência dos tribunais administrativos para sindicar a validade das decisões administrativas que apliquem coimas em matéria urbanística coloca algumas dúvidas — dúvidas essas que originaram a declaração de incompetência material pelo Juízo Local Criminal do Porto quanto à competência para conhecer em sede de recurso da decisão administrativa que condenou em coima a recorrente, por incumprimento de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos, que considerou integrar o conceito amplo de direito do urbanismo.

- b) Como já referido, a decisão administrativa sancionatória constitui um verdadeiro ato administrativo, e portanto, o seu regime deveria ser resultado de um direito administrativo procedimental;
- c) E a decisão sancionatória é muitas vezes resultado da aplicação de elementos intrínsecos à atividade da Administração, como é o caso da discricionariedade administrativa.

11 ANTÓNIO DUARTE ALMEIDA, “*Ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável?*” Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 71, 2008; p. 21;

12 No mesmo sentido, “o processo de contra-ordenações [é] um todo que se desdobra por várias fases, não pode o mesmo procedimento ter como direito subsidiário numa fase o Código de Procedimento Administrativo e noutra fase o Código de Processo Penal, o que criaria distorções inaceitáveis” — cfr. Parecer da Procuradoria-Geral da República, de 28 de fevereiro de 200, publicado no Diário da República, II Série, de 7 de abril de 2008;

Notas sobre o direito do urbanismo

O direito do urbanismo, nas palavras de FERNANDO ALVES CORREIA, pode conceptualizar-se amplamente como “um conjunto de normas e de institutos respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo, isto é, ao complexo de intervenções e das formas de utilização deste bem”¹³. De facto, ao assumirmos o conceito amplo de urbanismo podemos identificar dois domínios relevantes, designadamente, a temática do planeamento urbanístico, que deverá ser entendida como a produção jurídica de planos, e intrinsecamente interligada, a temática da gestão urbanística, que segundo FERNANDA PAULA OLIVEIRA, deve-se entender como a “atividade que se prende com a concreta ocupação, uso e transformação dos solos, seja esta realizada diretamente pela Administração Pública ou pelos particulares sob a direção, promoção, coordenação ou controlo daquela”¹⁴.

A Lei de Bases das Políticas Públicas de Solos, Ordenamento de Território e de Urbanismo¹⁵ contempla as linhas orientadoras do direito do urbanismo, mas cada temática específica é tratada em diploma próprio, designadamente, quanto ao planeamento territorial o seu regime é tratado no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial¹⁶, quanto à gestão urbanística, que podemos subdividir na modalidade de gestão sistemática dos planos, que tem o seu regime compreendido no RJIGT, na modalidade de gestão não sistemática, que tem vertido o seu regime no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação¹⁷, e por fim, na gestão assente na reabilitação e regeneração urbana, cujo regime consta do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana¹⁸.

De facto, a maioria dos regimes aqui apresentados, expõe um conjunto de diferentes situações que correspondem a diferentes tipos de ilícito, designadamente, o ilícito criminal, o ilícito disciplinar, o ilícito civil, e o ilícito de mera ordenação social.

As contraordenações urbanísticas

De facto, tendo em conta todas as temáticas que foram referidas poderá haver dificuldades em identificar em concreto o que são as contraordenações urbanísticas, designadamente

13 FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo Volume I*. Edições Almedina, S.A, 2008, p. 64;

14 FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “*Contraordenações urbanísticas: Os Casos.*” Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais, Centro de Estudos Judiciários, Coleção de Formação Contínua, 2015, p. 63;

15 Aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio; doravante LBPOTU;

16 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio; daqui para a frente RJIGT;

17 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, cuja última alteração consta do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro; doravante RJUE;

18 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro; daqui para a frente RJUE;

em contraposição a contraordenações em matéria ambiental e, principalmente, em contraordenações relacionadas com o ordenamento do território.

O legislador superou esta questão através da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais¹⁹ que define o regime jurídico das contraordenações ambientais e do ordenamento do território, e cujo n.º 4 do art. 1.º define contraordenações de ordenamento de território como aquelas que constituem uma violação de planos municipais e intermunicipais e das medidas preventivas, que estão previstas no art. 40.º-A do mesmo diploma — nesta senda, estas contraordenações não constituem contraordenações urbanísticas, e portanto, encontram-se excluídas da jurisdição dos tribunais administrativos²⁰.

No presente estudo vamos concentrar a nossa atenção nas contraordenações presentes no RJUE, esta decisão justifica-se pelo facto de no RJUE constar as mais importantes operações urbanísticas (art. 2.º do RJUE) e os seus procedimentos, e, portanto, é um regime que assume uma importante relevância no direito do urbanismo. Pense-se que, a maioria destas operações é legitimada pelo interesse público, e, portanto, condicionadas, em regra, a controlos preventivos e ao cumprimento de um conjunto de condicionantes legais e regulamentares para proceder à realização dessas operações.

Segundo a opinião de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, que acompanho, deverão ser equiparadas às contraordenações urbanísticas do RJUE as contraordenações previstas nos arts. 77.º-C a 77.º-F do RJRU devido aos vários pontos de contacto que os dois regimes apresentam, como é o caso da mobilização dos procedimentos de controlo das operações urbanísticas previstas no RJUE para a execução das operações de reabilitação urbana.

Entenda-se que o RJUE determina um conjunto de deveres e de ónus para cada um dos intervenientes nos processos urbanísticos, cujo incumprimento gera um ilícito urbanístico — e que em sede de critérios de distinção de contraordenações urbanísticas, importa, pelo menos, identificar os atores que neles participam.

Assim, o promotor é um dos sujeitos das operações urbanísticas, por regra, é o requente da operação e o responsável pela sua execução e/ou desenvolvimento; em segundo, temos a categoria dos técnicos, que se podem distinguir segundo a sua responsabilidade, designadamente,

¹⁹ Lei n.º 50/2016, de 29 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto;

²⁰ Todavia, existe uma exceção a esta regra: o art. 75.º-A da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, cuja epígrafe é “impugnação judicial de contraordenações”, e que prevê a possibilidade de existir um concurso de contraordenações, em que “mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contraordenação do ordenamento do território, prevista na presente lei, e por contraordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, a apreciação da impugnação judicial da decisão adotada pela autoridade administrativa compete aos tribunais administrativos” — neste caso estamos perante as contraordenações por violação de planos ou de medidas preventivas coincide com as contraordenações urbanísticas previstas no RJUE, e neste caso, será a jurisdição administrativa a competente para conhecer da impugnação das mesmas — neste sentido cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Contraordenações urbanísticas: âmbito e fase administrativa do processo.” *Direito do Urbanismo*: 2014-2017, Centro de Estudos Judiciários, Coleção Formação Contínua, 2018; pp. 123-124;

os que estão responsáveis pela elaboração de projetos, como os projetos de arquitetura ou os projetos de engenharia, entre outros, e os técnicos responsáveis pela execução da obra, neste caso o diretor da obra, e ainda o diretor de fiscalização. Por fim, o empreiteiro que, fundamentalmente, exerce a atividade de edificação e urbanização.

Quanto à previsão legal, as contraordenações urbanísticas constam do art. 98.º do RJUE, e, portanto, estamos em sede de sanções administrativas e não de medidas de reposição de legalidade (art. 102.º RJUE) ²¹.

Como critérios de ordenação das contraordenações urbanísticas previstas no RJUE ²² distinguimos, nomeadamente, as contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos, as contraordenações relacionadas com os técnicos, as contraordenações relacionadas com os requerentes, promotores e empreiteiros, e ainda, outras contraordenações.

No que respeita à responsabilidade pelos procedimentos urbanísticos, os mesmos, são, em regra, imputados aos requerentes, e as seguintes situações são causa de contraordenações, designadamente, quando estamos perante operações sem os devidos procedimentos de controlo preventivo ou de outra qualquer exigência procedimental, como é o caso, das alíneas a) ²³, d), r) ²⁴, do art. 98.º do RJUE; ou ainda, quando os respetivos atos de controlo preventivo e o projeto estão em desconformidade, como se encontra previsto nas alíneas b) ²⁵ e d) do art. 98.º do RJUE.

Quanto às contraordenações relacionadas com os técnicos que intervêm nos processos urbanísticos, estas podem estar relacionadas, ou, com falsas declarações ²⁶, designada-

21 Entenda-se que através da imposição das sanções administrativas atinge-se a finalidade das mesmas, que se prende com a repressão de uma infração administrativa, enquanto que as medidas de reposição da legalidade, tal como a designação indica, pretende a reintegração da ordem administrativa violada. A esta diferença junta-se o facto de haver uma necessidade de tipificação das sanções administrativas, ao invés da indeterminação referente ao n.º 1 do art. 102.º do RJUE quanto às medidas de reposição de legalidade — para mais pontos de distinção entre as sanções administrativas e as medidas de reposição da legalidade cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, e DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4.ª Edição. Almedina, 2018, pp. 653-654;

22 Por razões de síntese irei apenas enunciar as contraordenações presentes no RJUE;

Para a sistematização e explicitação das contraordenações conferir a distinção proposta segue a linha de FERNANDA PAULA OLIVEIRA em *Contraordenações urbanísticas: Os Casos.* Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais, Centro de Estudos Judiciários, Coleção de Formação Contínua, 2015: pp. 77-80; e, da mesma Autora, *Contraordenações urbanísticas: âmbito e fase administrativa do processo.* Direito do Urbanismo: 2014-2017, Centro de Estudos Judiciários, Coleção Formação Contínua, 2018: pp. 125-128;

23 A título exemplificativo, “a) A realização de quaisquer operações urbanísticas sujeitas a prévio licenciamento sem o respetivo alvará de licenciamento, exceto nos casos previstos nos artigos 81.º e 113.º;”

24 Por exemplo, “r) A realização de operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia sem que esta tenha ocorrido;”

25 A título de exemplo, “b) A realização de quaisquer operações urbanísticas em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições do licenciamento ou da comunicação prévia;”

26 Que por ser valorado tanto como ilícito de mera ordenação social e ilícito criminal, e devido à ideia de que “ninguém pode ser julgado duas vezes pelo mesmo facto, o infrator deverá ser punido a título de crime”

mente, as alienas e) e f) do art. 98.º, ou, quando o técnico está inibido de elaborar o projeto — alínea g) do art. 98.º, ou, ainda as hipóteses da alínea l) e alínea m) do art. 98.º do RJUE.

É ainda previsto, como já foi mencionado, as contraordenações cuja causa relaciona-se com a violação dos deveres dos requerentes, promotores e empreiteiros, nomeadamente, os casos das alíneas c), h)²⁷, i), j), n), o) e s)²⁸ do art. 98.º do RJUE.

Por fim, na categoria “outras contraordenações” pode-se incluir as contraordenações, cuja *ratio* se prende com a imposição de deveres com vista à garantia de terceiros, como é o caso das alíneas p) e q) do art. 98.º; e ainda, a contraordenação que tem como objetivo prevenir a deterioração da edificação: alínea t) do art. 98.º do RJUE.

Estando já definido o que se entende por contraordenações urbanísticas, releva perceber se a impugnação de contraordenações provenientes da violação de disposições regulamentares municipais em matéria urbanística deverá pertencer à jurisdição administrativa

A capacidade efetiva das autarquias locais em regulamentarem e gerirem, sob sua responsabilidade e no interesse da respetiva população, representa uma expressão do princípio da autonomia das autarquias locais (art. 6.º, n.º 1 da CRP). De facto, os municípios dispõem do poder regulamentar, consagrado constitucionalmente pelo art. 241.º da CRP, que no âmbito das suas atribuições podem aprovar regulamentos que estabeleçam normas jurídicas no exercício dos seus poderes administrativos,

É nesta senda, que a atividade regulamentar dos municípios se assume como expressiva no âmbito do urbanismo, que por um lado, é uma área em que os municípios se encontram como um dos atores principais, e que por outro lado, os variados diplomas jurídicos de direito do urbanismo remetem para a regulamentação municipal a regulação de determinadas matérias²⁹.

Devido à diversidade que estes instrumentos de regulação podem assumir, por existirem regulamentos municipais que apenas tratam questões urbanísticas, ou regulamentos híbridos,

— cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, e DULCE LOPES, “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”, 4.ª Edição. Almedina, 2018, p. 130;

²⁷ “Tendo como exemplo, h) O prosseguimento de obras cujo embargo tenha sido legitimamente ordenado;”

²⁸ Para este efeito, outro exemplo será “s) A não conclusão das operações urbanísticas referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 89.º nos prazos fixados para o efeito;”

²⁹ O art. 3.º do RJUE identifica os regulamentos municipais de urbanização e de edificação e os regulamentos que atendem a taxas urbanísticas e o próprio RJUE atribui a regulamentos municipais de cariz complementar ou de execução a efetiva aplicação de determinadas normas, como por exemplo, a identificação dos procedimentos de licenciamento que devem estar sujeitos a consulta pública (art. 22.º, n.º 1 do RJUE), ou a possibilidade de estabelecerem condições e prazos de execução a que os procedimentos e licenciamento ou de comunicação previa, em caso de obra de urbanização devem obedecer (art. 43.º, n.ºs 1 e 2 do RJUE) — cfr. cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, e DULCE LOPES, “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”, 4.ª Edição. Almedina, 2018, pp. 104-106;

que contemplam questões de cariz urbanístico, mas não só, e ainda, por existirem regulamentos que têm por objetivo o tratamento de outro tema que não urbanismo, mas que contêm normas em matéria urbanística — importa em sede de contraordenações urbanísticas falar em *normas regulamentares em matéria urbanística* ³⁰.

Se no art. 55.º, n.º 1 da Lei das Finanças Locais de 2007 ³¹ estava expressamente previsto que a “*violação de posturas e regulamentos de natureza genérica e execução permanente das autarquias locais constitui contra-ordenação sancionada com coima*”, a atual Lei das Finanças Locais ³² já não contém nenhuma norma equivalente, o que faz questionar se a violação das normas regulamentares que versam a matéria urbanística constituem ou não uma contraordenação para este efeito.

Neste sentido VITAL MOREIRA, e seguido por FERNANDA PAULA OLIVEIRA ³³, considera que a perda da possibilidade dos municípios, em regulamentos municipais, criarem contraordenações urbanísticas seria inconstitucional ³⁴, por violação do princípio da autonomia das autarquias locais e do princípio de descentralização administrativa; para além de que, a não previsão de sanções nas normas emanadas pelos municípios, tem como consequência a criação de normas imperfeitas, e ainda da perda de receitas pelos municípios, visto o art. 14.º, al. h) da Lei de Finanças Locais, e inclusive, o n.º 11 do art. 98.º do RJUE, preverem que reverte para o município o produto da aplicação das coimas, inclusive, quando fixados em regulamentos municipais, como indica o referido artigo da Lei das Finanças Locais.

Portanto, desta argumentação apenas se pode concluir que é da competência da jurisdição administrativa conhecer da impugnação judicial de decisões administrativas de aplicação de coimas, por violação a disposições em matéria urbanística, previstas em regulamentos municipais — estando, portanto, incluídas no âmbito da al. l) do n.º 1 do art. 4.º do ETAF.

Posto isto, e voltando à anotação em questão, mesmo que consideremos o direito do urbanismo numa conceção ampla, como a disciplina jurídica, que inclui “o conjunto de normas e institutos que disciplinam não apenas a expansão e renovação dos aglomerados populacionais, mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo que dizem respeito às edificações, valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação de centros históricos, etc.” ³⁵, na nossa

³⁰ Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “*Contraordenações urbanísticas: âmbito e fase administrativa do processo.*” Direito do Urbanismo: 2014-2017, Centro de Estudos Judiciários, Coleção Formação Contínua, 2018; pp. 130-131;

³¹ Lei n.º 2/2017, de 15 de janeiro;

³² Lei n.º 73/2013, de 13 de setembro;

³³ Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *idem*; pp. 128- 132;

³⁴ Vital Moreira, “*Sobre o poder sancionatório autónomo das autarquias locais*”, Questões Atuais de Direito Local, n.º 4, 2014: pp. 117-212;

³⁵ FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Almedina, 1999;

opinião, que vai de acordo com a decisão tomada pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, afigura-se-nos que a impugnação da referida contraordenação não integra a previsão normativa constante do referido art. 4.º, n.º 1, al. l) do ETAF, pois não diz respeito à “violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”. De forma a defender esta posição alinham-se alguns argumentos.

Urge em primeiro lugar afirmar que, apesar do anteprojeto elaborado pela Comissão ter contemplado a possibilidade do alargamento da jurisdição administrativa quanto à impugnação de contraordenações em domínios como o ordenamento do território e o ambiente, por opção, o legislador apenas manteve no âmbito dos tribunais administrativos as contraordenações por violação de normas urbanísticas — podendo, assim, afirmar-se como clareza que a pretensão do legislador foi a de que o alcance do art. 4.º, n.º 1, al. l) apenas atribuir aos tribunais administrativos uma competência genérica em matéria de direito do urbanismo.

Em segundo lugar, recorrendo à interpretação sistemática, deve-se entender que o legislador ao delinear o âmbito da jurisdição administrativa consagrou na al. k) do referido artigo, a competência dos tribunais administrativos para apreciar litígios respeitantes à *“prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas.”* — o que poderia levar à suposição de que as impugnações que tenham fundamento nestas matérias seriam objeto de aferição de validade por parte dos tribunais administrativos e fiscais. Todavia, na alínea seguinte limitou essa competência ao âmbito das impugnações judiciais de contraordenações em “matéria de urbanismo”, deixando, deliberadamente, de fora a impugnação de decisões em matéria semelhante, como é a do ordenamento do território e ambiente.

Em terceiro lugar, a sanção imputada à recorrente corresponde à violação do art. 69.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, que concretiza, tal como é indicada pela fundamentação do Tribunal de Conflitos, a Lei de Bases do Ambiente — em que o “o objetivo último é a criação de um ambiente propício à saúde e bem-estar das pessoas e ao desenvolvimento social e cultural das comunidades” — concluindo que se trata de uma norma eminentemente ambiental, e portanto excluída do âmbito do campo de atuação da alínea l), do art. 4.º do ETAF.

Ao encontro do que já foi defendido, o art. 1.º, n.º 2 da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais identifica como contraordenação ambiental *“todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente que consagrem direitos ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima.”*, e o n.º 3 refere que *“Para efeitos do número anterior, considera-se como legislação e regulamentação ambiental toda a que diga respeito às componentes ambientais naturais e humanas, tal como enumeradas na Lei de Bases do Ambiente.”* Não se podendo negar que a imposição de ligação dos sistemas prediais de distribuição de água e de drenagem aos sistemas públicos é uma medida de cariz ambiental, pois prossegue objetivos

como o da inibição da poluição da água e do solo, bem como é uma garantia de saúde pública e bem-estar da população.

Concluindo-se que, por força das razões referidas, para a impugnação judicial que aplicou a coima são competentes, materialmente, os tribunais judiciais e não os tribunais administrativos (art. 211.º, n.º 1 da CRP, art. 40.º da LOSJ e art. 61.º, n.º 1 do RGCO), especificamente, o Juízo Local Criminal do Porto.

CONCLUSÕES

Sinteticamente, o Acórdão n.º 37/2018, do Tribunal dos Conflitos, tem como questão controversa, a de saber se a impugnação referente à decisão de aplicação de coima, por violação da norma que obriga à ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos, em sede contraordenacional, integra o âmbito da jurisdição administrativa. De facto, concordamos com a decisão do Tribunal de Conflitos, no sentido de atribuir a competência do conhecimento da impugnação aos tribunais judiciais — estamos perante uma contraordenação de cariz ambiental e que, portanto, se encontra fora do âmbito de jurisdição dos tribunais administrativos.

Urge referir que a questão controversa surge devido à alteração do art. 4.º do ETAF, nomeadamente, à al. l) do n.º 1 que procede ao alargamento do âmbito da jurisdição administrativa em matéria contraordenacional, designadamente, quando ocorre a violação de normas de direito administrativo, em matéria de urbanismo.

A alteração promovida, na nossa opinião, não correspondeu às expectativas, e na verdade, reconhecemos-lhe algumas fragilidades, que na sua grande maioria já foram enunciadas na exposição realizada, mas que em sede de conclusão, acrescentamos o facto de o legislador ter criado uma separação entre duas disciplinas tão semelhantes, como é o urbanismo e o ordenamento do território, desagregando duas disciplinas jurídicas que se considera indissociáveis.

É de forma natural que entendemos que os tribunais administrativos deverão ser os tribunais competentes quanto ao direito administrativo sancionatório, e que respondendo à questão que coloquei no início do presente estudo, a *razão* efetivamente conhece *razões do coração*. Contudo, reconhecemos também que, a não existência de um regime substantivo próprio e autónomo das contraordenações administrativas faz com que o *coração*, *mesmo que cheio de boas razões*, não tenha as ferramentas necessárias para a prosseguir, sem dificuldades, o propósito, que histórico e naturalmente, é competente.

Neste sentido, concluo que a solução desejável terá necessariamente de partir do legislador, que aparenta ter dado o primeiro passo para a integração na jurisdição administrativa de todas as sanções contraordenacionais administrativas, e desta forma, proceder à autonomização do Direito Administrativo Sancionatório, e ao crescimento da jurisdição administrativa no seio do sistema judiciário.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, António Duarte. "Ílícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável?" *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, 2008: pp. 15-22;
- ALVES CORREIA, Fernando. *Manual do Direito do Urbanismo Volume I*. Edições Almedina, S.A, 2008;
- , *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Almedina, 1999;
- BRANDÃO, Nuno. *Crime e Contra-Ordenações: da cisão à convergência material*. Coimbra Editora, 2016;
- CORREIA, Eduardo. "Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social." *BFDUC*, vol. XLIX, 1973: pp. 257-271;
- COSTA, Joaquim Pedro Cardoso. "O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas." *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 366, 1992: pp. 39-67;
- FONSECA, Isabel Celeste M., e José Aventino Ferreira Dantas. "Sanções (contraordenacionais) administrativas e o âmbito da jurisdição administrativa: quando o coração quer mas a razão não deixa." *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 2, 2015: pp. 237-257;
- GOMES, Vitor. "As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais." *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, 2008: 6-14;
- MARTINS, Licínio Lopes. "A actividade sancionatória da Administração e o novo Código do Procedimento Administrativo." *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo*, vol. II, 3.ª Edição, Cord. AMADO, Carla Gomes; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago, AAFDL EDITORA, 2016: pp. 601-632;
- , "Âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contra-ordenações urbanísticas, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (2.º Juízo) de 1.6.2017, P. 413/17.9BESNT." *Cadernos da Justiça Administrativa*, N.º 126, 2017: pp. 46-59;
- , "O âmbito da jurisdição administrativa nos Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais." *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 106, 2014: pp. 7-25;
- MOREIRA, Vital. "Sobre o poder sancionatório autónomo das autarquias locais." *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 4, 2014: pp. 117-212;
- OLIVEIRA, Fernanda Paula. "Contraordenações urbanísticas: âmbito e fase administrativa do processo." *Direito do Urbanismo: 2014-2017*, Centro de Estudos Judiciários, Coleção Formação Contínua, 2018: pp. 115-140;
- , "Contraordenações urbanísticas: Os Casos." *Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais*, Centro de Estudos Judiciários, Coleção de Formação Contínua, 2015: pp. 63-80;
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce. *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4.ª Edição. Almedina, 2018;
- PEREIRA, António Beça. *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 12.ª Edição. Almedina, 2017;
- PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção Administrativa Geral: anatomia e autonomia*. Edições Almedina, S.A., 2005;
- RAPOSO, João. "Contencioso contraordenacional e revisão dos Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais." *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 113, 2015: pp. 3-12.

Recensões



Rev *CED* **Ö**UA

Une nouvelle terre pour une autre relation au monde

Dominique Bourg

Montreal & Lausanne, 2017, 236 páginas

Em *“Une Nouvelle Terre — Pour une autre relation au monde”*, o filósofo francês Dominique Bourg busca desobscurecer a relação degradante que o homem vem estabelecendo com a natureza e as suas consequências para a própria continuidade da existência, compreender a origem dessa relação hostil e discernir, nas hodiernas atividades humanas, vestibulares sinais de inflexão no modo com que os seres humanos percebem o que ele chama de “dado natural” — tudo aquilo que há independentemente da existência humana. Para mim, embora seja uma obra que, por vezes, se mostra demasiadamente aterrorizante, ganha o status de incontornável, na medida em que se torna indeclinável a referida modificação na relação homem-natureza, em função da adversidade das perspectivas futuras para o estado da Terra, caso essa modificação não se opere.

Na concepção do autor — à qual me alinho, ao menos nos seus principais aspectos — a atual era geológica da Terra não é mais o Holoceno, estado terrestre em que a raça humana surgiu, se organizou socialmente e desenvolveu suas atividades econômicas e culturais. Isso porque é abissal a diferença entre o nível de degradação ambiental perpetrada desde a segunda metade do século XX e a operada em dezenas de séculos de existência.

Ingressamos, em função da Grande Aceleração — fenômeno assim denominado para caracterizar o aumento exponencial tanto das atividades econômicas e da demografia, quanto da degradação da qualidade ambiental da Terra, observado desde o pós-guerra — na era do homem, o Antropoceno. Neste estado geológico verifica-se, como nunca antes na história da humanidade e em função das impressões humanas que essa expansão faz encrustar na natureza, a deterioração das condições de habitabilidade da Terra, o que se configura como uma verdadeira ameaça não só aos demais seres vivos, como também à própria continuidade da existência humana.

O Antropoceno, segundo o autor, está intimamente ligado à exossomatização humana — movimento de replicação das características, e porquê não, dos anseios do homem às demais coisas não-humanas — e pode ser observado em exemplos não tão sensíveis, de imediato, a todos os indivíduos, como a acidificação e a desoxigenação dos mares, a erosão dos solos e a aniquilação da microfauna neles presentes, o colapso das populações de invertebrados, o esgotamento dos aquíferos, a mudança da composição química da atmosfera, a elevação global das temperaturas médias, mas também em exemplos mais chocantes e sensíveis como a formação de um sexto continente de plástico no Oceano Pacífico; o surgimento de uma nova rocha denominada de Plastiglomerado composta do dejetos

plásticos, areia e material vulcânico; a elevação do nível dos mares em função do derretimento das geleiras e o conseqüente recuo dos litorais com inundação e desaparecimento de localidades inteiras.

O autor propõe categorizar essas conseqüências das atividades humanas predatórias, as quais se caracterizam exatamente como a deterioração das condições de habitabilidade da Terra, como danos transcendentais, rechaçando frontalmente a concepção de “sociedade de risco” de Ulrich Beck, a qual, concretamente, se consubstancia em uma sociedade dos seguros ou assecuratória.

A categoria de risco está intrinsecamente vinculada à lógica dos mecanismos pecuniários de indenização e compensação e, portanto, para se sustentar deve-se presumir que os riscos ameaçam apenas alguns indivíduos e não todos. Dessa forma, considerando-se que essas conseqüências degradantes das condições de habitabilidade da Terra não atingem alguns, mas todos os indivíduos, humanos e não humanos, do presente e do futuro, localizados em todos os cantos do mundo — e aí se encontra o porquê da caracterização transcendental do dano — não há que se falar em risco. Soma-se a esse argumento o fato da concepção de que risco denota alguma aleatoriedade, e, segundo as próprias palavras do autor — às quais confiro total assertividade, uma vez que, se há um Direito Humano basilar, que dá condições de existência a todos os outros, é o direito à vida — “assumir risco é aposta e não se pode apostar a existência da própria raça humana”.

Esses danos transcendentais, como já assinalado, são conseqüências da expansão das atividades humanas e de suas impressões no estado da natureza ou, dizendo de outra maneira, da modificação da relação entre o homem e o “dado natural”. Mas, o questionamento que surge é: por que essa relação se modificou, e desde quando ela vem se transformando até atingir o ponto atual em que não se pode mais suportar a forma como se desenvolve?

Para Dominique Bourg, a relação do homem com a natureza se dá a partir da espiritualidade, à qual ele designa dois sentidos: o primeiro sentido, transcendental, se caracteriza como condicionante e determinante do modo como o homem percebe o “dado natural”, qual valor atribui a ele, não no sentido pecuniário, mas no sentido axiológico; por sua vez, o segundo sentido compreende a sugestão ou determinação de um fim último para os indivíduos, sob a forma de realização ou de superação da própria humanidade, funcionando como uma espécie de modelo a imitar ou estado final a alcançar.

Do artigo “Raízes históricas do nosso desenvolvimento ecológico”, de Lynn White, o autor emprestou a constatação de que a relação do homem com a natureza começou a se modificar, gradual e silenciosamente, no seio da Idade Média cristã ocidental, mais especificamente no séc. VII, observável, a partir de sinais quase imperceptíveis, nos calendários medievais que foram deixando de representar dignamente os elementos da natureza e passando a ilustrar a natureza subjugada pelo homem através da agricultura. Operava-se, portanto, uma modificação no primeiro sentido da espiritualidade, uma vez que a percepção con-

templativa, prestigiada, do “dado natural” dava lugar à consideração deste como meio de desenvolvimento da vida humana.

Essa transfiguração do primeiro sentido da espiritualidade ganhou grandes proporções com o advento da modernidade, sustentada pelo racionalismo cartesiano e pela perspectiva baconiana de progresso. Nesse momento da história, se verifica claramente o estabelecimento de dois dualismos, “homem-natureza” e “matéria-espírito”, que são as molas propulsoras das impressões humanas na natureza que vêm degradando, pouco a pouco, as condições de habitabilidade da Terra.

O dualismo “matéria-espírito” — que, ao meu ver, conferiu condições de sustentação ao dualismo “homem-natureza” — estabelece que a realidade se divide em duas substâncias, as quais dão nome à categoria, em que a primeira não engloba a segunda, uma vez que seria o espírito um caractere da alma, e esta, por sua vez, não sendo uma substância corporificada, não se materializa. Por sua vez, o dualismo “homem-natureza” concebe que a natureza é algo exterior à humanidade, algo que se pode (e deve) dominar e transformar em seu benefício, levando-se a conferir valor ao “dado natural” apenas na medida em que este puder ser útil para o desenvolvimento e para a realização do homem.

É no âmbito da já elucidada Grande Aceleração, entretanto, que o autor afirma identificar uma concreta deturpação no segundo sentido da espiritualidade, ensejada pela solidificação, após o transcurso de séculos, da metamorfose relativa ao primeiro sentido da espiritualidade. De forma mais clara, o ideal de progresso, a busca pelo crescimento a qualquer custo instituída pela comunidade global no pós-guerra, mais fortemente ainda a partir da década de 80 com o neoliberalismo e a lógica do mercado, aliados à concepção dualista “homem-natureza” (primeiro sentido da espiritualidade), fez a busca pelo fim último, pelo estado final a alcançar (segundo sentido da espiritualidade), que alguns séculos atrás parecia ser a busca da realização através de uma convivência harmônica com a natureza, passar a ser pela realização das fantasias humanas e pelo alcance da desparição da finitude da vida, com o transumanismo e a inteligência artificial, por exemplo, e através do consumismo desenfreado, caracterizando-se um anseio pela realização do futuro agora mesmo.

Essa transfiguração do segundo sentido da espiritualidade, consubstanciada ainda mais fortemente na referida busca despropositada pelo crescimento — justificada por frutos que, no final das contas, ele não gera, como, por exemplo, a criação de empregos líquidos e a sensação de bem-estar — gerou e pode gerar ainda mais, segundo o autor, para além dos danos transcendentais, desordens de cunho social e político.

Sob a ótica da desordem social, é feita a crítica — acertadamente na minha concepção — à perpetuação e à exacerbação das desigualdades proporcionadas pelo crescimento almejado pelo liberalismo e, em menor escala (mas nem tão menor), pelo neoliberalismo, uma vez que a lógica dessas correntes se centra na acumulação de bens e capitais nas mãos de poucos atores, em detrimento de uma massa de outros que funcionam como ferramentas de produção dessas riquezas mas que delas restam desprovidos. O autor ilumina

nesse ponto, também, que o crescimento — que prometia a criação de empregos líquidos — os vem aniquilando, em especial com o desenvolvimento da inteligência artificial que tende a subtrair expressivamente postos de trabalho.

Sob a ótica política, por seu turno, o autor afirma que a digitalização, notadamente a digitalização dos meios de comunicação e a conseqüente transfiguração da mídia clássica — que, segundo ele, era a base do debate democrático — vêm servindo de ferramenta para a emergência de sentimentos e movimentos que ameaçam as democracias ocidentais. Nesse ponto, a crítica me parece se voltar ao agente errado, uma vez que, no meu entendimento, ao mesmo tempo que as mídias digitais podem servir para a solidificação de sentimentos e a articulação de movimentos antidemocráticos, a sua disseminação, e, até certo ponto, a sua democratização, proporcionada pela digitalização, já serviu e serve para a denúncia de arbitrariedades cometidas em Estados não democráticos contra os Direitos Humanos, para a fiscalização e acompanhamento das ações exercidas pelos poderes e agentes públicos, para a interconexão e a densificação de movimentos sociais e ambientais, entre outros aspectos positivos. Na minha concepção, o agente temerário é antes a ausência de esclarecimento — que tem sua origem na inexistência de uma educação de qualidade e responsável ou na inacessibilidade a esta — de grande parte dos atores que interagem com essas novas mídias do que a própria digitalização destas.

É certo, entretanto, na esteira do que afirma o autor, que esses sentimentos e movimentos antidemocráticos, habitualmente alinhados com a lógica liberal de crescimento a qualquer custo, desconsideram os vetores científicos que podem colocar em causa este objetivo, como, por exemplo, a ciência climática. A fim de ilustrar essa compreensão, ilumina-se a proibição, estabelecida pela Administração da Flórida, de que os funcionários pronunciem a expressão “mudança climática”; o discurso, pronunciado em 2017 pelo diretor da Agência de Proteção do Meio Ambiente designado por Trump, que afirmou que as emissões de dióxido de carbono não têm qualquer relação com o aquecimento global; e a entrada em vigor de uma lei, no estado norte-americano da Carolina do Norte, em 2012, que proíbe a divulgação de relatórios relacionados com o clima porque eles prejudicam a valorização dos terrenos costeiros.

Após delinear o atual estado da Terra, a partir da observação de que o Antropoceno impõe, para além dos danos transcendentais, em função do efeito bumerangue das atividades depredatórias humanas — consubstanciado no fato de que as conseqüências dessa depredação já começam a se voltar contra a existência — a inviabilidade da ideia de separação e, até mesmo, de hierarquização entre homem e natureza, e elucidar a evolução transformativa da relação daquele com esta, a qual ensejou a própria configuração do delineado estado, e considerando a insustentabilidade dessa relação em função da deterioração das condições de habitabilidade do planeta, o autor busca discernir sinais, mesmo que preambulares, de uma nova transformação, dessa vez inflexiva em benefício da natureza e em prol do respeito ao “dado natural” como tal, nas correntes atividades humanas, e apontar soluções para uma reconciliação com a Terra.

No âmbito da espiritualidade, a compreensão do autor — mais uma vez acertada, já que o homem é, sem qualquer dúvida, parte integrante da natureza e do Sistema Terra, e, contrariamente à concepção moderna, por vezes tem se mostrado refém, e não dominador, das respostas que ambos vêm dando ao desrespeito constante ao “dado natural” através de eventos naturais catastróficos cada vez mais recorrentes e destruidores — é de que se há de substituir os dualismos modernos pelo monismo, mas não pelo monismo fiscalista, que valoriza o componente material em detrimento do componente espiritual, mas um monismo reflexivo, que compreende que a realidade se dá pela imbricação dos aspectos material e espiritual, a caracterização da realidade psicofísica. Dizendo de outra forma, deve-se conceber uma relação harmônica do homem com a natureza que o condiciona, a partir da perspectiva interiorizada, espiritualizada, transcendentalizada, de que a preservação da qualidade ambiental é fator imprescindível para a continuidade da vida, não só da humana, como também dos demais seres vivos.

Sob a perspectiva da ética, verifica-se que, em que pese a ética ambiental vir encontrando dificuldades para se estabelecer nas sociedades, a ética animal tem ganhado força, a partir de movimentos sociais organizados, e já se começa a reconhecer mais amplamente o valor aos animais enquanto tais, reduzindo-se, gradualmente, os tratamentos degradantes voltados ao lazer e ao entretenimento humano.

Na seara jurídica, o autor observa um movimento de construção de um Direito da Natureza, discernível em algumas ações como na categorização do dano ecológico, que se consubstancia nos prejuízos causados pelas ações humanas depredatórias ao ambiente de forma integral, que engloba todas as formas de vida, e não apenas ao ambiente que tangencia de forma imediata a vida humana; na positivação do Princípio Unitário da Vida, no Código Ambiental das Ilhas Lealdade, situadas na Nova Caledônia, o qual deve fazer reconhecer alguns elementos naturais a condição de sujeito de direitos; na inclinação do Tribunal Penal Internacional a ampliar a sua competência judicante e apreciar os crimes de ecocídio, caracterizados pela destruição em larga escala do meio ambiente, exploração ilícita de recursos naturais não renováveis e grilagem de terras; no reconhecimento dos direitos da mãe natureza, na Constituição Equatoriana, de 2008, e na Declaração dos Direitos da Mãe-Terra (Pachamama) de Cochabamba, de 2010. Nesse aspecto, embora sejam formidáveis as conquistas apontadas, considero que ainda são muito incipientes ante a importância que o Direito tem para a concretização da referida necessária inflexão da relação do homem com a natureza.

No campo das ciências e das técnicas, é afirmada uma diferenciação, em resistência à tentativa moderna de uniformizar a conceituação, entre as ciências e as tecnociências. Para o autor, estas estão a serviço do projeto moderno de crescimento a qualquer custo, enquanto as ciências estão estritamente vinculadas às verdades e evidências científicas, mesmo que elas coloquem em risco aquele projeto. Ele orienta, portanto, à valorização dessas ciências que vêm prevendo e alertando várias das consequências que hoje se impõem em função de atividades humanas depredatórias.

Ainda nesse campo, são apontadas a agroecologia — produção agrícola em harmonia com as dinâmicas que regem os ecossistemas — e a permacultura — cultivo baseado na autonomização dos campos produtivos a partir da complementariedade das espécies vegetais, visando diminuir o máximo possível, ou até mesmo eliminar, o uso de insumos (produtos fitossanitários e fertilizantes sintéticos) e de intervenção humana — como técnicas que conferem ao “dado natural” maior respeito, um valor em si mesmo.

Para Dominique Bourg, uma reconciliação com a Terra reclama que se rejeite a busca por um novo período de crescimento; que se valorize as liberdades políticas positivas e as capacidades coletivas, como, por exemplo, as iniciativas cooperativistas condominiais de produção de energia limpa; que se restrinja o apetite pelo consumo e pela realização das fantasias humanas por meio do transumanismo e da artificialização da inteligência; enfim, que a humanidade se autolimite, reduzindo os fluxos de matéria e energia, moderando as suas impressões sobre a natureza, reaprendendo a contemplar o mundo sem subjugar-lo, e, portanto, (re)fundando uma espiritualidade que prestigie o ecocentrismo em detrimento do antropocentrismo ao reconhecer ao “dado natural” um valor intrínseco e que busque a sua realização, o seu fim último, na convivência harmônica com os demais elementos naturais.

Gabriel Lima Fernandes

Mestrando em Direito pela Universidade de Coimbra

Dossier



Rev **CEDÖUA**

Cidades no antropoceno

Alexandra Aragão

Dulce Lopes

Fernanda Paula Oliveira

I. A ERA DO ANTROPOCENO

Simbolicamente, o dia 21 de maio de 2019 marcou o início do reconhecimento oficial da entrada numa nova época histórica do planeta Terra, a Era geológica do Antropoceno. Quem promoveu esta alteração foi o Grupo de Trabalho do Antropoceno, no seio da Comissão Estratigráfica Internacional que considerou que o Holoceno, até agora era a época mais recente, durante a qual se deu a aparição do Homem, havia transitado para uma outra época com características substancialmente distintas, na qual a relação entre homem e natureza se alterou de forma significativa. A votação favorável dos especialistas científicos (num conjunto de 88% de votos, 29 votaram a favor e 4 contra) vem apenas confirmar, no plano da ciência, aquilo que já era bem conhecido e se tinha tornado uma ideia comum em várias áreas, nomeadamente no plano jurídico-político internacional ¹ desde que Paul Crutzen e Eugene Stoermer cunharam o termo, nos primórdios do milénio ².

Geologicamente, as marcas antrópicas associadas ao Antropoceno são muito nítidas e variadas. O aumento significativo da erosão e transporte de sedimentos em virtude da urbanização e agricultura; as perturbações marcantes e abruptas dos ciclos de vários elementos químicos como o carbono, o nitrogénio, o fósforo e vários metais, juntamente com novos compostos químicos previamente inexistentes na natureza; as mudanças ambientais geradas por essas perturbações, incluindo o aquecimento global, a elevação do nível do mar, a acidificação dos oceanos e a disseminação de “zonas mortas” oceânicas; as mudanças rápidas na biosfera tanto terrestre como marinha, como resultado das perdas de habitat, predação, explosão de populações de animais domésticos e espécies invasoras; a proliferação e dispersão global de muitos novos “minerais” e “rochas”, incluindo cimento, cinza e plásticos, e a miríade de “tecnofósseis” produzidos a partir desses e de outros materiais.

1 Kim, R., & Bosselmann, K. (2013). International Environmental Law in the Anthropocene: Towards a Purposeful System of Multilateral Environmental Agreements. *Transnational Environmental Law*, 2(2), 285-309. doi:10.1017/S2047102513000149.

‘What is the Point of International Environmental Law Scholarship in the Anthropocene?’ in Pedersen, O.W. (ed.), *Perspectives on Environmental Law Scholarship: Essays on Purpose, Shape and Direction*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (2018): 121-139.

Louis J Kotzé (2014) Rethinking Global Environmental Law and Governance in the Anthropocene, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 32:2, 121-156, DOI: 10.1080/02646811.2014.11435355

2 Crutzen, P.J. and Stoermer, E.F. (2000) The “Anthropocene”. *Global Change Newsletter*, 41, 17.



Figura 1 — Os tecnofósseis ³

As mudanças resultantes do Antropoceno persistirão nos próximos milénios, e algumas estão a alterar a *trajetória* do Sistema Terrestre ⁴ de forma permanente.

Na abalizada definição da Comissão Estratigráfica, o Antropoceno é o “presente intervalo de tempo geológico em que muitas condições e processos da Terra são profundamente alterados pelo impacto humano” ou, por outras palavras, “o período da história da Terra durante o qual os humanos têm uma influência decisiva sobre o estado, a dinâmica e o futuro do Sistema Terrestre” ⁵.

II. AS CIDADES NO ANTROPOCENO

Ora, perante este conceito, podemos afirmar que se há locais, no planeta Terra, onde a presença humana é mais nítida e mais decisiva a influência desta na configuração do sistema terrestre é nas cidades. Por isso elas têm sido merecedoras da maior parte da atenção no debate sobre o antropoceno ⁶.

³ *Technofossils are the artifacts of our existence. What do they say?* November 2017. <https://quharrison.com/technofossils-technosphere/>

⁴ *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene* (2018) *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115(33):201810141 DOI: 10.1073/pnas.1810141115.

⁵ Results of the binding vote by AWG, Anthropocene working group, released 21st May, 2019 (disponível em <http://quaternary.stratigraphy.org/working-groups/anthropocene/>)

⁶ Sem excluir, porém, que este debate se alarga igualmente às relações urbano-rural, que têm vindo a sofrer um fenómeno de empobrecimento, com a crescente desconexão de ecossistemas transversais aos espaços rurais e urbanos [Ferrão, João (2017), *Antropoceno, cidades e geografia, Espaços, Tempos e Geografia — Homenagem a António Gama*, 294, DOI: https://doi.org/10.14195/978-989-26-1343-7_15].

Nas cidades, o processo de transformação humana foi levado ao extremo. Nelas, pela ação conjugada de um conjunto de processos tipicamente urbanos, os espaços não transformados pelo homem foram perdendo importância e reduzindo-se gradualmente até atingirem níveis absolutamente residuais.

É possível dar exemplos de processos antrópicos urbanos que afetam todas as camadas ambientais, da litosfera à atmosfera, passando pela biosfera, pela ozonosfera, pela magnetosfera e pela criosfera:

- transformação do solo através de processos de compactação e impermeabilização em virtude da edificação urbanística, das infraestruturas de transportes, dos equipamentos coletivos como hospitais, escolas, teatros, centros comerciais, edifícios governamentais, edifícios religiosos, parques de estacionamento, ecopontos, edifícios desportivos; etc.
- transformação de águas, através de canalização e regularização de margens de rios, da construção de diques, pontes e aquedutos ou da criação de massas de água artificiais;
- transformação da paisagem pela construção em altura de edifícios que marcam a linha do horizonte e se tornam em referências icónicas do nosso tempo reduzindo a amplitude visual, a exposição solar e a circulação de ar nas cidades;
- transformação do ar, que se torna irrespirável, com níveis de poluição por dióxido de enxofre, o óxido nítrico, as partículas finas (PM10 and PM2,5), o ozono, perigosos para a saúde, obrigando as entidades públicas responsáveis a emitir alertas e a elaborar planos de emergência;
- transformação do clima, sendo bem conhecido o efeito de elevação da temperatura em zona urbana devido às atividades de transporte, urbanismo, iluminação, climatização, que transformam as cidades em *ilhas* de calor, cada vez mais perigosas durante períodos de canícula.

A lista de processos antrópicos que transformam as cidades em lugares cada vez mais artificiais, poderia continuar.

Todos estes processos fazem com que os **espaços naturais**, que sob a pressão do desenvolvimento urbano se tornaram absolutamente residuais, assumam agora uma nova centralidade no planeamento urbano. Uma vez que deles e da sua revalorização depende a mitigação dos efeitos de muitos problemas surgidos no Antropoceno e que exigem uma ação combinada entre “intervenção urbana” e “restauração natural” dos territórios, de modo a alcançar um novo equilíbrio entre estas duas componentes da vida nas cidades.

Sendo a estimativa da ONU de que até 2050 o índice de população urbana chegue a 75%, é imperioso que as cidades, para acomodarem tanta gente e garantirem o indispensável equilíbrio do ambiente urbano, se reinventem.

III. AS CIDADES VERDES

Nas palavras do Eurostat, o organismo europeu de estatísticas, “as ‘cidades verdes’ combinam níveis mais altos de eficiência, com capacidade inovadora e impacto ambiental reduzido”⁷.

Estas cidades caracterizam-se ou caracterizar-se-ão pela adoção de um conjunto de políticas que visariam deliberada e concertadamente a redução, por exemplo, das emissões urbanas e do aquecimento urbano, bem como a revalorização das componentes ambientais.



Figuro 2 – Cidades verdes

Estas políticas de planeamento e de gestão urbanas assentarão num conjunto de medidas, como as seguintes:

- utilização de diferentes pavimentos e materiais de construção, que refletem mais a luz solar e absorvem menos o calor, sendo mais ajustados às condições climáticas locais e voltados para a descarbonização dos edifícios e infraestruturas;
- promoção de energias renováveis e do autoconsumo energético, bem como de sistemas de aquecimento e de ventilação mais eficientes, designadamente através do recurso a meios digitais;
- introdução de sistemas de mobilidade suave, promoção do transporte público e de utilização veículos elétricos;

⁷ Eurostat (2016) *Urban Europe statistics on cities, towns and suburbs*, pag 12.



Figura 3 — Mobilidade urbana

- promoção da compactação e da concentração dos espaços urbanos e da sua multifuncionalidade, de modo a reduzir os movimentos pendulares;
- inclusão de jardins verticais, telhados verdes e, em geral, o aumento da vegetação nas cidades, seja em espaços públicos, seja em edifícios privados, por exemplo através de hortas urbanas e de núcleos produtivos locais.



Figura 4 — Jardins verticais

É certo que a concretização destes objetivos exige uma grande capacidade tecnológica e de resiliência das cidades, bem como de adaptabilidade de quem nelas habita. E os fatores de mudança dependem igualmente da vontade política, da participação e pressão cidadã, e de um financiamento ajustado às “cidades verdes”.

No entanto, o caráter ambicioso daqueles objetivos e dos meios para a sua obtenção deixam antever problemas sociais e éticos relevantes, sobretudo quando cruzadas aquelas políticas com outras políticas estaduais, como as da inclusão social, e com outras temáticas à escala planetária como a do desenvolvimento e ordenamento do que hoje se convencionou designar por “Sul Global”.

IV. EM ESPECIAL, OS ESPAÇOS VERDES URBANOS

Os espaços verdes urbanos, além das funções cénicas, têm funções de controlo climático, de suporte de biodiversidade, de prevenção de inundações, de mitigação das ondas de calor, de absorção de poluentes, de filtração de água, de espaços de lazer e decompressão psicológica ⁸.

É o reconhecimento destes importantes serviços ecossistémicos ⁹ que tem levando a uma preocupação de aumentar a proporção de espaços verdes e zonas de acesso à água nas cidades. Além do aumento absoluto de área, a criação de redes ecológicas, inspiradas na bem sucedida experiência da Rede Natura 2000 ¹⁰, tem levado à preocupação de introduzir formas de conectividade ecológica no planeamento urbano. Os corredores mais conhecidos e visíveis são os verdes e azuis, que criam redes superficiais com grandes vantagens biológicas, hidrológicas e climáticas. Menos conhecidos, mas igualmente importantes, começam a surgir e ganhar reconhecimento outros corredores ¹¹ e

⁸ Sobre estas funções, com uma análise concreta da cidade de Coimbra, já em 2019, *vide* Azul, Anabela Mariza e Gonçalves, Adelino (2019), 10 Motivos para plantar e manter árvores nas cidades e o diagnóstico para Coimbra, Março, URL: <https://cidadasporcoimbra.wordpress.com/2019/03/29/mais-arvores-em-coimbra/>

⁹ Definidos na Lei de Conservação da Natureza e Biodiversidade (Decreto-Lei 142/2008, de 24 de Julho na sua versão mais atual) como “os benefícios que as pessoas obtêm, direta ou indiretamente, dos ecossistemas, distinguindo-se em:

- i) ‘Serviços de produção’, entendidos como os bens produzidos ou providos pelos ecossistemas, nomeadamente alimentos, água doce, lenha, fibra, bioquímicos ou recursos genéticos, entre outros;
- ii) ‘Serviços de regulação’, entendidos como os benefícios obtidos da regulação dos processos de ecossistema, nomeadamente a regulação do clima, de doenças, de cheias ou a destoxificação, entre outros;
- iii) ‘Serviços culturais’, entendidos como os benefícios não materiais obtidos dos ecossistemas, nomeadamente ao nível espiritual, recreativo, estético ou educativo, entre outros;
- iv) ‘Serviços de suporte’, entendidos como os serviços necessários para a produção de todos os outros serviços, nomeadamente a formação do solo, os ciclos dos nutrientes ou a produtividade primária, entre outros” [artigo 3.º q)].

¹⁰ O regime jurídico da Rede Natura 2000 encontra-se regulado entre nós pelo Decreto-Lei n.º 49/2005 de 24 de Fevereiro.

¹¹ Em França, a par da trame “verte et bleue” começa a falar-se da “trame marron”, “trame noir” et “trame atmosferique” (Sordello R. (2017) Trame verte et bleue : toutes ces autres trames dont il faudrait aussi se

redes. São exemplos os corredores aéreos, para assegurar a mobilidade das aves. Os corredores castanhos, correspondem à conectividade do subsolo apesar dos obstáculos que dificultam a movimentação das águas subterrâneas e da biodiversidade do subsolo (transporte metropolitano, sistema de abastecimento de água e esgotos, energia e comunicações, armazenagem de combustíveis e parques de estacionamento). Por fim, os corredores pretos destinam-se a permitir o deslocamento de espécies selvagens que, em zona urbana, mantenham hábitos noturnos, pelo que necessitam de zonas menos iluminadas para realizar as suas funções básicas (alimentação, refúgio, repouso, reprodução).

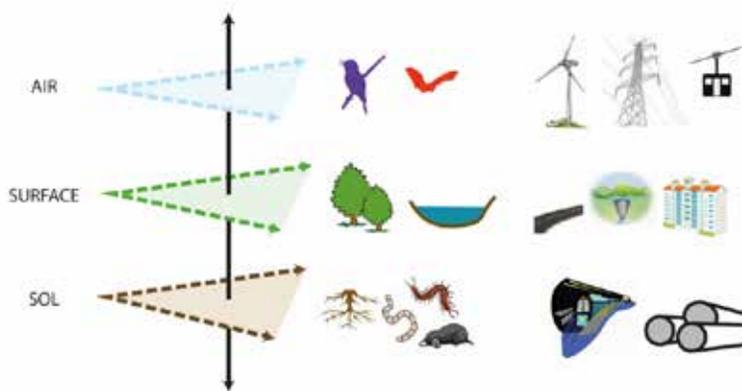


Figura 5 — Os três compartimentos do espaço — ar, superfície, solo — habitados pela biodiversidade. Considera-se que o compartimento aquático está localizado na superfície, interagindo com o compartimento atmosférico e do solo, mesmo que este ambiente aquático seja também habitado na sua verticalidade. © Romain Sordello ¹²

Apesar da pressão urbana, as espécies que subsistem na cidade adaptam-se à presença humana, e transformam os seus hábitos. Por exemplo: algumas espécies ganham hábitos noturnos, por segurança ¹³; mudando as formas de comunicação, como as aves cantoras, cujos exemplares urbanos, comparativamente com os seus congéneres rurais, cantam num nível de som mais alto e num timbre mais agudo, para conseguir suplantar os ruídos citadinos ¹⁴. Não obstante esta adaptabilidade das espécies, que não tem travado os fenómenos de vulnerabilidade, ameaça ou extinção de algumas delas, é necessário tomar medidas para a criação efetiva daqueles corredores, devendo esta dimensão

preocupar. Disponível em <http://www.trameverteetbleue.fr/documentation/references-bibliographiques/trame-verte-bleue-toutes-ces-autres-trames-dont-il>.

¹² Sordello R. (2017) Trame verte et bleue : toutes ces autres trames dont il faudrait aussi se préoccuper <https://www.sfecologie.org/regard/r72-mai-2017-r-sordello-corridors-ecologiques/>.

¹³ Kaitlyn M. Gaynor¹, Cheryl E. Hohnowski, Neil H. Carter, Justin S. Brashares, et al. (2018) *Science* 15 Jun, Vol. 360, Issue 6394, pp. 1232-1235 DOI: 10.1126/science.aar7121.

¹⁴ Emily J. Mockford, Rupert C. Marshall, Torben Dabelsteen. Degradation of Rural and Urban Great Tit Song: Testing Transmission Efficiency. *PLoS ONE*, 2011; 6 (12): e28242 DOI: 10.1371/journal.pone.0028242.

ambiental ser devidamente acutelada no planeamento das cidades e integrada como um dos necessários elementos de ponderação na definição das regras de edificabilidade e de ocupação do solo, subsolo e espaço aéreo correspondente.

V. NOTAS CONCLUSIVAS

Segundo Louis Kotzé, o Antropoceno é “uma encarnação mais recente de antigas metáforas, como a hipótese de Gaia” (desenvolvida nos anos 60 e segundo a qual a Terra se comportaria como sistema complexo auto-regulado e dinâmico) mas é sobretudo um desafio antropogénico à resiliência ao impacto que estamos a ter sobre o que é, afinal de contas, um planeta vulnerável e finito, e para responder adequadamente às muitas mudanças ecológicas antropogénicas que afetarão gravemente, em todos os cenários, a Terra e a vida na Terra como a conhecemos”¹⁵.

É nas cidades, onde esta vulnerabilidade é mais nítida, que a necessidade de apostar na resiliência humana e dos ecossistemas, é particularmente importante, sendo imprescindível mobilizar todos os atores políticos, económicos e sociais para o efeito, uma vez que tão breve quanto possível e seguramente nas próximas décadas será necessário tomar decisões cruciais para o futuro da Terra.

Para isso mesmo apontam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), 17 metas que deverão orientar globalmente as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional até 2030. De realçar o Objetivo 11: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, que aponta no sentido do desenvolvimento de melhores práticas nas cidades, não as deixando crescer orgânica e desordenadamente, e da promoção do interesse ativo dos cidadãos na governança e gestão das cidades.



Figura 6 — Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

¹⁵ Louis J Kotzé (2014) Rethinking Global Environmental Law and Governance in the Anthropocene, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 32:2, 121-156, pág. 123, DOI: 10.1080/02646811.2014.11435355.

Abstracts



Rev **CEDÖUA**

Transboundary projects and citizen participation in EU law

Ludwig Krämer

Judge from 1969 to 2004, served as the European Commission's Chief Counsel on the environment for three decades. Currently is senior counsel and head of the European Union Aarhus Centre at Client Earth

Abstract: According to the "Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters" (Aarhus Convention) there is a fundamental right to participate in the decision-making procedure organized by public authorities. This right is available to everybody, independently of State frontiers. Yet the absence of specific provisions on the public participation in transboundary activities in the Aarhus Convention leaves a number of problems unanswered which can be addressed and solved via interpretation.

Keywords: Aarhus Convention, right to participation, transboundary projects, European Union

Corporate Practice — Addressing the Balance between Commercial Success and Environmental and Social Responsibility

Stephen J. Turner

Stephen Turner is a Senior Lecturer in the Law School of Essex University. He specialises in the areas of international environmental law, global environmental governance, climate change law and corporate law.

Abstract: Many of the unwanted outcomes for the environment and human rights are linked to or directly attributable to business practices. Because international law concerning human rights and environmental issues does not directly apply to non-state actors such as companies, it is important to analyse those legal and non-legal frameworks that determine how companies operate and the extent to which they influence the impact that businesses have on human rights and the environment. Therefore this article considers the tension between the sometimes competing sets of legal and regulatory frameworks that relate to the promotion of commercial success on the one hand and the sound management of environmental, social and governance (ESG) issues on the other. It surveys the ways that these drivers affect the operations and strategies of businesses in practice and comments on what this may mean for the international community as it goes forward.

Keywords: environmental law, company law, commercial practices, environmental and social corporate responsibility.

Preventive measures of territorial plans: one case, several problems

Fernanda Paula Oliveira

Professor at the Faculty of Law of the University of Coimbra

Abstract: Preventive measures of territorial plans, may affect individual rights. However, they must comply certain with certain requirements and procedures. This text intends to analyze, from a concrete case, these and other relevant questions on preventive measures that are applied to “validly authorized actions”

Firstly, it is analyzed the situations of acquired rights — those in which authorized administrative acts have already been practiced.

Secondly, because preventive measures are of a normative nature, and are not applied immediately, it is made reference to the need to practice administrative acts to amend those authorizations and the need to pay compensation to those whose rights are affected.

Finally, reference is made to the requirements of proportionality and the determination of preventive measures as a condition for their validity.

Keywords: preventive measures, acquired rights, compensation.

•

From water law to hydrological cycle law: normative densification of the concept of dangerous, useless and unsustainable dams

Alexandra Aragão

Professor at the Faculty of Law of the University of Coimbra

Abstract: Water law is not just about protecting water quantity and water quality. It is also about protecting river connectivity. The evolution from a *static vision* of rivers as water reservoirs to a *dynamic vision* of rivers as ecosystems and elements of the water cycle shows that a new normative approach is needed. Dams are obstacles to river connectivity hindering important ecological functions of river ecosystems. The objective of this essay is to develop criteria for dam removal based on legal concepts of safety, utility and sustainability. If a river obstacle is labelled as dangerous, useless or unsustainable it should be removed.

Keywords: water law, water cycle law, river obstacles, dams, dam safety, danger, utility, sustainability, dam removal.

Últimas Aquisições
Bibliográficas



Rev **CEDÖUA**

ÁLVAREZ PELEGRY, Eloy

Gas no convencional: shale gas: aspectos estratégicos, técnicos, medioambientales y regulatorios / Eloy Álvarez Pelegry, Claudia Suárez Diez; [colab. Instituto Vasco de Competitividad. Fundacion Deusto]. — Madrid [etc.]: Marcial Pons, 2016. — 302 p.: il.; 24 cm. —

Inclui bibliografía.

ISBN 9788416402946

ARONSSON, Thomas, 1963-

Environmental policy, sustainability and welfare / Thomas Aronsson, Kenneth Backlund, Karl-Gustaf Lofgren. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, cop. 2018. — vii, 189 p. : il.; 25 cm. — Bibliografía: p. [173]-179.

— Índice: p. [181]-189.

ISBN 9781781955116

ASSMANN, Lukas, 1984-

Europäisierung der Energiewende : die grenzüberschreitende Förderung erneuerbarer Energien am Beispiel deutscher Gesetze für Biogas und Biomethan / Lukas Assmann. — Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. — XXII, 289 p.; 24 cm. — (Energierecht. Beiträge zum deutschen, europäischen und internationalen Energierecht; 15). — Inclui referências bibliográficas. — Bibliografía: p. [268]-285. — Índice: p. [287]-289.

ISBN 9783161546365

“AUGI— A PRÁTICA E O FUTURO”, Palmela, 2016.

As Áreas Urbanas de Génesis Ilegal (AUGI): a prática e o futuro: atas do seminário de 12 de Outubro, 2016 / coordenação Fernanda Paula Oliveira; [Álvaro Amaro ... et al.]. — Coimbra: Instituto Jurídico, 2017. — 128, [1] p.: il.; 23 cm.

ISBN 9789898787859

BOGGERO, Giovanni, 1987-

Constitutional principles of local self-government in Europe / by Giovanni Boggero. — Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2018. — XV, 334 p.; 25 cm. — (Studies in territorial and cultural diversity governance; 9). — Bibliografía: p. [303]-329. — Índice: p. [330]-334.

ISBN 9789004347236

CARBON CAPTURE AND STORAGE

Carbon capture and storage: emerging legal and regulatory issues / edited by Ian Havercroft, Richard Macrory and Richard Stewart; Stuart Haszeldine ... [et al.]. — 2nd ed. — Oxford; Portland: Hart Publishing, 2018. — xxviii, 372 p.: il.; 25 cm. — Inclui referências bibliográficas.

ISBN 9781509909582

CASTRO, Paulo Jorge Canelas de, 1963-

Mutações e constâncias do direito internacional da água: mudanças de paradigmas / Paulo Jorge Tavares Canelas de Castro. — Coimbra: [s.n.], 2016. — [18], 444 p.; 30 cm. — Tese de doutoramento em Direito (Ciências Jurídico-Políticas), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, sob orientação de José Joaquim Gomes Canotilho. — Bibliografía: p. 407-444.

ÇEVİRİM, Yasemin, 1987-

Housing improvement districts : Nachhaltige Stadtentwicklung durch private Initiative und staatliche Gewährleistung / Yasemin Çevrim. — Tübingen : Mohr Siebeck, cop. 2016. — XVII, 276 p.; 24 cm. — (Recht der Nachhaltigen Entwicklung; 17). — Orig. dissertação apresentada à Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, em 2015. — Bibliografía: p. [245]-274. — Índice: p. 275-276.

ISBN 9783161546013

COLÓQUIO INTERNACIONAL "PODER LOCAL DEMOCRÁTICO: 40 ANOS DEPOIS", Coimbra, 2017.

Poder local democrático: atas do Colóquio Internacional "Poder Local Democrático: 40 anos depois", Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA), Coimbra, 19 e 20 de Maio de 2017 / coordenação científica Fernando Alves Correia ... [et al.]. — Coimbra: Gestlegal, 2018. — 224 p.: il.; 24 cm. — Inclui bibliografia.

ISBN 9789898951076

COMENTARIOS SISTEMÁTICOS A LA LEY 22/2011, DE 28 DE JULIO, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados / Fernando García-Moreno Rodríguez; Aitana de la Varga Pastor ... [et al.]. — 1.ª ed. — Cizur Menor: Editorial Aranzadi, 2014. — 764 p.; 24 cm. — (Estudios). — Inclui bibliografia.

ISBN 9788490597163

CONFERENCE OF HERITAGE, CULTURE AND RIGHTS: CHALLENGING LEGAL DISCOURSES, New South Wales, 2013.

Heritage, culture and rights: challenging legal discourses / edited by Andrea Durbach and Lucas Lixinski. — Oxford; Portland: Hart Publishing, 2017. — vi, 301 p. : il.; 25 cm. — Inclui índice e bibliografia.

ISBN 9781849468084

CONGRESSO DE DIREITO DO URBANISMO, 1, Lisboa, 2018.

Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo / coordenação científica Fernanda Paula Oliveira; Ana Pinho ... [et al.]. — Coimbra: Almedina, 2019. — 338 p.; 23 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. 5-7.

ISBN 9789724077819

CONVEGNO AIDEN, Milano, 2015.

Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia : atti del convegno AIDEN : Milano, 3 dicembre 2015 / [a cura di Eugenio Bruti Liberati, Marinella De Focatiis, Aldo Travi]. — Milano: Wolters Kluwer, 2017. — XI, 271 p.; 24 cm. — Inclui bibliografia. — Texto em italiano, inglês e francês.

ISBN 9788813362195

DELGADO DEL SAZ, Silvia, 1986-

Vorsorge als Verfassungsprinzip im europäischen Umweltverbund : Rechtsvergleichende Überlegungen am Beispiel der Risiken der Mobilfunkstrahlung / Silvia Delgado del Saz. — Tübingen : Mohr Siebeck, 2017. — XVII, 222 p.; 24 cm. — (Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht; 18). — Bibliografia: p. 207-216.

ISBN 9783161549793

DIALOGHI SUL DIRITTO DELL'ENERGIA

Dialoghi sul diritto dell'energia / a cura di Marinella De Focatis, Angelo Maestroni. — Torino: G. Giappichelli, 2014-2015. — 2 vol.; 23 cm. — (Collana del Dipartimento di giurisprudenza. Università degli studi di Bergamo; 2). — Inclui bibliografia. — Vol. 1: Le concessioni idroelettriche. — 2014. — Vol. 2: Contratti dell'energia e regolazione. — 2015.

ISBN 9788834852170 (Vol. 1)

ISBN 9788892101760 (Vol. 2)

DIÁLOGO AMBIENTAL, CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

Diálogo ambiental, constitucional e internacional / Coordenadores Jorge Miranda, Carla Amado Gomes; organizadores Bleine Queiroz Caúla, Gerardo Clésio Maia Arruda, Valter Moura do Carmo. — Rio de Janeiro: Lumen Juris, — vol.; 24 cm. — Vol. 10. — 2018.

ISBN 9788551905470 (Vol. 10).

DIREITO DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL

Direito do petróleo e gás natural: estudos em homenagem ao professor José Romualdo Dantas Vidal / organizadores Yanko Marcus de Alencar Xavier ... [et al.]. — Natal: EDUFRN, 2013. — 185 p.; 22 cm. — (Série direito dos recursos naturais e da energia; 9). — Inclui bibliografia.

ISBN 9788542501124

DUCRET, Sylvie Marguerite

Guide juridique de la propriété forestière privée: régime juridique de la forêt privée, droits et obligations des propriétaires / Sylvie Marguerite Ducret. — Héricy: Editions du Puits Fleuri, 2013. — 637 p.: il.; 21 cm. — (Gestion & organization)

ISBN 9782867394911

ENDRES, Ewald, 1968-

BWaldG: Bundeswaldgesetz: Kommentar / von Ewald Endres. — Berlin: Erich Schmidt, 2014. — 608 p.: il.; 22 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. 583-590.

ISBN 9783503144488

ENVIRONMENTAL AND ENERGY LAW

Environmental and energy law / edited by Jorge E. Viñuales and Emma Lees. — Cheltenham; Northampton: An Elgar research collection, cop. 2017. — 3 vol.; 25 cm. — (International library of law and the environment). — Inclui bibliografia. — Vol. 1: International dimensions. — 2017. — Vol. 2: European dimensions. — 2017. — Vol. 3: Domestic, comparative and transnational dimensions. — 2017.

ISBN 9781785366222

ENVIRONMENTAL LAW AND GOVERNANCE FOR THE ANTHROPOCENE

Environmental law and governance for the Anthropocene / edited by Louis Kotzé. — Oxford; Portland: Hart Publishing, 2017. — 379 p.; 24 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. [373]-379.

ISBN 9781509906567

ENVIRONMENTAL TAXATION AND GREEN FISCAL REFORM

Environmental taxation and green fiscal reform: theory and impact / ed. by Larry Kreiser... [et al.]. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, cop. 2014. — xv, 317 p.; 24 cm. — (Critical issues in environmental taxation; 14). — Inclui bibliografia. — Índice: p. 307-317.

ISBN 9781783478163

ESTUDOS JURÍDICOS EM MATÉRIA DA ENERGIA NAS PERSPECTIVAS BRASILEIRA E PORTUGUESA

Estudos jurídicos em matéria da energia nas perspectivas brasileira e portuguesa / Yanko Marcus de Alencar Xavier ... [et al.] organizadores; [autores Ana Raquel Gonçalves Moniz ... et al.]. — 1.º ed. — Curitiba: Editora Prismas, 2018. — 328 p.; 23 cm. — Bibliografia no final de cada texto.

ISBN 9788555079566

FOREIGN INVESTMENT IN THE ENERGY SECTOR

Foreign investment in the energy sector: balancing private and public interests / edited by Eric de Brabandere and Tarcisio Gazzini. — Leiden; Boston: Brill, 2014. — XXV, 286 p.; 25 cm. — (Nijhoff international investment law series; 2). — Inclui índice e bibliografia.

ISBN 9789004244702

GARCÍA ASENSIO, José Miguel

Análisis jurídico de los aprovechamientos forestales en España / José Miguel García Asensio. — Barcelona: Atelier, 2017. — 741 p.: il.; 24 cm. — (Atelier administrativo). — Inclui referências bibliográficas. — Bibliografia: p. 683-741.

ISBN 9788416652808

GESTÃO PARTILHADA DOS ESPAÇOS MARÍTIMOS

Gestão partilhada dos espaços marítimos: papel das regiões autónomas / Ana Raquel Moniz ... [et al.]. — 1.ª ed. — Coimbra: Gestlegal, 2018. — 308 p.; 23 cm.
ISBN 9789895407668

GIL, Gustavo Luz

Registo de imóveis e meio ambiente: averbações ambientais e reflexões sobre as novas perspectivas de proteção do ambiente no âmbito registral / Gustavo Luz Gil. — Coimbra: [s.n.], 2016. — 520 p.; 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. 467-499.

GONÇALVES, Adelino, 1970-

Património urban(ístic)o e desenvolvimento: uma década de estudos sobre a dimensão urbana do património / Adelino Gonçalves. — Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2018. — 329 p.: il.; 26 cm. — Bibliografia: p. 313-321. — Também disponível em linha.
<http://doi.org/10.14195/978-989-26-1457-1>
ISBN 9789892614564

GUIDE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT

Guide de l'agriculture et de la forêt : 2018 / Sandrine Besson ... [et al.]; sous la direction de Hubert Bosse-Platière et Benoît Grimonprez. — Paris: LexisNexis, 2018. — XXVIII, 1192 p.; 25 cm. — Inclui bibliografia. — Texto a duas colunas.
ISBN 9782711028993

HANDBOOK OF AGRI-FOOD LAW IN CHINA, GERMANY, EUROPEAN UNION

Handbook of agri-food law in China, Germany, European Union: food security, food safety, sustainable use of resources in agriculture / Ines Härtel, editor. — Cham: Springer, 2018. — vii, 662 p.; 25 cm. — Bibliografia: p. 638-641.
ISBN 9783319676654
DOI 10.1007/9783319676661

HOLZER, Gottfried, 1947-

Agrarumweltrecht: Landwirtschaft — Umwelt — Recht : Handbuch / Gottfried Holzer, Ernst Reischauer. — Wien: Verlag Österreich, 2015. — XXXII, 534 p.: il.; 25 cm. — Inclui bibliografia. — Índice: p. 527-534.
ISBN 9783704669773

INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Indicadores de desenvolvimento sustentável: instrumentos estratégicos e inovadores para municípios sustentáveis: o caso de Estarreja / coordenadores Sara Moreno Pires ... [et al.]. — Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra [etc.], D.L. 2018. — 586 p.: il., mapas; 23 cm. — Bibliografia no final de cada capítulo. — https://www.ij.f.d.uc.pt/publicacoes/monografias/pub_11/Livro_IDS_Estarreja_10_1_2017_seg.pdf.
ISBN 9789898787866

JORNADAS INTERNACIONALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, MEDIOAMBIENTAL Y FISCAL ROMANO, 3 Turín, 2015.

Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III / Antonio Fernández de Buján (director); Andrea Trisciuglio (coeditor), Gabriel Gerez Kraemer (coeditor). — Madrid: Dykinson, 2016. — 751 p.; 25 cm. — (Monografías de derecho romano y cultura clásica). — Inclui bibliografia. — Texto em espanhol com participações em italiano; resumos em espanhol e inglês.
ISBN 9788490858141

KAHL, Wolfgang, 1965-

Nachhaltigkeitsverfassung : Reformüberlegungen / Wolfgang Kahl. — Tübingen: Mohr Siebeck, 2018. — VII, 170 p.; 24 cm. — (Recht der Nachhaltigen Entwicklung; 21). — Bibliografia: p. [143]-166.
ISBN 9783161559716

KRECK, Lena

Exklusionen/Inklusionen von Umweltflüchtlingen / Lena Kreck. — 1. Aufl. — Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2016. — 260 p.; 22 cm. — Orig. dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Bremen, em 2015. — Bibliografia: p. 237-257.

ISBN 9783958320864

LAIMÉ, Marc, 1952-

Le dossier de l'eau: pénurie, pollution, corruption / Marc Laimé. — Paris: Éditions du Seuil, cop. 2003. — 401 p.; 22 cm. — (L'épreuve des faits). — Bibliografia p. 391-[402].

ISBN 9782020548144

LAIMÉ, Marc, 1952-

Les batailles de l'eau / [textes], Marc Laimé; [photographies], François Cuel, Jean-Louis Vibert-Guigue. — Paris: Éditions Terre Bleue, 2008. — 350 p.: il.; 30 cm. — Inclui bibliografia.

ISBN 9782909953205

LEITÃO, Manuela Prado

Desastres ambientais, resiliência e a responsabilidade civil / Manuela Prado Leitão. — Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018. — 256 p.; 23 cm. — Bibliografia: p. 217-235.

ISBN 9788551905401

LIBRO BLANCO DE LA ECONOMÍA DEL AGUA

Libro blanco de la economía del agua / coordinadores, Gonzalo Delacámara, Francisco Lombardo, José Carlos Díez; colaboradores, Fernando Galván ... [et al.]; [autores] Finn E. Kydland ... [et al.]. — Madrid [etc.]: McGraw Hill Education, 2018. — XXVII, 497 p.: il.; 24 cm. — Inclui referências bibliográficas

ISBN 9780008501518

LOCAL POLITICS IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE

Local politics in a comparative perspective: the cases of Petrozavodsk and Tübingen / Rolf Frankenberger, Elena Chernenkova (eds.). — 1st ed. — Baden-Baden: Nomos, 2017. — 272 p.: il.; 23 cm. — (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung; Band 49). — Inclui bibliografia.

ISBN 9783848738922

MADAULE, Stéphane, 1958-

Le manuel du développement: 25 ans d'expérience dans la coopération internationale / Stéphane Madaule. — Paris: L'Harmattan, 2012. — 589, [1] p.: il.; 24 cm. — (Prospective développement). — Inclui bibliografia.

ISBN 9782296970052

MAGNO, Pietro, 1941-

Profili del nuovo diritto agrario e dell'ambiente / Pietro Magno, Giuseppe Giove. — Milano: Giuffrè Editore, 2006. — VII, 741 p.; 24 cm. — (Collana dell'Università LUM Jean Monnet. Serie giuridica; 7). — Inclui referências bibliográficas.

ISBN 9788814130458

MARKET BASED INSTRUMENTS

Market based instruments: national experiences in environmental sustainability / edited by Larry Kreiser... [et al.]. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, cop. 2013. — xiii, 204 p.; 25 cm. — (Critical issues in environmental taxation; 13). — Inclui bibliografia. — Índice: p. 193-204.

ISBN 9781782548713

MARKET INSTRUMENTS AND THE PROTECTION OF NATURAL RESOURCES

Market instruments and the protection of natural resources / edited by Natalie P. Stoianoff... [et al.]. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, cop. 2016. — xii, 247 p.: il.; 24 cm. — (Critical issues in environmental taxation; 18). — Inclui bibliografia. — Índice: p. 235-247.

ISBN 9781786431202

MATHIS, Klaus, 1967-

Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit : eine interdisziplinäre Studie aus rechtlicher, ökonomischer und philosophischer Sicht / Klaus Mathis. — Tübingen: Mohr Siebeck, cop. 2017. — XXXIV, 694 p.: il.; 24 cm. — (Recht der Nachhaltigen Entwicklung; 19). — Bibliografia: p. [637]-687. — Índice: p. [689]-694. ISBN 9783161551666

NACHHALTIGKEIT DURCH ORGANISATION UND VERFAHREN

Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren / herausgegeben von Wolfgang Kahl. — Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. — XX, 413 p.; 24 cm. — (Recht der nachhaltigen Entwicklung; 16). ISBN 9783161536465

NOVOS ESTUDOS DE DIREITO DO PATRIMÓNIO CULTURAL

Novos estudos de direito do património cultural / coordenação José Luís Bonifácio Ramos e João Martins Claro. — [Vila Franca de Xira]: Petrony, 2018. — vol.; 23 cm. — (Novos estudos; 4). — T. 1: 2018. ISBN 9789726852636

OLIVEIRA, Fernanda Paula, 1967-

Uma administração pública moderna e mais próxima do cidadão? / Fernanda Paula Oliveira, Diogo Duarte de Campos, Carla Machado. — Coimbra: Almedina, 2018. — 134 p.; 23 cm. — (Obras coletivas) ISBN 9789724076041

OS MUNICÍPIOS E A DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM BAIXA TENSÃO

Os municípios e a distribuição de energia elétrica em baixa tensão / coordenadores João Pacheco de Amorim, Carlos José Batalhão. — Braga: AEDREL, 2019. — 127 p.; 23 cm. — Inclui bibliografia. ISBN 9789895407149

OZCAYIR, Z. Oya.

Liability for oil pollution and collisions / Z. Oya Ozcayir; foreword by Paul Bartlett. — Abingdon; New York: Informa Law from Routledge, 2014. — lx, 573 p.; 25 cm. — Inclui índice e bibliografia. ISBN 9781859781791

PERSPECTIVAS JURÍDICAS DO PRÉ-SAL

Perspectivas jurídicas do pré-sal / Yanko Marcius de Alencar Xavier ... [et al.]. — Curitiba: Editora Prisma, 2018. — 286 p.; 23 cm. ISBN 9788555079016

PIRES, André Lins e Silva

A regulação dos resíduos sólidos no Brasil / André Lins e Silva Pires. — Coimbra: [s.n.], 2015. — 1 CD-ROM (103 p.); 12 cm. — Dissertação de Mestrado em Direito, (Ciências Jurídico-Políticas / Direito Administrativo) apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader; leitor de CD. <http://hdl.handle.net/10316/35099>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Direito do ordenamento do território e do urbanismo: legislação básica / [compilador] Fernando Alves Correia. — 11.ª ed. — Coimbra: Almedina, 2019. — 469 p.; 23 cm. — (Colectâneas de legislação). ISBN 9789724078496

RAGHEBOOM, Hélène, 1981-

The international legal status and protection of environmentally-displaced persons: a european perspective / by Hélène Ragheboom. — Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2017. — XIII, 684 p.: il.; 25 cm. — (International refugee law series; 8). — Inclui bibliografia. — Índice: p. [668]-684. ISBN 9789004317413

REFLEXIONES SOBRE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

Reflexiones sobre la vivienda en España / por Fernando García-Moreno Rodríguez, Francisco González García; Alicia Izquierdo Yusta ... [et al.]. — 1.º ed. — Cizur Menor: Editorial Aranzadi, 2013. — 585 p.: il.; 24 cm. — Incluir bibliografía.
ISBN 9788490147719

RESEARCH HANDBOOK ON CLIMATE CHANGE AND AGRICULTURAL LAW

Research handbook on climate change and agricultural law / edited by Mary Jane Angelo and Anél Du Plessis. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2017. — xiii, 472 p. : il.; 25 cm. — (Research handbooks in climate law). — Incluir bibliografía. — Índice: p. 449-472.
ISBN 9781784710637

RIBEIRO, Rafael Martins

Contratação de eficiência energética: da necessidade de disciplina privada aos contratos de gestão de eficiência energética / Rafael Martins Ribeiro. — Coimbra: Instituto Jurídico, 2018. — 151 p.; 23 cm. — (Teses; M 11). — Orig. dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em 2018. — Bibliografía: p. 138-147.
ISBN 97898988891235

RICHTER, Brian

Chasing water: a guide for moving from scarcity to sustainability / Brian Richter. — Washington [etc]: Island Press, cop. 2014. — xv, 171 p. : il.; 24 cm. — Incluir bibliografía. — Índice: p. 163-171.
ISBN 9781610915380

ROCHA, Júlio César de Sá

Democracia na gestão das águas: atuação do conselho estadual de recursos hídricos / Júlio César de Sá Rocha. — Salvador: EDUNEB, 2012. — 182 p.; 22 cm.
ISBN 9788578871505

RUE, Colin de la

Shipping and the environment: law and practice / by Colin de la Rue and Charles B. Anderson; foreword by Efthimios E. Mitropoulos. — 2nd ed. — London; New York: Routledge, 2015. — cx, 1247 p.; 26 cm. — (Lloyd's shipping law library). — Incluir referências bibliográficas.
ISBN 9781843113232

SALVIA, Filippo, 1935-

Manuale di diritto urbanistico / Filippo Salvia, Cristiano Bevilacqua. — 3. ed. — Milanofiori: Wolters Kluwer, cop. 2017. — XXX, 327 p.; 24 cm. — (CEDAM Scienze Giuridiche). — Incluir bibliografía. — Índice: p. [323]-327.
ISBN 9788813363185

SCHULTE ZU SODINGEN, Beate, 1966-

Der völkerrechtliche Schutz der Wälder: Nationale Souveränität, multilaterale Schutzkonzepte und unilaterale Regelungsansätze / Beate Schulte zu Sodingen. — Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2002. — XXXI, 575, [3] p.: il.; 24 cm. — (Beiträge zum ausländischen öffentlichen recht und Völkerrecht; Band 150). — Incluir bibliografía.
ISBN 9783642627644

SCOTFORD, Eloise, 1978-

Environmental principles and the evolution of environmental law / Eloise Scotford. — Oxford; Portland: Hart Publishing, 2017. — 272 p.; 24 cm. — Incluir bibliografía. — Índice: p. [267]-272.
ISBN 9781849462976

SOMMER, Julia

Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht / Julia Sommer. — Berlin [etc.]: Springer, 2018. — XXX, 891 p.; 24 cm. — (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht; Bd. 156). — Orig. dissertação apresentada à Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, em 2001. — Bibliografia: p. [825]-874.

ISBN 9783540003687

SPENGLER, Peter

Struktur und Funktion der Grundpflicht zur gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung : ein Beitrag zur rechtlichen Bewältigung des Deponieproblems in Deutschland und der Dogmatik der umweltrechtlichen Grundpflichten / Peter Spengler. — 1. Aufl. — Baden-Baden: Nomos, 2008. — 238 p.: il.; 23 cm. — (Frankfurter Schriften zum Umweltrecht; Bd. 40). — Bibliografia: p. 215-233. — Índice: p. 235-238.

ISBN 9783832939083

STEINBERG, Rudolf, 1943-

Der ökologische Verfassungsstaat / Rudolf Steinberg. — Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998. — 479 p.; 21 cm. — Bibliografia: p. 457-470.

ISBN 9783518582695

STEINFÜHRER, Heinrich

Brasilianisches Regenwaldrecht: eine Analyse der Begründungen in Gesetzgebung und Rechtspolitik / Heinrich Steinführer. — Berlin: Lexxion, 2006. — XV, 300 p.; 21 cm. — (Schriftenreihe Umwelt-Recht-Gesellschaft; 2). — Bibliografia: p. 272-289.

ISBN 3936232741

STEINHEBER, Petra

Verhältnis und Wechselwirkung von Informationsfreiheitsrecht und Öffentlichem Vergaberecht / Petra Steinheber. — Hamburg: Kova, 2013. — 303 p.; 21 cm. — (Schriften zum Bau-und Vergaberecht, 17). — Includi bibliografia.

ISBN 9783830074779

STONE, Christopher D., 1937-

Should trees have standing? : law, morality, and the environment / Christopher D. Stone. — 3rd ed. — Oxford [etc.]: Oxford University Press, cop. 2010. — xvi, 248 p.; 24 cm. — Includi bibliografia. — Índice: p. [237]-248.

ISBN 9780199736072

TELES, Steven Michael, 1968-

The rise of the conservative legal movement: the battle for control of the law / Steven M. Teles. — Princeton; Oxford: Princeton University Press, cop. 2008. — xi, 339 p.; 24 cm. — (Princeton studies in american politics). — Includi índice e referências bibliográficas.

ISBN 9780691146256

THE GREEN MARKET TRANSITION

The Green market transition: carbon taxes, energy subsidies and smart instrument mixes / edited by Stefan E. Weishaar... [et al.]. — Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, cop. 2017. — xvi, 287 p. : il.; 24 cm. — (Critical issues in environmental taxation; 19). — Includi bibliografia. — Índice: p. 277-287.

ISBN 9781788111164

UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA, 3, Montego Bay, 1982.

United Nations Convention on the Law of the Sea: a commentary / edited by Alexander Proelss; assistant editors Amber Rose Maggio, Eike Blitza, Oliver Daum; Richard A. Barnes ... [et al.]. — München: C.H. Beck, 2017. — xlix, 2617 p.; 25 cm.

ISBN 9783406603242

VALE, Murilo Melo

Desapropriações: análise crítica do marco legal das expropriações administrativas no direito brasileiro / Murilo Melo Vale; prefácio Cristiana Fortini. — Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018. — 272 p.; 23 cm. — Bibliografia: p. 231-249.

ISBN 9788551906576

WORLD CONSERVATION CONGRESS, 3, Bangkok, 2004.

Judges and the rule of law: creating the links: environment, human rights and poverty / edited by Thomas Greiber. — Gland [etc.]: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2006. — ix, 110 p.; 24 cm. — (IUCN environmental policy and law paper; 60).

ISBN 9782831709154

YUSTOS BASTARDO, Francisco Manuel

El régimen jurídico de las subvenciones en el ámbito local / Francisco Manuel Bastardo Yustos. — Las Rozas: El Consultor de los Ayuntamientos, 2017. — 510 p.: il.; 25 cm. — Inluc referências bibliográficas.

ISBN 9788470527494

Tema do
Próximo número

RevCEDOUA · N.º 44 · ANO XXII · 2.2019

Das escombrelras de
volfrâmio ao lítio digitalizante

DOCTRINA

JURISPRUDÊNCIA

RECENSÕES

DOSSIER

ABSTRACTS

ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

RECOMENDAÇÕES SOBRE APRESENTAÇÃO DE TEXTOS PARA PUBLICAÇÃO NA REVCEDOUA

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

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

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

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

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

Doutrina - 7000 palavras.

Jurisprudência - 3000 palavras.

Recensões - 3000 palavras.

Dossier - 3000 palavras.

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

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

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



Preços e assinaturas

Número Avulso 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.

