

# Rev **CED<sup>U</sup>UA**

N.º 41 • ANO XXI • 1.18 • JANEIRO-JUNHO 2018

## DOCTRINA

Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal de 2012 a 2017

**FERNANDO ALVES CORREIA**

Dever do estado de implementação de medidas de extrafiscalidade ambiental no âmbito da política nacional de resíduos sólidos

**PERY SARAIVA NETO / FLÁVIA FRANÇA DINNEBIER**

A proporcionalidade na atribuição de encargos decorrentes de operações urbanísticas e os limites ao poder discricionário

**JORGE ALVES CORREIA**

Da "cidade criativa" à criatividade da cidade

**MARIA DO CÉU COLAÇO**

## JURISPRUDÊNCIA

Processo 03667/08

A garantia do existente ou a apologia da ruína como edificação

**INÊS DOS SANTOS ANASTÁCIO**

## RECENSÕES

Human Rights Approaches to Climate Change. Challenges and Opportunities

**MEGAN SARAIVA**

## DOSSIER

Tecnologias de informação geográfica, território e ambiente: que futuro?

**ALEXANDRA ARAGÃO**

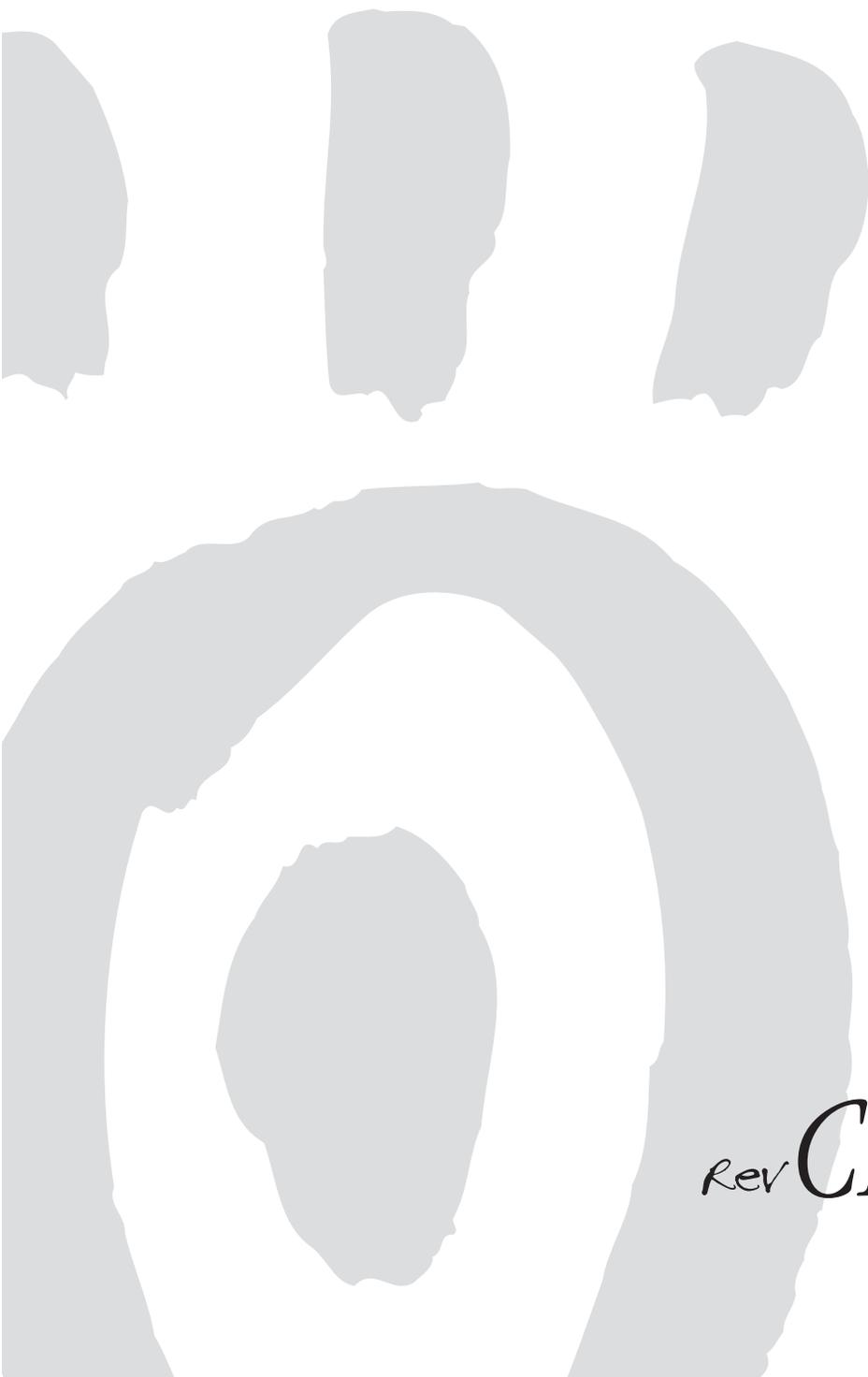


Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

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

# 41

ANO XXI  
1.18



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

Assinaturas e Distribuição: GestLegal  
Pré-impressão e Impressão: GestLegal

Periodicidade: 2 números / ano  
Ano de Publicação: 2018  
Número Avulso: 16,00 Euros (IVA incluído)  
Tiragem: 200 Ex.

Depósito Legal: #####  
ISSN: 0874 - 1093  
N.º de Registo no ICS: 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

Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal de 2012 a 2017 9

FERNANDO ALVES CORREIA

Dever do estado de implementação de medidas de extrafiscalidade ambiental no âmbito da política nacional de resíduos sólidos 27

PERY SARAIVA NETO / FLÁVIA FRANÇA DINNEBIER

A proporcionalidade na atribuição de encargos decorrentes de operações urbanísticas e os limites ao poder discricionário 51

JORGE ALVES CORREIA

Da "cidade criativa" à criatividade da cidade 69

MARIA DO CÉU COLAÇO

## JURISPRUDÊNCIA

Processo 03667/08 81

A garantia do existente ou a apologia da ruína como edificação 91

INÊS DOS SANTOS ANASTÁCIO

## RECENSÕES

Human Rights Approaches to Climate Change. Challenges and Opportunities 105

MEGAN SARAIVA

## DOSSIER

Tecnologias de informação geográfica, território e ambiente: que futuro? 113

ALEXANDRA ARAGÃO

ABSTRACTS 125

ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS 131

Rev **CEDÖUA**



## A “Aldeia da Luz” e o Antropoceno

Já lá vão uns anos em que uma equipa do CEDOUA se deslocou à barragem do Alqueva e à primitiva Aldeia da Luz para, in loco, averiguar a actividade Grafite da “deslocalização imperiosa” desta formosa aldeia alentejana (cf. REVCEDOUA n.º 8, vol. 2, de 2001). A nossa memória ficou registada com o título “A Memória da Luz: do Alqueva à Aldeia da Luz”. Passadas duas décadas, ouvimos ainda as falas já longínquas dos habitantes da aldeia da luz. As opiniões críticas dos habitantes intuía iniquidades territoriais em curso quer quanto à coesão territorial, quer quanto à integração ambiental. No plano dogmático, recorta-se o conceito aglutinador das actividades causadoras de efeitos ambientais externos fortemente negativos. GRAFITE significa isso: *actividades geradoras de riscos ambientais e focos de iniquidade territorial evitável*. Estas iniquidades podem transportar “banalidades do mal” e banalidades do bem, mas não são uma inevitabilidade. É *dever* traçar os fundamentos jurídicos do *dever* de forma a evitar e compensar as iniquidades territoriais do novo período do Antropoceno.

Coimbra, Julho de 2018



(José Joaquim Gomes Canotilho)



**Doutrina**



*Rev* **CEDÖUA**



# Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal de 2012 a 2017 <sup>1</sup>

Fernando Alves Correia <sup>2</sup>

## RESUMO

A presente crónica de atualização do direito do urbanismo português, relativa aos anos de 2012 a 2017, aborda, em estreita síntese, as transformações operadas na *legislação* (com referência à nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, ao novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e ao novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação), a *programação* e a *planificação territorial*, a *jurisprudência* e a *doutrina*.

## I. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Durante os últimos seis anos, o direito do urbanismo português passou por significativas transformações. À semelhança de anteriores crónicas de atualização do direito do urbanismo português, vamos referir-nos, em estreita síntese, a quatro grandes setores: a *legislação*, a *programação* e a *planificação territorial*, a *jurisprudência* e a *doutrina*.

### 1. A Nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPSOTU)

A mais importante inovação legislativa ocorrida no arco temporal aqui considerado foi a nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30/05, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16/08. Dada a impossibilidade de abordar neste trabalho todas as reformas trazidas por esta lei, vamos limitar-nos a indicar, com base numa seleção naturalmente subjetiva, alguns princípios fundamentais.

<sup>1</sup> O presente artigo corresponde, nos seus traços essenciais, ao texto, elaborado em língua francesa, para ser publicado, na linha de anteriores crónicas sobre a evolução do direito do urbanismo português, no *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, de 2018, editado pelo Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH), com sede na Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne)*.

<sup>2</sup> Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

O primeiro é o princípio da *integração* das políticas de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (às quais poderemos juntar a do ambiente), com base numa visão global, ao serviço de um conjunto de *fins comuns* e obedecendo a um leque alargado de *princípios gerais*. O segundo é o da classificação do solo em “solo rústico” e “solo urbano”. O solo rústico é “aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas e aquele que não seja classificado como urbano”. O solo urbano é “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação”. Esta opção por uma lógica de efetiva e adequada afetação do solo urbano ao solo parcial ou totalmente urbanizado ou edificado tem como consequência o estreitamento da noção de solo urbano, a eliminação da categoria de solo urbanizável e a consagração do princípio da *sustentabilidade territorial*, cujo sentido é o de que a transformação do solo rústico em urbano deve ser limitada ao indispensável, sustentável do ponto de vista económico e financeiro e fundada em indicadores demográficos e de níveis de oferta e de procura de solo urbano.

O terceiro é o de que a aquisição das faculdades urbanísticas que integram o conteúdo do aproveitamento do solo urbano ou o conteúdo urbanístico do direito de propriedade do solo é efetuada de forma *sucessiva* e *gradual* e está sujeita ao cumprimento dos ónus e deveres urbanísticos estabelecidos na lei e nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal aplicáveis. Resulta deste princípio que o denominado “*jus aedificandi*” não integra o conteúdo essencial do direito de propriedade do solo, é antes uma faculdade atribuída pelo ordenamento jurídico urbanístico, e que se vai consolidando, de modo *dinâmico* e *evolutivo*, à medida que vão sendo percorridas várias etapas, que começam com as disposições dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal e terminam com a emissão dos atos de controlo prévio das operações urbanísticas.

O art. 17.º da LBPSOTU consagra um quarto princípio, o qual consiste em que o sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados (n.º 1) ou qualquer sacrifício imposto aos proprietários do solo que tenha um efeito equivalente a uma expropriação (n.º 3) devem ser acompanhados de *compensação* ou de *indemnização*, conforme os casos. No que respeita aos sacrifícios do primeiro tipo, adianta o n.º 1 daquele preceito que eles só podem ter lugar nos casos expressamente previstos na lei ou nos planos territoriais aplicáveis e mediante o pagamento de compensação (no caso da existência de mecanismos adequados de perequação de benefícios e encargos resultantes dos planos territoriais) ou indemnização. Por sua vez, o n.º 2 do artigo 17.º estatui que a referida compensação ou indemnização é prevista, *obrigatoriamente* e *de forma expressa*, no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal que fundamenta a imposição do sacrifício, nomeadamente através da definição de mecanismos de perequação deles resultantes. No que respeita ao segundo tipo de expropriações de sacrifício de índole urbanística, o n.º 3 do artigo 17.º refere que

são acompanhadas de indemnização, tendo em conta a inadequação, por via de regra, dos mecanismos de perequação para a compensação dos mesmos.

Um quinto princípio inovador de grande relevo é o da *caducidade das reservas de solo* estabelecidas pelos planos urbanísticos (art. 18.º). De facto, a reserva de solo para infraestruturas urbanísticas, equipamentos e espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva, que tenha por objeto propriedade privada, determina a obrigatoriedade da respetiva aquisição pela Administração Pública no prazo estabelecido no plano territorial ou no instrumento da programação, findo o qual aquela reserva *caduca*, desde que o atraso não seja imputável à falta de iniciativa do proprietário ou ao incumprimento dos respetivos ónus ou deveres urbanísticos. Na falta de fixação do prazo de caducidade, a reserva caduca no prazo de cinco anos contados da data da entrada em vigor do respetivo plano territorial.

O sexto princípio é o da *desmaterialização do “jus aedificandi” ou da sua dissociação em relação ao direito de propriedade do solo*. Consiste na possibilidade de a edificabilidade ser objeto de direitos subjetivos autónomos do solo, nomeadamente para viabilizar a transferência de edificabilidade, nos termos da lei. Com efeito, o art. 21.º, n.º 1, da LBPSOTU estabelece que os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal podem permitir que a edificabilidade por eles atribuída a um lote ou parcela de terreno seja transferida para outros lotes ou parcelas, visando prosseguir, designadamente, as seguintes finalidades: conservação da natureza e da biodiversidade; salvaguarda do património material, cultural ou paisagístico; prevenção ou minimização de riscos coletivos inerentes a acidentes graves ou catástrofes e de riscos ambientais; reabilitação ou regeneração; dotação adequada em infraestruturas, equipamentos, espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva; habitação com fins sociais; e eficiência na utilização dos recursos e eficiência energética.

Os arts. 26.º a 36.º da LBPSOTU encerram um sétimo princípio: o do *alargamento*, em relação à legislação anterior, dos instrumentos de política pública de solos de que podem lançar mão o Estado, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e as autarquias locais. Para além dos instrumentos tradicionais do *direito de preferência urbanística*, do *direito de superfície*, das *servidões administrativas* e da *expropriação por utilidade pública*, fornece-nos aquela lei outros instrumentos, tais como a *transação de bens do domínio privado* do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, a *cedência de utilização de bens do domínio privado* daqueles entes públicos, a *concessão da utilização e exploração de bens do domínio público* das mesmas entidades, a *venda forçada* de solos de propriedade privada e o *arrendamento forçado* e a *disponibilização de prédios na bolsa de terras*.

O oitavo princípio da LBPSOTU diz respeito à *estrutura* do sistema de gestão territorial e tem a ver com a distinção entre *programas* e *planos*. O legislador passou a designar, sem que houvesse razões para tal, como *programas* os instrumentos de planeamento que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento, sendo, por isso, *instrumentos de orientação*, que se limitam, em regra, a fixar *opções gerais* no que respeita à organização do território por eles

abrangido e a estabelecer *diretivas* quanto ao ordenamento do espaço, a desenvolver e a densificar em planos, não tendo, por isso, idoneidade para definir as *modalidades* e *intensidades* de uso, ocupação e transformação do solo. E como *planos* os que condensam *opções* e *ações concretas* em matéria de planeamento e organização do território e definem o uso do solo, assumindo, assim, a natureza de *instrumentos de afetação* do espaço, ao mesmo tempo que servem de *parâmetro de validade* dos atos administrativos de gestão urbanística. Consequentemente, os primeiros vinculam apenas as entidades públicas (quer a entidade pública que os aprovou, quer os restantes entes públicos), enquanto os segundos vinculam, para além das entidades públicas, ainda, direta e imediatamente, os particulares, isto é, têm *eficácia plurisubjetiva*. Somente os *planos territoriais* vinculam direta e imediatamente os particulares. Daí que as normas dos programas territoriais necessitem para vincular os particulares da intermediação das normas dos planos territoriais. É por esta razão que o art. 78.º, n.º 1, da LBPSOTU, na versão da Lei n.º 74/2017, de 16/08, determina que “o conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território em vigor deve ser transposto, nos termos da lei, para o plano diretor intermunicipal ou municipal e outros planos intermunicipais ou municipais aplicáveis à área abrangida pelos planos especiais, até 13 de julho de 2020”.

Quanto aos programas, podem ser de âmbito nacional, regional e intermunicipal. Os primeiros abrangem o programa nacional da política de ordenamento do território, os programas sectoriais e os programas especiais (que compreendem os programas da orla costeira, os programas das áreas protegidas, os programas de albufeiras de águas públicas, os programas de ordenamento dos estuários e, ainda, os “planos de ordenamento dos parques arqueológicos”, previstos na Lei n.º 107/2001, de 08/09, e no Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11/05). Os segundos são os agora denominados programas regionais, que substituem os atuais planos regionais, que continuam em vigor até à sua alteração ou revisão. Os terceiros são de elaboração facultativa e abrangem ou a área geográfica correspondente à totalidade de uma entidade intermunicipal (área metropolitana ou comunidade intermunicipal) ou a área geográfica de dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal, salvo situações excecionais, autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território, após parecer das comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

A nova LBPSOTU reforçou o associativismo municipal no âmbito do ordenamento e do planeamento do espaço, não só através da previsão dos *programas intermunicipais*, como também dos *planos territoriais* de âmbito intermunicipal, que englobam os planos diretores intermunicipais (que assumem a designação de “planos metropolitanos de ordenamento do território”, quando abrangerem todos os municípios que integram uma área metropolitana), os planos de urbanização intermunicipais e os planos de pormenor intermunicipais. Finalmente, quanto aos *planos territoriais de âmbito municipal*, estabelecem, nos termos da Constituição e da lei, de acordo com as diretrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a

respetiva execução e continuam a abarcar os planos diretores municipais (PDM), os planos de urbanização (PU) e os planos de pormenor (PP).

Um nono princípio é o de que o PDM (ou intermunicipal, caso exista e o substitua) deve *concentrar* ou *ser a síntese* de todas as regras definidoras do regime de ocupação, uso e transformação do solo por eles abrangido. Se este princípio da concentração no PDM de todas as regras respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo já existia na legislação anterior, em decorrência dos princípios da *legalidade* e da *hierarquia* dos planos e, bem assim, do princípio de que o PDM devia acolher todas as servidões e restrições de utilidade pública que estabelecessem condicionantes ao seu conteúdo, o mesmo ganhou uma ênfase particular na nova legislação, em face, sobretudo, do desaparecimento da eficácia plurisubjetiva dos planos especiais de ordenamento do território.

O décimo princípio é o do *retorno* à possibilidade da aprovação, ao lado das *medidas preventivas* que sejam necessárias para evitar a alteração das circunstâncias de facto existentes em determinada área do território, tendo como finalidade garantir a liberdade na elaboração e revisão de planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal e evitar que a sua execução fique comprometida ou se torne excessivamente onerosa, de *normas provisórias* que definam o regime transitoriamente aplicável a uma determinada área do território, desde que se revelem necessárias para a salvaguarda daqueles interesses públicos e estes não possam ser alcançados com a imposição das proibições e limitações decorrentes das medidas preventivas.

O décimo primeiro princípio da nova LBPSOTU é o da *distinção entre execução sistemática e não sistemática de planos territoriais*, mas resultando implicitamente da mesma uma preferência pela *execução sistemática*. Segundo o n.º 1 do art. 55.º, “a execução sistemática consiste na realização, mediante programação municipal, de operações urbanísticas integradas, tendo em vista a transformação, reabilitação ou regeneração ordenada do território abrangido”. Por seu lado, segundo o n.º 2 do mesmo preceito, “a execução não sistemática é efetuada sem necessidade de prévia delimitação de unidades de execução, por intermédio de operações urbanísticas a realizar nos termos da lei”.

O décimo segundo princípio é o da *previsão de um regime económico e financeiro*, que se desdobra em três capítulos: o do financiamento de infraestruturas urbanísticas; o dos instrumentos equitativos; e o da avaliação do solo, das instalações, das construções, edificações e outras benfeitorias, bem como dos direitos legalmente constituídos sobre ou em conexão com o solo. Relativamente aos *princípios gerais* do financiamento de infraestruturas urbanísticas, aquela lei, depois de determinar, no seu art. 62.º, n.º 1, que “a execução de infraestruturas urbanísticas e de equipamentos de utilização coletiva pelo Estado, pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais obedece a critérios de eficiência e sustentabilidade financeira, sem prejuízo da coesão territorial”, e de estatuir, no n.º 3 do mesmo preceito, que os municípios elaboram obrigatoriamente um *programa de financiamento urbano* que integra o programa plurianual de investimentos municipais na execução, na manutenção e no reforço das infraestruturas e a previsão de custos de gestão urbana e

identifica, de forma explícita, as fontes de financiamento para cada um dos compromissos previstos, impõe aos municípios, no n.º 4 do artigo 62.º, a constituição um *fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística*. São afetadas a este fundo receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público.

O último princípio que queremos realçar é o da *redistribuição equitativa de benefícios e encargos resultantes dos planos territoriais*. Trata-se de um princípio mais amplo e mais ambicioso do que o princípio da *perequação compensatória* dos planos municipais entre os proprietários dos solos, consagrado na legislação anterior, e cujo objetivo é garantir a igualdade de tratamento entre os proprietários do solo abrangidos por um mesmo plano territorial. Com este novo princípio pretende-se, além desta finalidade, fazer participar o conjunto dos cidadãos abrangidos por um plano territorial das mais-valias gerais atribuídas por um tal instrumento de planeamento. No quadro de um *novo figurino* da redistribuição de benefícios e encargos, a LBPSOTU elenca *três tipos* de mecanismos de redistribuição de benefícios e encargos: afetação social de mais-valias gerais atribuídas pelos planos territoriais (a qual é devida pela reclassificação do solo como urbano e pela outorga de direitos de edificação e é destinada à compensação ambiental da transformação do solo e do aumento da carga edificatória), de acordo com os critérios neles definidos; distribuição dos benefícios e encargos decorrentes do plano territorial entre os proprietários fundiários (a denominada perequação intraplano); e contribuição com áreas para a implementação, instalação e renovação de infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva (através das cedências urbanísticas).

## 2. O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)

A LBPSOTU foi desenvolvida pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14/05, o qual define o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral do uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, isto é, dos programas e dos planos territoriais. Mantendo-se fiel à estrutura do diploma legal anterior sobre a mesma problemática, o RJIGT de 2015 incorpora, desenvolve e densifica as novidades trazidas pela LBPSOTU, ao mesmo tempo que introduz alguns aperfeiçoamentos em determinadas matérias. Assim sucedeu, a título de exemplo: com o reforço da simplificação e da agilização do procedimento de elaboração e de revisão dos PDM, através da previsão, no acompanhamento da sua elaboração e revisão, de um único parecer final das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, que vincula toda a administração central, e que é acompanhado pela ata da comissão consultiva (art. 85.º); com o instituto da *ratificação* dos planos diretores municipais e intermunicipais, que passou a poder revogar ou alterar não

apenas os programas setoriais e regionais, mas ainda os programas especiais (art. 91.º, n.º 1, e 112.º, n.º 4); com a determinação da *suspensão das normas* dos planos municipais ou intermunicipais preexistentes, no caso da sua não alteração por adaptação no prazo fixado nos programas territoriais supervenientes, e consequente proibição, na área abrangida pelas normas que deviam ter sido alteradas, da prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a ocupação, uso e transformação do solo (art. 28.º, n.º 1, e 29.º, n.º 1); com uma maior aposta nos procedimentos desmaterializados, por meio da disponibilização de uma plataforma eletrónica para efeitos de acompanhamento dos procedimentos de elaboração, alteração ou revisão dos programas e planos, garantindo-se, assim, maior eficiência dos serviços da Administração (art. 190.º); com a simplificação do procedimento de alteração por adaptação dos planos municipais, que passa a depender de mera declaração da entidade responsável pela elaboração do plano (art. 121.º), dado que não se está perante uma decisão autónoma de planeamento, mas em face do cumprimento de uma imposição legal; e com a criação da Comissão Nacional do Território, que articula e avalia a política nacional do ordenamento do território, propõe a aprovação de normas técnicas no âmbito do planeamento e emite pareceres e recomendações sobre todas as questões relativas ao ordenamento do território (art. 184.º-186.º).

O *regime jurídico do solo* e o *regime da indemnização das expropriações dos planos* constituem dois pontos específicos que merecem mais alguns desenvolvimentos.

**2.1.** Relativamente novo *regime jurídico do solo*, são necessárias duas condições para que o solo seja reconhecido como urbano: uma *fáctica*, traduzida na circunstância de estar já total ou parcialmente urbanizado ou edificado e outra *jurídica*, consubstanciada em estar afeto em plano territorial à urbanização ou edificação. De modo semelhante se passam as coisas quanto ao solo rústico. Para ser reputado como tal, necessita de possuir reconhecidas aptidões para o aproveitamento agrícola, pecuário, florestal ou similar e de não ser classificado como urbano pelo plano territorial. Subjacente a este novo regime, caracterizado pela negação da classificação como urbanos de solos que não tenham já uma “pegada” urbana, está o objetivo de conter a expansão urbana e a urbanização dispersa e de direcionar preferencialmente o urbanismo do futuro para a reabilitação urbana.

Especialmente exigentes são os requisitos para a reclassificação do solo rústico em solo urbano. A mesma tem *caráter excepcional*, está dependente da *demonstração da sua sustentabilidade económica e financeira*, traduzida na comprovação da indisponibilidade de solo urbano, na área urbana existente, para a finalidade em concreto, do impacto da carga urbanística proposta no sistema de infraestruturas existente e da viabilidade económico-financeira da proposta, incluindo a identificação dos sujeitos responsáveis pelo financiamento (art. 72.º, n.ºs 1 e 3, do RJIGT e 8.º, n.º 5, do Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, de 19/08), e implica a fixação, *por via contratual*, dos encargos urbanísticos das operações, do respetivo prazo de execução e das condições de redistribuição de benefícios e encargos, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos (art. 72.º, n.º 2). A excepcionalidade da conversão do solo rústico em solo urbano revela-se, ainda, por um lado,

no modo como é operacionalizada: somente através dos procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos de pormenor com efeitos registais, acompanhados do respetivo contrato de urbanização, salvo se a conversão se destinar exclusivamente à execução de infraestruturas e de equipamentos de utilização coletiva, situação na qual pode ser utilizada a via dos procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de quaisquer planos territoriais, nos quais é fixado o respetivo prazo de execução (artigo 72.º, n.ºs 4 e 6). E, por outro lado, na consequência decorrente da não realização das operações urbanísticas previstas, findo o prazo fixado para a execução do plano: a *caducidade automática*, total ou parcial, da classificação do solo como urbano, sem prejuízo das faculdades urbanísticas adquiridas mediante título urbanístico, nos termos da lei (art. 72.º, n.º 8).

**2.2.** No tocante ao regime da *indenização das expropriações do plano*, foi objetivo primordial do legislador clarificar muitas das dúvidas suscitadas pela disciplina jurídica antecedente. Tanto a LBPSOTU como o RJGT mantêm-se fieis ao princípio do *carácter não indemnizatório* dos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território, dado que estes são considerados como instrumentos que definem o “conteúdo e limites do direito de propriedade do solo”, pelo que as proibições, limitações e condicionamentos às possibilidades de utilização do solo que deles decorrem não têm, por via de regra, carácter expropriativo, não dando, por isso, origem a qualquer indemnização. Noutra perspetiva, entende-se, de um modo geral, que aqueles planos não retiram faculdades de uso, ocupação e transformação do solo para fins de urbanização e de edificação, antes atribuem positivamente tais faculdades. E mantêm-se fieis, outrossim, ao *princípio da subsidiariedade* da indemnização em relação aos mecanismos de perequação dos benefícios e encargos resultantes dos planos (art. 171.º, n.º 1, do RJGT).

Não obstante a referida *natureza* das disposições dos planos urbanísticos, existem certas disposições que produzem *danos especiais (singulares) e graves (anormais)* no direito de propriedade do solo ou noutro direito real limitado e que, por isso, devem ser consideradas como tendo um *caráter expropriativo*, as quais configuram verdadeiras *expropriações do plano*, que, no caso de impossibilidade da sua compensação através dos mecanismos de perequação, devem ser acompanhadas de indemnização, sob pena de serem violados os *princípios constitucionais da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos* e da *justa indemnização por expropriação*. Casos estes que, de acordo com o que dissemos anteriormente, são *excepcionais*. Por isso, o legislador procurou tipificar esses casos excepcionais, evitando, sempre que possível, a utilização de cláusulas de contornos imprecisos.

O preceito mais importante do RJGT relativo à indemnização das *expropriações do plano* é o art. 171.º. Este *tipifica* os casos de *expropriações do plano*, que devem ser acompanhadas de indemnização de acordo com o anteriormente indicado princípio da *subsidiariedade da indemnização* em relação aos mecanismos de perequação, utilizando uma técnica legislativa mais rigorosa do que a do artigo 143.º do anterior RJGT. É esse, desde logo, o sentido do n.º 1 daquele artigo, ao preceituar que “as restrições impostas aos proprietários pelos

planos territoriais geram um dever de indemnizar nos termos dos números seguintes, quando a compensação não seja possível”.

O n.º 2 daquele art. 171.º enumera, no seguimento do n.º 1 do art. 17.º da LBPSOTU, o primeiro caso de *expropriações do plano*, ao preceituar que “o sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados que determine a caducidade, revogação ou a alteração das condições de licença, da comunicação prévia ou informação prévia válidos e eficazes determina o dever de justa indemnização”. Por identidade de razões, pensamos que devem ser equiparadas as situações de caducidade, revogação ou alteração das condições do ato de *aprovação de um projeto de arquitetura* de uma obra de edificação, dado que o mesmo é um verdadeiro ato administrativo, embora um *ato administrativo prévio*, que se pronuncia de modo *final e vinculativo* para a Administração sobre um conjunto de requisitos constantes da lei, sendo, em relação aos mesmos, *constitutivo de direitos* para o requerente do licenciamento e *vinculativo* para a câmara municipal no momento da deliberação final sobre o pedido de licenciamento (note-se que o art. 142.º do RJGT estipula também que a adoção de medidas preventivas e de normas provisórias pode dar lugar a indemnização quando delas resulte sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados, mandando aplicar o disposto no art. 171.º).

O n.º 3 do art. 171.º do RJGT configura o segundo caso de *expropriações do plano*, ao estatuir que “a restrição ao aproveitamento urbanístico constante da certidão de um plano de pormenor com efeitos registais, determinada pela sua alteração, revisão ou suspensão, durante o prazo de execução previsto na programação do plano, determina o dever de justa indemnização”. O fundamento desta norma reside na circunstância de a certidão do plano de pormenor dotado de determinadas especificações, acompanhada dos necessários instrumentos contratuais, constituir título bastante para a individualização no registo predial dos prédios resultantes das operações de transformação fundiária previstas no plano, dispensando um subsequente licenciamento ou aprovação de uma operação de loteamento ou de reparcelamento. Donde resulta que os proprietários abrangidos pelo plano de pormenor com efeitos registais se encontram numa situação idêntica à dos titulares de uma licença de uma operação de loteamento ou de reparcelamento do solo urbano, devendo, por isso, beneficiar de idêntica proteção em face dos danos suportados por efeito da alteração, revisão ou suspensão de um tal plano, durante o prazo de execução previsto na sua programação.

O n.º 4 do art. 171.º do diploma que estamos a analisar especifica, com base no *princípio da proteção da confiança*, um terceiro caso de *expropriações do plano*, que abrange “as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo impostas aos proprietários, resultantes da alteração, revisão ou suspensão de planos territoriais, que comportem um encargo ou um dano anormal, desde que ocorram no decurso do período de três anos a contar da data da sua entrada em vigor”, mesmo que inexista licença, comunicação prévia ou informação prévia ou qualquer ato similar válido e eficaz (embora, de acordo com o n.º 5 do referido preceito, estejam excluídas da indemnização as limitações, condicionamentos e restrições resultantes da *vinculação situacional dos solos*, isto é, “as restrições, devidamente fundamentadas, determinadas pelas características físicas e naturais do

solo, pela existência de riscos para as pessoas e bens ou pela falta de vocação do solo para o processo de urbanização e edificação que decorre da respetiva classificação prevista no plano territorial”). Este terceiro caso de indemnização de danos decorrentes dos planos urbanísticos tem como fundamento a mencionada norma do art. 17.º, n.º 3, da LBPSOTU.

A indemnização dos danos decorrentes das “expropriações dos planos” segue o regime previsto no Código das Expropriações (CE) e abrange também “as despesas efetuadas na concretização de uma modalidade de utilização prevista no plano territorial se essa utilização for posteriormente alterada ou suprimida por efeitos de revisão ou suspensão daquele instrumento e essas despesas tiverem perdido utilidade” (art. 171.º, n.ºs 6 e 7, do RJIGT).

Poderá argumentar-se que, atualmente, devido ao princípio plasmado no art.15.º, n.º 1, da LBPSOTU da *aquisição gradual das faculdades urbanísticas*, cujo significado referimos acima, não se pode afirmar mais que os planos urbanísticos conferem, desde que dotados de suficiente densidade ou especificidade, verdadeiros “direitos urbanísticos” ou que as faculdades urbanísticas derivam diretamente dos planos. Donde resultará a excecionalidade dos casos de indemnização por “expropriações dos planos” previstos no n.º 4 do art. 171.º do RJIGT. Mas não cremos que assim seja. Na verdade, de harmonia com o disposto no art. 15.º, n.º 2, da LBPSOTU, “a inexistência das faculdades urbanísticas referidas no número anterior não prejudica o disposto na lei em matéria de justa indemnização devida por expropriação”. Ou seja: no caso de expropriação de terrenos aptos para a construção, de acordo com os critérios objetivos definidos no art. 25.º, n.º 2, do CE, não é necessária a aquisição *sucessiva e gradual* das faculdades urbanísticas por parte do proprietário, através do cumprimento dos ónus e deveres urbanísticos estabelecidos na lei e nos planos urbanísticos, para que a indemnização do solo tenha em consideração a sua aptidão edificativa. Ora, nas situações de indemnização previstas no art. 171.º, n.ºs 2 a 4, do RJIGT, estamos perante “expropriações do plano”, cujo regime de indemnização segue o previsto no CE, como flui do art. 171.º, n.º 6, do RJIGT. Tudo isto demonstra a falta de sintonia e de harmonização entre a LBPSOTU e o RJIGT, por um lado, e o CE, por outro lado, e em especial entre as normas dos arts. 67.º a 71.º da Lei de Bases relativas aos critérios de avaliação do solo, das instalações, das construções, edificações e outras benfeitorias, bem como dos direitos legalmente constituídos sobre ou em conexão com o solo, e as normas dos arts. 26.º a 28.º do CE relativas aos critérios referenciais de determinação do valor do solo apto para a construção, do solo para outros fins e dos edifícios ou construções e das respetivas áreas de implantação e logradouros objeto de expropriação.

O RJIGT tipifica, no art. 154.º, na sequência do art. 18.º da LBPSOTU, um quarto caso de *expropriações do plano*, que não estava expressamente contemplado na legislação anterior, embora não preveja para ele a via da indemnização, mas uma outra. Referimo-nos às *reservas de solo* estabelecidas pelos planos urbanísticos para a execução de infraestruturas urbanísticas, de equipamentos e de espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva. O legislador não seguiu o caminho da atribuição de uma indemnização ao proprietário ou ao titular de outro direito real sobre o solo “sacrificado” com a reserva de parcelas de terrenos para aqueles fins, mas o da previsão da obrigação de a Administração Pública

adquirir o solo ou o da caducidade dessa mesma reserva. Assim, o art. 154.º determina que a reserva de solo que incida sobre prédios de particulares determina a obrigatoriedade da sua aquisição pelas entidades administrativas em benefício das quais a mesma foi estabelecida, no prazo estabelecido no plano territorial ou no respetivo instrumento de programação; que, na falta de fixação deste prazo, a reserva do solo caduca no prazo de cinco anos, contados da data da entrada em vigor do respetivo plano territorial; e que, findos os referidos prazos, sem que se verifique a aquisição dos prédios abrangidos, a reserva do solo caduca.

Mas as soluções consagradas pelo nosso ordenamento jurídico urbanístico suscitam algumas críticas. Por um lado, não se prevê que o prazo estabelecido no plano urbanístico ou no respetivo instrumento de programação para a aquisição pela Administração Pública dos prédios abrangidos pela reserva de solo, findo o qual a reserva caduca, não pode ultrapassar cinco anos contados da data da entrada em vigor do plano. Por outro lado, no caso de caducidade da reserva, decorridos cinco anos após a entrada em vigor do instrumento de planeamento urbanístico, o proprietário do solo fica muito desprotegido, pois suportou um vínculo de inedificabilidade, sem indemnização, durante um período bastante longo. A solução mais acertada seria atribuir ao proprietário afetado pela reserva de solo o direito de requerer a expropriação do terreno imediatamente após a entrada em vigor do plano urbanístico e, assim, ver os danos por ele suportados ressarcidos.

### 3. O Novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)

O terceiro diploma legal que queremos referir é o novo RJUE, que foi modificado substancialmente, na sequência da LBPSOTU, pelos Decretos-Leis n.ºs 136/2014, de 09/09, 214-G/2015, de 02/10, e 97/2017, de 10/08, e pela Lei n.º 79/2017, de 10/08.

Não sendo possível, num texto cuja dimensão está fortemente limitada, abordar todas as novidades trazidas, sobretudo, pela reforma do RJUE de 2014, limitar-nos-emos a enunciar dois pontos específicos.

**3.1.** O primeiro diz respeito à recomposição da figura da *comunicação prévia* das operações urbanísticas (menos complexas) enumeradas no n.º 4 do art. 4.º do RJUE. O legislador enquadró a reconfiguração da *comunicação prévia* como uma expressão da “simplificação administrativa”, adiantando, no exórdio do Decreto-Lei n.º 316/2014, que “a apresentação de comunicação permite ao interessado proceder à realização de determinadas operações urbanísticas imediatamente após o pagamento das taxas devidas”, que a mesma tem lugar “quando as condições de realização da operação urbanística se encontrem suficientemente definidas” e que se trata de “situações em que a salvaguarda dos interesses públicos a elas correspondentes se alcança pela via de um controlo prévio de natureza meramente formal, nomeadamente nas situações em que as operações se encontram já enquadradas por atos de licenciamento de loteamento ou de informação prévia”.

Todavia, a comunicação prévia, tal como está configurada no novo RJUE, não é uma *comunicação prévia com prazo*, contrariamente ao que indicam o preâmbulo do RJUE e o seu art. 4.º, n.º 1, nem se limita a ser uma *expressão da simplificação administrativa*.

A definição da “comunicação prévia com prazo” e da “mera comunicação prévia” consta do art. 8.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26/07, que estabelece os princípios e as regras para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços realizadas em território nacional, transpondo a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, relativa aos serviços no mercado interno. Enquanto a primeira envolve a conclusão de um procedimento administrativo com a emissão de um ato administrativo, no caso de veto da Administração, ou de um “ato administrativo ficcionado, criado por uma ficção legal”, no caso de silêncio da Administração, a segunda é um verdadeiro e autêntico procedimento de comunicação de início de atividade, no qual o poder de veto da Administração configura já um controlo sucessivo e a falta de oposição da Administração não gera a produção de um deferimento tácito.

Ora, se compulsarmos o regime da comunicação prévia no novo RJUE, concluímos que não existe qualquer ato administrativo de admissão da comunicação prévia, só podendo a Administração *rejeitar liminarmente* a comunicação prévia quando a mesma não se mostre devidamente instruída e o particular, mesmo que notificado, não a corrigir ou completar (art. 35.º, n.º 7, do RJUE). Estamos, assim, na “comunicação prévia”, perante uma “declaração que, desde que corretamente instruída, permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas, dispensando a prática de quaisquer atos permissivos” (art. 37.º, n.º 2). Todavia, “a câmara municipal deve, em sede de fiscalização sucessiva, inviabilizar a execução das operações urbanísticas objeto de comunicação prévia e promover as medidas necessárias à reposição da legalidade urbanística, quando verifique que não foram cumpridas as normas e condicionantes legais e regulamentares, ou que estas não tenham sido precedidas de pronúncia, obrigatória nos termos da lei, das entidades externas competentes, ou que com ela não se conformem” (art. 35.º, n.º 8).

No domínio do RJUE anterior à alteração de 2014, a *comunicação prévia*, embora assente no incremento das responsabilidades dos promotores das operações urbanísticas, era configurada como um ato administrativo. Isso resultava claramente do artigo 36.º-A, cuja epígrafe era “ato administrativo”, bem como dos arts. 67.º, 68.º, 71.º e 73.º, respeitantes à validade, caducidade e revogação da admissão da comunicação prévia.

Em face do que vem de ser exposto, conclui-se que a *comunicação prévia* passou a ser, mais do que uma manifestação da *simplificação procedimental* de um ato de controlo prévio das operações urbanísticas, um verdadeiro *autocontrolo* realizado pelo promotor de uma operação urbanística e, por isso, uma *privatização orgânica de uma função pública* e o conseqüente exercício de *uma função urbanística pelo particular*, precisamente a função de controlo da edificação e do uso do solo. Mas não culminando o procedimento de comunicação prévia ou de declaração de início de atividade com a prática de um ato

administrativo, ao invés do que sucedia no anterior RJUE, não pode o particular responsabilizar a Administração por num momento anterior não ter exercido o veto e vir posteriormente a adotar medidas sancionatórias e de tutela da legalidade urbanística, em sede de controlo sucessivo. O particular atua, pura e simplesmente, *por sua conta e risco*. O que pode ser fonte de complexos problemas, designadamente no domínio da *tutela jurídica* do comunicante e dos contrainteressados. Com efeito, a falta de um ato administrativo a “oficializar” a atuação privada cria uma situação de incerteza e de insegurança jurídica para o comunicante, que fica privado de um ato público que títule a sua atuação. Além disso, surgem também dificuldades para a situação jurídica de terceiros, que “perdem” uma decisão pública que poderiam atacar, ficando circunscrita a tutela dos seus direitos e interesses legítimos aos instrumentos do direito privado.

Continuamos, por isso, a entender que seria mais vantajoso que o procedimento de comunicação prévia continuasse a culminar com a emissão de um ato administrativo. O legislador está perfeitamente ciente da insegurança e da incerteza que a nova configuração da *comunicação prévia* poderá produzir nos promotores das operações urbanísticas. Daí que tenha criado uma “válvula de segurança”, ao prever, no n.º 6 do art. 4.º do RJUE, que “nas operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia pode o interessado, no requerimento inicial, optar pelo regime de licenciamento”.

**3.2.** O segundo tem a ver com a reformulação da *legalização* das operações urbanísticas violadoras do ordenamento jurídico urbanístico, enquanto medida de tutela e de restauração da legalidade urbanística, a qual passou, essencialmente, pela alteração do art. 102.º e pelo aditamento do novo art. 102.º — A do RJUE.

A modificação do art. 102.º consistiu, em primeiro lugar, no estabelecimento da *obrigação* de os órgãos administrativos competentes adotar as medidas adequadas de tutela e restauração da legalidade urbanística quando sejam realizadas operações urbanísticas: sem os necessários atos administrativos de controlo prévio; em desconformidade com os respetivos atos administrativos de controlo prévio; ao abrigo de ato administrativo de controlo prévio revogado ou declarado nulo; em desconformidade com as condições da comunicação prévia; ou em desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis. Em segundo lugar, na *tipificação* das medidas de tutela e restauração da legalidade urbanística, podendo estas consistir: no embargo de obras ou de trabalhos de remodelação de terrenos; na suspensão administrativa da eficácia de ato de controlo prévio; na determinação da realização de trabalhos de correção ou alteração, sempre que possível; na legalização das operações urbanísticas; na determinação da demolição total ou parcial de obras; na reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos; e na determinação da cessação da utilização de edifícios ou suas frações autónomas. E, em terceiro lugar, no *esclarecimento* de que as câmaras municipais podem, ainda, fora das situações anteriormente indicadas, determinar a execução de obras de conservação necessárias à correção de más condições de segurança ou salubridade ou à melhoria do

arranjo estético e determinar a demolição, total ou parcial, das construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e segurança das pessoas.

O novo art. 102.º-A contém o regime jurídico da *legalização* das operações urbanísticas ilegais, a qual deve ter lugar sempre que for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor. Deve ser sempre preferida em relação à *demolição*, uma vez que esta é configurada como a *ultima ratio*, ou seja, só deve ser ordenada se não for possível a legalização, com ou sem a realização de trabalhos de correção ou de alteração.

A *legalização* pode ter lugar *por iniciativa dos interessados*, ou com base numa solicitação destes à câmara municipal de informação sobre os termos em que a mesma se deve processar e devendo a câmara municipal fornecer essa informação no prazo máximo de 15 dias (art. 102.º-A, n.º 6) ou com base numa notificação da câmara municipal dos interessados para a legalização das operações urbanísticas, fixando um prazo para o efeito (art. 102.º-A, n.º 1). Mas pode também ocorrer *por iniciativa da câmara municipal*. Com efeito, nos casos em que os interessados não promovam as diligências necessárias à legalização voluntária das operações urbanísticas, a câmara municipal pode proceder oficiosamente à legalização, exigindo o pagamento das taxas fixadas em regulamento municipal (art. 102.º-A, n.º 8). Mas esta *legalização oficiosa* apenas pode ser exercida quando estejam em causa obras que não impliquem a realização de cálculos de estabilidade (art. 102.º-A, n.º 9) e quando estejam em causa interesses públicos relevantes ou a proteção de direitos ou interesses legítimos de terceiros.

Nota relevante do regime jurídico da *legalização* é o amplo espaço deixado ao *poder normativo dos municípios* para disciplinar o respetivo procedimento administrativo, possibilitando àqueles entes autárquicos o ajustamento daquela figura jurídica ao tipo de ilegalidades urbanísticas mais frequente no seu território. É assim que o n.º 7 do art. 102.º-A do RJUE estatui que “os municípios aprovam os regulamentos necessários para concretizar e executar o disposto no presente artigo, devendo, designadamente, concretizar os procedimentos em função das operações urbanísticas e pormenorizar, sempre que possível, os aspetos que envolvam a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa, em especial os morfológicos e estéticos”. A parte final deste preceito aponta para a necessidade de os regulamentos municipais “pormenorizarem os aspetos que envolvam a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa, em especial os morfológicos e os estéticos”, isto é, de reduzirem a margem de discricionariedade da Administração.

## II. PROGRAMAS E PLANOS TERRITORIAIS

No mencionado intervalo temporal, ocorreram igualmente modificações assinaláveis no campo da *programação* e da *planificação territorial*.

Em primeiro lugar, foi determinada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 44/2016, de 23/08, a alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), com vista à elaboração de um novo Programa de Ação a 10 anos e de um novo regime de gestão, acompanhamento e monitorização.

Em segundo lugar, no domínio dos *programas especiais de ordenamento do território*, foram alterados vários Programas de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) do Continente Português (a título de exemplo, a RCM n.º 82/2012, de 10/03, aprovou a 1.ª alteração ao POOC de Cidadela-Forte de São Julião da Barra, enquanto a RCM n.º 64/2016, de 19/10, aprovou a 2.ª alteração ao mesmo programa; a RCM n.º 65/2016, de 19/10, aprovou a alteração ao POOC de Vilamoura — Vila Real de Santo António; e a RCM n.º 112/2017, de 10/08, aprovou a revisão do POOC de Ovar — Marinha Grande), elaborados mais alguns Programas de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas (v. g., o Plano de Ordenamento da Albufeira do Ermal, através da RCM n.º 1/2013, de 09/01, e o Plano de Ordenamento da Albufeira de Odeleite, por meio da RCM n.º 54/2014, de 09/04) e alterados alguns Programas de Ordenamento de Áreas Protegidas (v. g., alteração do Programa de Ordenamento do Parque Natural do Tejo Internacional, através da RCM n.º 67/2013, de 28/10).

Em terceiro lugar, no campo dos *programas setoriais*, assistiu-se à aprovação dos Planos de Gestão dos Riscos de Inundações das Regiões Hidrográficas do Vouga, Mondego e Lis, do Minho e Lima, do Cávado, Ave e Leça, do Douro, do Tejo e Ribeiras do Oeste, do Sado e Mira e das Ribeiras do Algarve, através da RCM n.º 51/2016, de 20/09, à aprovação dos Planos de Gestão das mesmas Regiões Hidrográficas, por meio da RCM n.º 52/2016, da mesma data, bem como à aprovação do novo Programa de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira, através do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2017/M, de 06/06.

Em quarto lugar, quanto aos *planos territoriais*, foi neste período temporal que foi concluída a maioria das revisões dos PDM — os denominados PDM de segunda geração —, apesar de serem ainda bastante numerosos os municípios que têm o processo de revisão dos seus PDM em curso. Assistiu-se, igualmente, à elaboração e aprovação de vários PU e de vários PP, dotados de um acentuado nível de densidade e de detalhe, revestindo alguns destes últimos as modalidades específicas de *planos de pormenor de reabilitação urbana* e de *planos de pormenor de salvaguarda do património cultural*.

### III. JURISPRUDÊNCIA

No período considerado, a jurisprudência do Tribunal Constitucional (TC) e dos tribunais administrativos, bem como dos tribunais judiciais, em certas matérias da sua competência, como a *indemnização* no quadro das expropriações urbanísticas, continuou a desempenhar um papel decisivo no desenvolvimento e na consolidação do direito do urbanismo português. Indicamos apenas alguns exemplos de decisões emblemáticas.

O Acórdão do TC n.º 127/2012 não julgou inconstitucional a norma do artigo 5.º, n.º 4, alínea a), do CE, que fixa um prazo de 20 anos findo o qual se extingue o direito de o proprietário originário exigir a reversão, mesmo quando o bem expropriado, depois daquele prazo, venha a ser destinado a um fim que não seja considerado de utilidade pública. E o Acórdão do TC n.º 480/2014 não julgou inconstitucional a norma constante do artigo 5.º da Lei n.º 2078, de 11/07/1955, que estabelece que “as servidões militares e as outras restrições de interesse militar ao direito de propriedade não dão direito a indemnização”, porque está ainda a dar cumprimento à imposição constitucional de determinação do conteúdo e limites do direito de propriedade, definindo, em termos gerais e abstratos e de modo igual para todos os proprietários, os seus direitos e deveres.

O Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2017, de 05/07, decidiu que a indemnização devida pela expropriação de terreno rústico integrado na Reserva Ecológica Nacional e destinado por plano municipal de ordenamento do território a “espaço-canal” para a construção de infraestrutura rodoviária é fixada de acordo com o critério definido pelo artigo 27.º do CE, destinado a solos para outros fins, e não segundo o critério previsto no artigo 26.º, n.º 12, isto é, o critério do “valor médio das construções existentes ou que seja possível edificar nas parcelas situadas numa área envolvente cujo perímetro se situe a 300m do limite da parcela expropriada”.

O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 1/10/2012, Proc. n.º 1002/10, decidiu, entre o mais, que a alteração do alvará de loteamento pode incidir sobre quaisquer especificações constantes do alvará alterado, pelo que o novo alvará pode modificar a previsão das cedências obrigatórias a integrar no domínio público do município; o Acórdão do STA de 18/06/2015, Proc. n.º 589/14, consignou que “a demolição constitui o último reduto, pelo que se impõe sempre averiguar da possibilidade de legalizar a obra, antes de proceder à demolição da mesma”; o Acórdão do mesmo tribunal de 09/07/2015, Proc. n.º 624/14, decidiu que é nulo um alvará de loteamento na parte em que considera que uma área que se integra na classe espaços agrícolas e florestais e não passível de loteamento à luz do PDM pode ser considerada terreno a lotear para cálculo matemático do índice de construção; e, por último, o Acórdão do STA de 05/11/2013, Proc. n.º 466/13, considerou que “as possibilidades construtivas meramente previstas num plano não conferem aos respetivos *domini* um *jus aedificandi*, ao menos *in actu*, mas uma simples expectativa jurídica” e, “por isso, a eliminação posterior dessas possibilidades, fruto da revisão do plano, não corresponde a uma expropriação de sacrifício, suscetível de indemnização a luz do art. 62.º, n.º 2, da CRP” — solução esta que não pode valer, segundo pensamos, naqueles casos em que o plano é de tal modo *concreto*, *preciso* e *detalhado* que se pode dizer que contém todos os elementos caracterizadores da edificação, como sucede com os PP, que definem, entre o mais, “a implantação, a volumetria e as regras para a edificação e a disciplina da sua integração na paisagem” (art. 101.º, n.º 1, do RJIGT).

#### IV. DOCTRINA

A produção doutrinária no domínio do direito do urbanismo foi muito expressiva nos anos acima referidos. Muito sinteticamente, importa mencionar:

A elaboração de estudos sobre a nova legislação de urbanismo, quer em livros que compilam as comunicações de Colóquios (v. g., *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, coord. Cláudio Monteiro/Jaime Valle/João Miranda, Coimbra, Almedina, 2016), quer em capítulos de livros (v. g., Fernando Alves Correia, *La Nouvelle Loi Portugaise des Bases Générales de la Politique des Sols, d' Aménagement du Territoire e d' Urbanisme*, in "D'Urbanisme et d'Environnement, Liber Amicorum Francis Haumont", Bruxelles, Bruylant, 2015; Fernando Alves Correia, *Droit Fondamental à la Sécurité et Droit de l'Urbanisme*, in "Mélanges en Honneur du Professeur Gérard Marcou", Paris, Irjs Éditions, 2017; José Miguel Sardinha, *Contributos para a Caracterização Jurídico-Administrativa do Direito de Propriedade Privada do Solo Urbano na Lei de Bases Gerias da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*, in "Liber Amicorum Fausto Quadros", vol. II, Coimbra, Almedina, 2016; e Sofia de Sequeira Galvão, *A Articulação Entre os Instrumentos de Ordenamento do Espaço Marítimo e os Instrumentos de Gestão Territorial*, ibidem), quer, ainda, em coletâneas de legislação comentada e anotada (v. g., Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, e Fernanda Paula Oliveira/Maria José Castanheira Neves/Dulce Lopes, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, Coimbra, Almedina, 2017).

A publicação da coletânea de estudos de João Miranda, *Estudos de Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Lisboa, AAFDL, 2016, e da dissertação de doutoramento de Cláudio Monteiro, *O Domínio da Cidade, A Propriedade à Prova no Direito do Urbanismo*, Lisboa, AAFDL, 2013.

A apresentação e a discussão pública de um número considerável de teses de mestrado em direito do urbanismo nas diferentes faculdades de direito do País, tendo algumas delas sido objeto de publicação (v. g., Carla Machado, *As Cedências Municipais e o Adequado Crescimento das Cidades*, Coimbra, Almedina, 2014).

E, por fim, a publicação de um número elevado de artigos e de anotações jurisprudenciais sobre vários temas de direito do urbanismo em revistas periódicas, tais como a *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, a *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, os *Cadernos de Justiça Administrativa* e a *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*.



# Dever do estado de implementação de medidas de extrafiscalidade ambiental no âmbito da política nacional de resíduos sólidos

Pery Saraiva Neto <sup>1</sup>

Flávia França Dinnebier <sup>2</sup>

---

## RESUMO

O escopo deste estudo é, a partir de um contexto de implementação — por exigências jurídico-constitucionais — de políticas e práticas de proteção ambiental, às quais deve adequar-se o desenvolvimento econômico (sustentabilidade), compreender o sistema de tributação ambiental, especialmente por sua dimensão de extrafiscalidade, para então analisar seus fundamentos e limites. Por conseguinte, refletir sobre o que pode vir a ser a melhor forma de seu funcionamento, projetando-se um critério adequado, com a compatibilização da extrafiscalidade ambiental e das políticas ambientais. Analisa-se o caso específico dos instrumentos econômicos e fiscais previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, descrevendo as questões que devem ser observadas de forma integrada para aplicação de medidas de extrafiscalidade.

---

## INTRODUÇÃO

Um dos grandes problemas ambientais da atualidade liga-se à questão dos resíduos sólidos. Além do aumento da geração de resíduos houve também um crescimento da produção de resíduos cada vez mais perigosos, os quais apresentam elementos que ampliam os potenciais de danos e riscos ao meio ambiente.

---

1 Doutorando em Direito/PUCRS. Mestre em Direito/UFSC. Especialista em Direito Ambiental/FUNJAB-UFSC. Professor Convidado (pós-graduação) UFRGS, PUCRS, UNISINOS, POSITIVO, UNIVALI, ESMESC, ESA/OAB-SC, ESA/OAB-RS, UNOESC e UNIDAVI. Diretor do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC). Diretor Vice-Presidente Cultural (Acadêmico) da Associação Internacional de Direito do Seguro — AIDA/BRASIL. Advogado e consultor jurídico.

2 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas/UFSC, na linha de pesquisa Sociedade e Meio Ambiente. Mestre em Direito/UFSC. Técnica de Meio Ambiente pelo Instituto Federal de Santa Catarina/IFSC. Diretora de Consumo Sustentável do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC).

Diante dessa realidade, e embora tenhamos no Brasil significativo número de normas esparças que tratam da questão dos resíduos, o legislador nacional buscou a sistematização de uma política específica, editando a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (LPNRS), instituída pela Lei 12.305/2010, na qual explicitou os princípios, objetivos, instrumentos e as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, bem com as responsabilidades dos geradores e do poder público, instituindo instrumentos econômicos aplicáveis à matéria.

Trata-se de uma lei inovadora e que, se aplicados todos seus dispositivos de forma integrada, pode servir como importante marco de implementação sustentabilidade na cadeia de produção e consumo de bens.

Entretanto, a falta de efetividade das normas ambientais representa uma das grandes dificuldades enfrentadas pelo Direito Ambiental Brasileiro para sua plena implementação, sendo um impeditivo que afeta também a eficácia da LPNRS.

Solução que vem sendo aventada na atualidade é a de utilização — simultaneamente ao sistema tradicional, de comando e controle — de lógicas de estímulo estatal ao cumprimento legal, para além de técnicas meramente punitivas, desenvolvidas por meio da instituição de instrumentos jurídicoeconômicos, o que se dá inclusive na LPNRS.

Diante disso, o problema que move este estudo é refletir sobre a forma como um específico instrumento jurídicoeconômico, qual seja, a extrafiscalidade ambiental, deve ser aplicado para estimular a implementação da lei, para que a LPNRS atinja a finalidade de proteção da qualidade ambiental.

Como hipótese tem-se que os diversos institutos e instrumento previstos na lei devem ser aplicados de forma integrada, de modo que os mecanismos de extrafiscalidade se conciliem com as finalidades da lei em análise. Por conseguinte, que as técnicas de indução de comportamentos, pela via da extrafiscalidade, devem estar em harmonia e representar a própria política que as insitui, não podendo ser adotadas de forma isolada, tampouco serem adequadas apenas à política tributária ou econômica. Impoem-se, portanto, a profunda compreensão do que significam os incentivos previstos, com base na LPNRS, na Constituição da República, mas também em todo o sistema jurídicoambiental brasileiro.

Objetiva-se definir no que implica e o que envolve a aplicação dos instrumentos econômicos e fiscais dentro de uma política ambiental, com base fundamental na LPNRS. Como objetivos secundários busca-se demonstrar a importância da extrafiscalidade e como deve ser aplicada no que tange à LPNRS, mas também para a política ambiental em geral.

Diante disso, o escopo deste estudo é, a partir de um contexto de implementação — por exigências jurídico-constitucionais — de políticas e práticas de proteção ambiental, às quais o desenvolvimento econômico deve estar adequado (sustentabilidade), compreender o sistema constitucional de tributação ambiental, especialmente como deve ser a implementação de instrumentos de extrafiscalidade com base nas previsões da LPNRS.

Para desenvolvimento do tema abordar-se-á o modelo constitucional brasileiro, o dever do Estado Socioambiental de promover políticas de proteção ambiental e a necessidade do mercado de atuar de forma sustentável, tendo como base essencial de seu desenvolvimento a preservação do meio ambiente e da qualidade de vida para as gerações atuais e futuras.

Em seguida trata-se do tema da extrafiscalidade ambiental, enquanto mecanismo de intervenção do Estado na economia para induzir a proteção do meio ambiente, especificamente por meio de incentivos à produção sustentável. Necessário, neste ponto, tratar das características do objeto de proteção — o meio ambiente — e do Direito Ambiental, pois é a partir destas bases que devem ser desenvolvidos e implementados os instrumentos de direito econômico e tributário.

Por fim, serão abordados os instrumentos de extrafiscalidade ambiental previstos pela LPNRS, propondo-se os fundamentos que deverão ser observados na instituição de políticas de extrafiscalidade relacionadas à política de resíduos.

Para discorrer sobre as questões foi adotado o método de abordagem dedutivo, a técnica de pesquisa bibliográfica, inclusive com a consulta documental e a fontes legislativas.

O estudo desenvolvido enfrenta um problema atual para o qual ainda não foi dada solução nem a devida atenção, sendo escassa a literatura que verse sobre a aplicação dos instrumentos econômicos e fiscais previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, o que torna a investigação do tema de grande importância e utilidade.

## 1. ESTADO SOCIOAMBIENTAL, MERCADO E SUSTENTABILIDADE

O modelo constitucional brasileiro clara e expressamente atribui a toda a coletividade o dever de defender e proteger o meio ambiente. Isso significa, no mínimo, que o cidadão não pode mais adotar uma postura de meramente exigir atuações do Estado no tocante à qualidade ambiental, tampouco satisfazer-se com simples declarações formais de reconhecimento desse direito.

O direito ao meio ambiente sadio e equilibrado clama por efetiva proteção e implementação, e isto, de acordo com a formatação constitucional brasileira, deve ser realizado pelo Poder Público, mas também, e especialmente, por toda a coletividade. Muito destacadamente pelos atores envolvidos no exercício e desenvolvimento de atividades econômicas. Esta necessidade de um agir cooperativo, que vincule os interesses públicos e privados, decorre da solidariedade entre todos aqueles que dependem e devem contribuir para algo que é de bem comum <sup>3</sup>.

<sup>3</sup> AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na constituição brasileira. In: **Dano ambiental na sociedade de risco**. LEITE, José Rubens Morato (coord.). São Paulo: Saraiva, 2012, p. 87.

Dentre as formas de assegurar o direito previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição da República, importa, para os fins deste estudo, a incumbência ao Poder Público de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CRFB, art. 225, inciso V). Tal dispositivo legitima a atuação do Estado na ordem econômica e deve ser interpretado conjuntamente com o artigo 170 da CRFB, que coloca como um dos princípios da ordem econômica a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (CRFB, art. 170, inciso VI).

Analisando-se a integração destas duas normas, tem-se que é dever do poder público intervir na ordem econômica para proteção ambiental, estipulando incentivos ou desincentivos para as condutas que qualificar como necessárias, com base na política ambiental brasileira. Ocorre que

O artigo 170 da COntituição Federal, principalmente no que se refere aos fundamentos, aos objetivos e aos princípios da ordem econômica e financeira, está diretamente relacionado à política ambiental prevista no art. 225. A ordem econômica não pode ficar desvinculada dos preceitos de proteção ao meio ambiente em razão do fator inerente a qualquer atividade produtiva: o fator natureza. Não há atividade econômica sem influência no meio ambiente, e a manutenção dos recursos naturais é essencial à continuidade da atividade econômica e à qualidade de vida da sociedade <sup>4</sup>.

O exercício da atividade econômica de forma alinhada com a proteção ambiental vincula-se à inserção do elemento da sustentabilidade nas práticas do mercado. Trata-se de um conceito baseado, portanto,

(...) no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. (...) [A sustentabilidade] compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ele impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras (isto é, em termos sociais, econômicos e ecológicos), eliminando

---

4 RIBEIRO, Maria de Fatima; MAIDANA, Ana Paula Duarte Ferreira. A Constitucionalidade da Tributação Extrafiscal Sócio-ambiental: Reflexos na intervenção da Ordem Econômica e Social. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/index.php/abrebanner.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10523&revista\\_caderno=26](http://ambito-juridico.com.br/site/index.php/abrebanner.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10523&revista_caderno=26)>. Acesso em 11 de novembro 2015.

o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais <sup>5</sup>.

Para Gerd Winter, os recursos naturais são a base fundamental para o desenvolvimento econômico e social, sendo que desenvolvimento sustentável significa que o desenvolvimento sócio — econômico permanece sustentado por sua base, que é a biosfera. De acordo com o autor, “sacrifícios da natureza, utilizados para o destaque na economia a curto prazo ou para interesses sociais, podem tornar-se destrutivos para a própria economia e sociedade, a longo prazo” <sup>6</sup>.

O autor explica o desenvolvimento baseado na sustentabilidade por meio do desenho de uma casa, colocando em sua base os recursos naturais, nos pilares a economia e bem-estar social e no teto as futuras gerações. Com este modelo, busca-se preservar os direitos das futuras gerações por meio da preservação da base natural fundamental, visualizando-se, assim, o que se chama de sustentabilidade forte <sup>7</sup>.

A introdução da sustentabilidade nas práticas sociais e econômicas tem estreita ligação com a ideia de responsabilidades, portanto, de deveres. Deveres de todos para com a qualidade ambiental, inclusive por comando constitucional do artigo 225, *caput* da CRFB.

Por conseguinte, propõem-se, uma nova base de regulação da atividade econômica, como pressuposto para uma adequada governança sustentável, pelo qual a “regulação da sustentabilidade é atividade de disciplina da atividade econômica relevante ou de serviços públicos, efetuada com relativa independência em relação à própria Administração Pública, em articulação, quando possível, com os mecanismos internacionais de governança”<sup>8</sup>. Tudo no sentido da construção de uma regulação sustentável do mercado, que seja, portanto, transparente, dialógica, isonômica, proba e eficiente, o que implica na regulação pública das atividades de mercado sistematicamente relevantes e das delegações de serviços públicos que têm de passar por transformações de fundo, com a incorporação desse novo paradigma» <sup>9</sup>. Tal proposição justifica-se pois,

A intervenção do Estado no meio econômico visa corrigir as falhas de mercado, que se apresentam através de externalidades, que podem ser definidas, de forma sucinta,

5 VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 171/172.

6 WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: O conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório de Brundtland. In: WINTER, Gerd. **Desenvolvimento Sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia**. Campinas: Millennium Editora, 2009, p. 5.

7 Ibidem.

8 FREITAS, Juares. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 222.

9 Ibidem, p. 228/230.

como os custos e benefícios que circulam externamente ao mercado. As externalidades podem ser classificadas como negativas (custos) ou positivas (benefícios), onde, no primeiro caso, invariavelmente, tem sido suportado por toda a sociedade e no qual se encaixa os danos de natureza ambiental enquanto, no segundo caso, poucas são as práticas realmente sustentáveis por partes das empresas <sup>10</sup>.

Além disso,

A justificação económica para a utilização de instrumentos de mercado reside na sua capacidade para corrigir as deficiências do mercado de uma forma eficaz em termos de custos. A deficiência do mercado consiste numa situação em que os mercados ignoram totalmente o custo “real” ou social da actividade económica (por exemplo, o património ambiental com natureza de bem público) ou não o têm em devida consideração. Justifica-se então uma intervenção pública para corrigir estas deficiências e, contrariamente às abordagens regulamentares ou administrativas, os instrumentos de mercado têm a vantagem de utilizar os sinais de mercado para colmatar as deficiências do mesmo <sup>11</sup>.

Uma das externalidades ambientais negativas da atividade de produção e consumo de bens são os resíduos sólidos, geralmente não contabilizadas devidamente no processo produtivo. São subprodutos dos processos de produção e consumo, pois não fazem parte do objetivo principal da atividade que os gerou, tampouco são de interesse de quem os produziu; são coisas das quais o possuidor deseja se livrar <sup>12</sup>.

A principal consequência das externalidades é que a sociedade tem sofrido com a perda da qualidade ambiental e da qualidade de vida enquanto os atores económicos se beneficiam da degradação e do uso irrestrito dos bens ambientais. Há, assim, a socialização do ônus e a privatização do bônus <sup>13</sup>.

Em razão do grande impacto ambiental gerado pela produção e consumo de bens, necessária a intervenção do Estado nesta esfera da atividade económica, para dar cumprimento aos preceitos constitucionais. Uma das formas de intervenção pode ocorrer por meio da extrafiscalidade ambiental.

<sup>10</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena; BALTHAZAR, Ubaldo César. **Estudos de tributação ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, p. 166.

<sup>11</sup> COMUNIDADE EUROPEIA. **Livro Verde**: sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 28.3.2007.

<sup>12</sup> ARAGÃO, Alexandra. Direito Administrativo dos Resíduos. In: OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro (Coordenadores). **Tratado de Direito Administrativo Especial**. Coimbra: Almedina, 2009.

<sup>13</sup> MOREIRA, Danielle de Andrade. **Responsabilidade Ambiental Pós – Consumo**: Prevenção e Reparação de Danos. Tese de doutorado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

## 2. ATUAÇÃO DO ESTADO NA REGULAÇÃO DO MERCADO EM QUESTÕES AMBIENTAIS POR MEIO DA EXTRAFISCALIDADE

Oportuno abordar o conceito e finalidades da extrafiscalidade, bem como as bases de legitimação do Estado para instituir políticas de extrafiscalidade. Em conclusão, refletir sobre a existência ou não de limites de tal intervenção na atividade econômica, especialmente no que afeta à questão ambiental.

### 2.1. Conceito e funções da extrafiscalidade

A tributação, historicamente, é tida como forma de retirada de patrimônio privado, visando financiar o interesse público, com variados objetivos, a depender da conformação estatal vigente, tais como, custear o Estado (Liberal), as políticas públicas (Social) ou mesmo os direitos fundamentais (Estado Democrático de Direito)<sup>14</sup>. Deste modo, os tributos são as receitas públicas derivadas por excelência, que decorrem da divisão dos custos de manutenção do Estado, incluindo sua estrutura e compromissos, entre todos que são destinatários de sua atuação, conforme a capacidade contributiva de cada um<sup>15</sup>.

Por outro lado, e esta formatação é mais atual, surgindo com o advento do Estado Social, aparece a possibilidade de o Estado agir como agente indutor de comportamentos, segundo finalidades politicamente eleitas e juridicamente incorporadas ao ordenamento, incentivando ou desestimulando condutas, de modo a fomentar a realização de objetivos contidos no projeto constitucionalmente pactuado<sup>16</sup>.

A tributação, deste modo, pode servir de instrumento para cumprir estes novos compromissos. Isto porque o direito tributário, que no caso brasileiro tem destacada base constitucional, deve articular-se e harmonizar-se com outras previsões constitucionais, para exercer papéis, portanto, para além da mera preocupação arrecadatória<sup>17</sup>.

Nesse sentido, a tributação com viés extrafiscal é aquela orientada a finalidades que não a de captação de recursos para o Estado, mas sim de promover a redistribuição da renda e de bens, defesa da indústria nacional, direcionar os investimentos para setores produtivos mais alinhados ao interesse público, promover o desenvolvimento de determinadas

14 CALIENDO, Paulo. Extrafiscalidade ambiental: instrumento de proteção ao meio ambiente equilibrado. In: BASSO, Ana Paula (coord.). **Direito e desenvolvimento sustentável: desafios e perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 178.

15 DOMINGUES, José Marcos; GONZÁLEZ, Clemente Checa. **Concepto de tributo: una perspectiva comparada Brasil-Espanã**. Revista Direito GV, v. 9, n. 2, São Paulo, Jul./Dez., 2013.

16 CALIENDO, Paulo, op. cit., p. 178.

17 CAVALCANTE, Denise Lucena. **Constituição, Direito Tributário e Meio Ambiente**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise\\_lucena\\_cavalcante.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise_lucena_cavalcante.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015, p. 4793.

regiões ou setores da economia, dentre outros. Sendo a finalidade extrafiscal da tributação um legítimo instrumento estatal, este pode e deve influir no comportamento dos atores econômicos, de modo a incentivar iniciativas positivas e desestimular aquelas nocivas ao bem comum <sup>18</sup>.

## 2.2. Legitimação da extrafiscalidade ambiental

O artigo 170 da Constituição Federal, ao tratar da ordem econômica, define parâmetros de seu desenvolvimento e apresenta objetivos e princípios a serem cumpridos, dando os contornos e o conteúdo da extrafiscalidade no direito brasileiro <sup>19</sup>.

Ampla e qualificado número de autores sustentam a veemente necessidade de o Estado intervir na proteção ambiental, seja em razão, no caso brasileiro, pelo comando constitucional do artigo 225, seja mesmo em razão do dever de compensar o fato de que os sistemas jurídicos e econômicos, com forte influência estatal, historicamente impulsionaram o ser humano a degradar o meio ambiente.

A escolha política de proteção constitucional do meio ambiente implica diversos benefícios, na medida em que, para além de um “abstrato impacto político e moral, a constitucionalização do ambiente traz consigo benefícios variados e de diversas ordens, bem palpáveis, pelo impacto real que podem ter na (re)organização do relacionamento do ser humano com a natureza” <sup>20</sup>.

Dentre tais benefícios destaca-se a legitimação constitucional da função estatal reguladora como um benefício substantivo, ou seja, um benefício capaz de reorganizar a estrutura dos direitos e deveres, bem como da própria ordem jurídica <sup>21</sup>. Significa que uma das finalidades das normas constitucionais está em estabelecer o fundamento normativo que organiza o funcionamento do Estado e, sendo assim, a inclusão da proteção ambiental na Constituição legitima e facilita a intervenção estatal, em todos os seus níveis e poderes, em prol da manutenção e recuperação dos processos ecológicos essenciais. Por conseguinte, impõe prestações positivas ao Estado, em reforço aos deveres infraconstitucionais de garantia pelas autoridades públicas da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável. Implica no dever estatal de assegurar, como direito de todos, um padrão adequado de liberdade contra riscos ambientais, bem como o acesso aos benefícios ambientais e, por fim, a imposição do dever de recuperação da degradação já causada <sup>22</sup>.

18 DOMINGUES, José Marcos; GONZÁLEZ, Clemente Checa, op. cit.

19 RIBEIRO, Maria de Fatima; MAIDANA, Ana Paula Duarte Ferreira, op. cit.

20 BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 68.

21 Ibidem, p. 69.

22 Ibidem, p. 74/75.

A proteção ambiental é, portanto, verdadeiro dever do Estado Socioambiental,<sup>23</sup> que pode agir basicamente de duas formas para garantir e promover o meio ambiente equilibrado e saudável: primeiro, por meio de instrumentos de direção, com normas proibitivas e permissivas de comando e controle, tais como aquelas que impõem limites de poluição, emissões de gases tóxicos, uso de recursos naturais e as penalidades para os infratores destas normas, pelas quais o Estado atua diretamente na proteção ambiental; segundo, valendo-se de mecanismos de indução, ou seja, normas e medidas aplicadas pelo Estado com a finalidade de induzir a sociedade e os agentes econômicos a atuarem positivamente na proteção do meio ambiente, o que são denominados de instrumentos econômicos de proteção ambiental<sup>24</sup>.

Percebe-se, hoje, a necessidade de uma mudança de paradigmas, a partir de profundas reflexões sobre as funções e consequências políticas, sociais e econômicas da tributação, de modo a adaptá-la as novas realidades e necessidades humanas, rumo à construção do “direito tributário das futuras gerações”<sup>25</sup>.

### 2.3. Limites da extrafiscalidade ambiental

Há que se refletir, porém, se há limites ao emprego da tributação ambiental com objetivos extrafiscais<sup>26</sup> ou, em outros termos, se a intervenção do Estado no domínio social e econômico pode ser constante e preponderante, ou o contrário, quer dizer, se há que se dar liberdades às soluções criadas pelo mercado e pelo setor privado.

Abalisada corrente de tributaristas sustenta que as práticas estatais indutoras de comportamento ao setor econômico só devem ocorrer de forma subsidiária, portanto excepcional. A excepcionalidade exige, inclusive, que a prática indutora seja autorizada por lei específica, pois inexistente lei geral autorizativa de instituição de tributos com finalidade extrafiscal, bem como que esta lei especial traga as razões para adoção da prática excepcional. Isto porque, deve sempre preponderar, no tocante à Ordem Econômica, a liberdade de iniciativa, em relação à atuação estatal, orientação que encontra respaldo constitucional, apta a afastar os excessos da tese *pigouviana* de que o Estado seria mais hábil a definir determinadas diretrizes econômicas do que a iniciativa privada, ao argumento de que o mercado gera externalidades negativas (ineficiências)<sup>27</sup>. Em outros termos, a subsidiariedade orienta

<sup>23</sup> Sobre este conceito, vide: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>24</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 44. Versão brasileira da edição portuguesa, Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

<sup>25</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena. **Constituição, Direito Tributário e Meio Ambiente**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise\\_lucena\\_cavalcante.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise_lucena_cavalcante.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015, p. 4793/4794.

<sup>26</sup> CALIENDO, Paulo, op. cit., p. 186.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 184/185.

que o uso de mecanismos de indução deve ser restritivo, excepcional e somente adequado aos casos claramente justificáveis de uma atuação positiva do Estado <sup>28</sup>.

A extrafiscalidade deve ser guiada pelo princípio da subsidiariedade, como diretriz e limite geral, ou seja, a subsidiariedade indicará “quando o uso da extrafiscalidade é adequado e necessário e quando ela invade ilegitimamente a esfera privada”, uma vez que a subsidiariedade busca “orientar sobre quando esta atuação é desejável e não tanto sobre a sua modulação normativa-aplicativa. A subsidiariedade irá claramente estabelecer uma hierarquia axiológica sobre o uso da atuação estatal como forma de consecução do interesse geral” <sup>29</sup>.

Embora estas observações, e tento claro que este posicionamento encontra respaldo a partir de uma qualificada leitura constitucional, há que se ponderar sobre os limites da utilização da subsidiariedade para fins de utilização da extrafiscalidade ambiental. O papel estatal segue sendo fundamental, quicá prioritário, para implementação das leis e políticas ambientais, não sendo momento de a atuação estatal se dar de forma meramente subsidiária.

Sem pretender um emponderamento ainda maior do Estado, numa lógica diretiva, a partir das prioridades (justificativas) ambientais de proteção, o que se sustenta é que em certas áreas envolvendo questões ambientais de especial relevância, há necessidade e urgência de forte atuação estatal, no sentido de implementar determinada lei de proteção, inclusive com todos os instrumentos decorrentes do princípio do poluidor-pagador, seja na dimensão tributária, e da extrafiscalidade ambiental, seja na dimensão da responsabilidade integral.

Ocorre que, sendo ínfima a cultura de proteção ambiental, e estando ainda mais distante uma cultura de compatibilização sustentável entre ela e o desenvolvimento econômico, parece certo que prossegue sendo padrão a incapacidade do mercado de autoregular-se de forma sustentável <sup>30</sup>. Diante disso, necessária a regulação e intervenção por parte do Estado, sendo que a atividade econômica é o ponto de intersecção entre o Direito Tributário e o Direito Ambiental.

### 3. PRINCÍPIO AMBIENTAL DA UBIQUIDADE COMO PONTO DE INTER-RELAÇÃO ENTRE O DIREITO AMBIENTAL E O DIREITO TRIBUTÁRIO

Na linha do que se desenvolveu no ítem anterior, e à guisa de desenvolver uma possível fórmula de equalização, ou um critério de aplicabilidade da extrafiscalidade ambiental, pertinente partir da análise do princípio ambiental da ubiquidade.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 183.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 180.

<sup>30</sup> Neste sentido, vide: ARNT, Ricardo (org.). **O que os economistas pensam sobre sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

Especialmente pela colocação constitucional da proteção ambiental, na forma do artigo 225 da CRFB, e considerando que em diversas outras passagens a proteção do meio ambiente recebe realce, tal como na relação com a ordem econômica, com o direito de propriedade e até mesmo no que se refere ao sistema único de saúde, extrai-se que o direito ambiental, não tem a mera pretensão de ser mais um ramo do Direito, isolado.

Neste sentido, o princípio da ubiquidade é consubstanciado na ideia totalizante (holística) do meio ambiente, portanto, toda lesão ocorrida aos recursos naturais, independente do local onde ocorra, tem potenciais reflexos, diretos ou indiretos, em todo o ambiente e, por conseguinte, impactos humanos e econômicos.

O meio ambiente é um bem incorpóreo, imaterial, autônomo e de interesse da coletividade. Danos causados ao meio ambiente podem ter consequências irreversíveis, sendo que a poluição, por exemplo, tem efeitos cumulativos e sinérgicos (acumulação de causas e agentes danosos), além deles serem transfronteiriços e transtemporais. São também, por suas próprias causas e efeitos, danos coletivos<sup>31</sup>.

A complexidade da problemática ambiental não pode ser compreendida nem enfrentada a partir de um paradigma de conhecimento isolado, tampouco multidisciplinar<sup>32</sup>. É necessário que o conhecimento seja passado através da interdisciplinaridade, para reconectar todos os fenômenos que foram fragmentados e compartimentados em disciplinas específicas. De acordo com Rodrigues e Fabris, a interdisciplinaridade vai superar a fragmentação do conhecimento, relacionando-o com a realidade<sup>33</sup>.

O Direito Ambiental pressupõe os mais diversos conhecimentos para considerar a complexidade que envolve as questões ambientais. Além disso, "o Direito Ambiental já nasce como uma proposta de transformação da sociedade, porquanto se volta para o futuro e se preocupa com as condições de vida da população"<sup>34</sup>.

Este ramo jurídico também tem que lidar com os riscos advindos da forma de desenvolvimento da sociedade e da forma voraz de consumo que adotou nas últimas décadas. Diante disso, necessários instrumentos jurídicos que busquem medidas de gerenciamento preventivo do risco, baseado nos princípios da prevenção, precaução, responsabilização e solidariedade<sup>35</sup>.

31 AYALA, Patryck de Araújo, op. cit.

32 LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 224.

33 RODRIGUE S, Horácio Wanderlei; FABRIS, Myrtha W. Ferracini. Educação ambiental no Brasil: obrigatoriedade, princípios e outras questões pertinentes. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei; DERANI, Cristiane (org.). **Educação ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p. 25.

34 FAGUNDEZ, Paulo Roney Ávila. **O direito e a hipercomplexidade**. São Paulo: LTr, 2003, p. 154.

35 BELCHIOR, Germana Parente Neiva; LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. In: **Dano ambiental na sociedade de risco**. LEITE, José Rubens Morato (coord.). São Paulo: Saraiva, 2012.

Evidente sua capacidade de promover inter-relação, seja com outros ramos jurídicos (interdisciplinariedade interna), seja mesmo com outros ramos do conhecimento (interdisciplinariedade externa) e, para além disso, o potencial do Direito Ambiental de promover uma revitalização em todos os ramos do Direito.

Sendo assim, sempre que determinada medida de carácter ambiental for adotada, esta deve ser aplicada de acordo a política ambiental específica na qual está introduzida. Esta conexão é pressuposto de utilidade desta medida, para que seja realmente apta a contribuir com a eficácia da política ambiental em que se insere.

Nesta linha, admitindo-se que o Direito Ambiental tenha capacidade de promover reflexões no seio do Direito Tributário, especula-se que uma das cogitações deva ser no sentido de que a tributação ambiental, inclusive no aspecto da extrafiscalidade, necessita estar adequada a toda a ordem de proteção ambiental, bem como de uma determinada política ambiental. Para o que importa a este estudo, a adequação dos instrumentos de extrafiscalidade à política nacional de resíduos sólidos. Segundo Ribeiro e Maidana,

O Sistema Constitucional Tributário deve estar em harmonia com o ordenamento econômico e financeiro, com as propostas e metas de desenvolvimento nacional, visando à mesma finalidade: satisfação das necessidades da população e o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável <sup>36</sup>.

Caliendo, ao discorrer sobre a estruturação de políticas públicas consistentes, que induzam o modelo produtivo para um nível de sustentabilidade, afirma que

diversos países europeus notaram que a tributação ecológica deve cortar transferencialmente o sistema tributário do país, ou seja, possuir uma coerência sistêmica. Desse modo, não basta simplesmente criar tributos incidentes sobre determinados tipos de atividades poluidoras, é necessário que o sistema tributário de uma país seja o mais “ecológico” possível” <sup>37</sup>.

A articulação e harmonização de comandos constitucionais, neste sentido, é recomendável, devendo se dar especialmente na relação entre as pretensões constitucionais vinculados ao Direito Tributário e ao Direito Ambiental. Isto porque,

Da forma como está previsto na Constituição da República, o Direito Tributário pode ser um excelente instrumento no desenvolvimento das questões pertinentes a proteção do meio ambiente, cujos elementos se refletem diretamente na organização estatal bra-

<sup>36</sup> RIBEIRO, Maria de Fátima; MAIDANA, Ana Paula Duarte Ferreira. op. cit.

<sup>37</sup> CALIENDO, Paulo. op. cit., p. 188.

sileira, assim como em qualquer outra do mundo. Seja no campo econômico, em que ocorre o crescimento e o fortalecimento do fenômeno globalizador do capital; na política, aonde se observa um avanço do neoliberalismo sobre os Estados defensores do bem estar social; ou ainda, na sociedade, a qual vem apresentando novos padrões de atuação, com a proliferação de entidades ecológicas não governamentais.<sup>38</sup>

No Brasil há previsão de sistemas de proteção ambiental vinculados a instrumentos econômicos, tais como a ênfase extrafiscal dos tributos, com objetivo de articulá-los para viabilizar a implementação de uma certa política ambiental, tal como ocorre na LPNRS.

#### 4. A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL COMO INDUTORA DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS

A política tributária deve ser aplicada de forma integrada à política ambiental, sendo orientada pelos escopos de proteção ambiental, buscando efetivá-las.

A questão da problemática ambiental e da crise envolvendo os recursos naturais recebe tratamento jurídico, no Brasil, por diversos diplomas legais esparsos, geralmente acompanhado de técnicas de incentivo, por meio de instrumentos econômicos de proteção ambiental, inclusive a extrafiscalidade ambiental.

São dois, basicamente, os grupos de soluções tributárias com potencial de contribuir com a proteção ambiental, a saber: imposição de tributos ambientais e criação de incentivos à produção sustentável. A imposição de tributos ambientais, ao funcionar pela lógica do comando e controle, estabelece oneração tributária diferenciada para setores e atividades, conforme a maior ou menor capacidade destes de reduzirem ou internalizarem suas externalidade negativas. Já a criação de incentivos à produção sustentável funciona segundo a lógica incentivo-premiação, pretendendo a indução à tomada de decisões ambientalmente sustentáveis, oferecendo benefícios para tais práticas<sup>39</sup>.

O uso de sistemas de comando e controle, de forma isolada, tem sido insuficiente para garantir as finalidades previstas pelas políticas ambientais. Estes exigem ações específicas de um órgão regulador, que normalmente envolve a estipulação de padrões e limites para fontes de poluição, além de penalidades pelo seu descumprimento. Entretanto, não é recompensado nem estimulado aquele que mantém-se abaixo dos padrões

<sup>38</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena. **Constituição, Direito Tributário e Meio Ambiente**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise\\_lucena\\_cavalcante.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise_lucena_cavalcante.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015, p. 4793/4794.

<sup>39</sup> CALIENDO, Paulo, op. cit., p. 188.

de poluição, o que pode dissuadi-lo de adotar técnicas menos poluentes que os níveis permitidos <sup>40</sup>. Desta forma,

A utilização de instrumentos econômicos e fiscais terá de passar a constituir uma parte cada vez mais importante da abordagem global, tendo em vista o estabelecimento correto dos preços e a criação de incentivos, baseado no mercado, a um comportamento econômico benéfico ao ambiente <sup>41</sup>.

Além disso, Yuri Marinho afirma,

É válida a inclusão de instrumentos econômicos, de caráter indutivo, nas políticas ambientais. Esses têm, como uma de suas características, maior eficiência em comparação aos de comando e controle, no sentido de permitir a consecução dos objetivos da política ambiental por meio das medidas de menor custo aos seus destinatários e à própria administração pública. Além disso, influenciam na adoção de políticas de incentivos, mormente nos preços de bens e serviços, tornando mais atraente a opção mais ecologicamente desejável <sup>42</sup>.

Deve-se ter em conta que muitas vezes os bens produzidos de forma mais coerente com a lógica de proteção ambiental são também mais caros que bens produzidos de forma mais impactante ao meio ambiente. Justamente esta lógica que deveria ser invertida, o que é possível se for considerado que a produção de quaisquer bens devem refletir também as externalidades ambientais causadas. Nesse sentido, a extrafiscalidade ganha grande importância para a efetivação da política ambiental, pois

cabe destacar que os incentivos fiscais para a defesa do meio ambiente são um importante mecanismo para direcionar e estimular as atividades e condutas dos agentes econômicos, permitindo a introdução de novas tecnologias e novos hábitos de produção e consumo <sup>43</sup>.

Feitos estes esclarecimentos sobre os momentos e âmbitos de atuação da extrafiscalidade, pertinente a análise de um sistema de proteção ambiental que merece atenção, de

---

40 MARINHO, Yuri. Uma reflexão quanto aos instrumentos de incentivo da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<http://yurimarinho.jusbrasil.com.br/artigos/130210402/uma-reflexao-quanto-aos-instrumentos-de-incentivo-da-politica-nacional-de-residuos-solidos>>. Acesso em: 11 de novembro de 2015.

41 Comunidade Europeia. Sexto programa de ação no domínio do meio ambiente. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/128027\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128027_pt.htm)> Acesso em: 10 de novembro de 2015.

42 MARINHO, Yuri, op. cit.

43 PERALTA, Carlos E. Instrumentos Fiscais na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A extrafiscalidade como mecanismo para incentivar a reciclagem. **Revista de Direito Ambiental**, v. 76, p. 365, 2014.

acordo com a lógica, antes esmiuçada, de que a extrafiscalidade ambiental deve ocorrer de acordo com a política ambiental a ser desenvolvida.

Aliás, esta orientação de adequação a uma política, ou seja, de forma ampla e abrangente, alinha-se à ideia de que devem ser preferidas formas de estímulos lineares, horizontais ou uniformes perante as formas seletivas, verticais e discricionários de setores econômicos, pois a política econômica, antes de privilegiar apoiar um certo setor econômico, deve apoiar a todos os segmentos, considerando que o auxílio seletivo deveria ser uma exceção, restrita e devidamente motivada <sup>44</sup>.

Neste sentido, deve ser feita a instituição, especialmente, de sistemas de tributação ambiental e de extrafiscalidade ambiental no seio de uma determinada política ambiental.

Serão abordados, então, os incentivos à produção sustentável trazidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. Porém, primeiramente será demonstrado o que é a produção sustentável sob a ótica da lei em apreço.

## 5. PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL SOB A ÓTICA DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A LPNRS é um importante marco regulatório referente aos resíduos sólidos, pois propõe enfrentamento sistemático e integrado, dispõe sobre princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos relativos à gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e sobre os instrumentos econômicos aplicáveis.

A diretriz principal que determina a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos (art. 9.º) impõe a observância de uma ordem de prioridade que se inicia com a não geração, passando para a redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e, por fim, disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Esta ordem representa a adoção do princípio da sustentabilidade no processo de produção e consumo, pois a prioridade máxima é dada para não geração e redução de resíduos, que são as formas de gestão realmente capazes de diminuir os impactos ambientais. Quanto mais a gestão se afasta da ordem estabelecida, maiores são os impactos ao meio ambiente, o consumo de recursos naturais, de água e de energia.

A adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo é um dos objetivos da LPNRS, que os descreve como padrões que atendem às necessidades das gerações atuais, melhorando suas condições de vida, entretanto sem comprometer a qualidade ambiental e de vida das futuras gerações (LPNRS, art. 7.º, III e 3.º, XIII).

Para que seja viabilizada a redução dos impactos gerados por um produto desde a extração de seus materiais até sua decomposição no meio ambiente é necessário o estudo

44 CALIENDO, Paulo, op. cit., p. 187.

dos impactos ambientais globais por ela gerados. Esse estudo é a Avaliação do Ciclo de Vida (ACV), um dos objetivos da LPNRS, e engloba uma série de etapas, tais como: desenvolvimento do produto, obtenção de matérias-primas e insumos, processo produtivo, consumo e disposição final (LPNRS, art. 7.º, XIII e 3.º, V). A ACV analisa, então, os aspectos ambientalmente relevantes da fabricação e consumo de um produto <sup>45</sup>, que envolve o consumo de água e energia, a produção de resíduos, emissões para o ar, terra e água e o que irá ocorrer com o material depois de descartado e depositado no meio ambiente <sup>46</sup>.

Após o consumo deve ser implementado o sistema de logística reversa (artigo 33 da LPNRS), para viabilizar a devida destinação, sendo necessário que os sujeitos que detêm a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida das embalagens (fabricantes, importadores, comerciantes, distribuidores, consumidores e serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos) assumam os deveres que lhes incumbe. Sendo assim, os produtos devem ser fabricadas de forma ecoeficiente, que, conforme o art. 6.º, V da lei em análise, significa: a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta. Além disso, após o consumo, consumidores devem dar a destinação adequada, comerciantes e distribuidores acondicionam os resíduos devolvidos para que aos fabricantes e importadores depois os encaminhem para a destinação adequada.

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é uma importante figura trazida pela política, e deve ser instituída de forma encadeada e individualizada entre os sujeitos que a detêm. Objetiva compatibilizar interesses entre agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial com os de gestão ambiental; promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas; reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais; incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade; estimular o desenvolvimento do mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis; propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade; e, por fim, incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental (artigo 30, LPNRS).

<sup>45</sup> ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. National Risk Management Research Laboratory. Office of Research and Development. Scientific Applications International Corporation. **Life Cycle Assessment: principles and practice**. Cincinnati, Ohio 2006. Disponível em <<http://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi?Dockey=P1000L86.PDF>> Acesso em 16 de outubro de 2015.

<sup>46</sup> TOJO, Naoko. **Extended Producer Responsibility as a Driver for Design Change** — Utopia or Reality? Dissertação de doutorado. Suécia: Lund University, 2004. Disponível em: <http://www.iprworks.org/documents/file/UtopiaorReality.pdf>. Acesso em: 18 de outubro de 2015.

Por fim, a LPNRS coloca como princípio a visão sistêmica, no seu art. 6.º, III, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública. Tal princípio deve ser também observado para aplicação dos instrumentos econômicos e fiscais previstos pela Lei, que serão tratados a seguir.

## 6. FUNDAMENTOS DE APLICAÇÃO DE MEDIDAS DE EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL NA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Até 2010 o país não possuía uma lei nacional para a gestão e gerenciamento de resíduos, quando foi promulgada a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010, após 20 anos de tramitação no Congresso Nacional. Porém, mesmo com o advento da Política Nacional, o grande problema de gestão de resíduos prossegue, de modo que se tornar necessário dar efetividade à lei, que está longe de ter sua devida aplicação, sendo uma lei que ainda não saiu verdadeiramente do papel.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/1999), com a Política Federal de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) e com a Lei 11.107/2005 (Consórcios Públicos), além da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que devem ser respeitadas ao serem instituídas normas de incentivo fiscal, financeiro ou crédito (LPNRS, art. 44).

Como forma de fomentar a implementação desta legislação estão previstos diversos instrumentos, estando presentes, dentre eles, os incentivos fiscais (art. 8.º, inciso IX). Além disso, a Lei tem um capítulo específico (Capítulo V) para tratar dos instrumentos econômico. Dentre eles, o artigo 42 claramente autoriza o poder público a instituir medidas indutoras, para incentivar práticas capazes de promover a produção sustentável.

Além disso, o Decreto que regulamenta a PNRS, Decreto 7.404/2010, art. 80, coloca que as iniciativas previstas no art. 42 da Lei 12.305/2010, serão fomentadas por meio de medidas indutoras, dentre elas: incentivos fiscais, financeiros e créditos; II — cessão de terrenos públicos; destinação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis; IV — subvenções econômicas. (art. 80, incisos I, II, III, IV).

Além disso, dita o art. 81, incisos I a III, do Decreto 7.404/2010, que as instituições financeiras federais poderão também criar linhas especiais de financiamento para: cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, com o objetivo de aquisição de máquinas e equipamentos utilizados na gestão de resíduos sólidos; atividades destinadas à reciclagem e ao reaproveitamento de resíduos sólidos, bem como atividades de inovação e desenvolvimento relativas ao gerenciamento de resíduos sólidos; e atendimento a projetos de investimentos em gerenciamento de resíduos sólidos.

Estes incentivos estão voltados à gestão sustentável do ciclo de vida dos produtos, que envolve desde etapas da produção até a disposição final de resíduos, passando por medidas de reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos. Cada uma dessas práticas requer uma série de ações integradas e atuação de todos sujeitos que detêm a responsabilidade compartilhada pelos resíduos sólidos.

Porém, os instrumentos econômicos previstos na LPNRS carecem de aplicabilidade imediata, sendo necessárias normas regulamentadoras <sup>47</sup>. A instituição das medidas previstas pelo art. 42 da LPNRS, para serem eficientes, devem ser implementadas de acordo com toda a Política Ambiental e de Resíduos Sólidos.

A previsão do inciso I, do art. 42, trata de incentivos para “prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo”, refere-se às metas prioritárias da ordem de hierarquia de gestão e gerenciamento de resíduos (principal diretriz da Lei, art. 9º, caput.) e à aplicação do princípio da prevenção (art. 6º, I).

A LPNRS traz diversas formas de redução de impactos ambientais dos produtos e resíduos ao longo do seu ciclo de vida, tendo como estudo de impacto ambiental fundamental a Avaliação do Ciclo de Vida dos Produtos (art. 7º, XIII e 3º, V).

Além disso, a lei também prevê que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade pelo desenvolvimento, fabricação e colocação no mercado de produtos: a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada; b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível (art. 31, I, a, b).

Para tanto, possível implementar mudanças mediante o *design* ecológico, com base no princípio da ecoeficiência, sendo que, já na concepção dos produtos deve-se considerá-los como um pré-resíduo, tendo em mente o que vai lhe ocorrer após o consumo <sup>48</sup>.

A ecoeficiência é essencial também para a instituição de medidas indutora para “desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida”, “desenvolvimento de pesquisas para tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos” e “de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos”, conforme incisos II, VII e VIII, do artigo 42.

Ao optar pela tecnologia ou material a ser empregado no desenvolvimento do produto, e a destinação a ser dada a ele após o consumo, deve ser escolhida a mais ambientalmente favorável. Os objetivos da LPNRS alinhados à adoção da melhor tecnologia disponível estão presentes nos incisos IV, VI e VII, quais sejam: adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas para reduzir impactos ambientais; cooperação técnica e financeira entre os setores públicos e privados para o desenvolvimento de pes-

<sup>47</sup> MARINHO, Yuri. Op. cit.

<sup>48</sup> ARAGÃO, Alexandra. Direito Administrativo dos Resíduos. In OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro (Coordenadores). **Tratado de Direito Administrativo Especial**. Coimbra: Almedina, 2009.

quisas de novos produtos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; a pesquisa científica e tecnológica.

No que diz respeito ao inciso III do art. 42, sobre incentivos para “implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda”, a PNRS busca sua integração na logística reversa e coleta de resíduos.

A Lei refere-se aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis em 12 diferentes artigos, destacando-se que é seu objetivo a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 7.º, XII). Além disso, é instrumento da Lei o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou associações de catadores de resíduos (art. 8.º, IV). Nos Planos Nacional e Estaduais de Resíduos sólidos deve ter metas para inclusão social e emancipação econômica dos catadores. (art. 15.º, V, 17.º, V).

Já o inciso IV, art. 42, da LPNRS, trata de incentivos para “desenvolvimento de projetos de gestão de resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou, nos termos do inciso I do caput do art. 11, regional”. A respeito disso, a PNRS, art. 18, § 1.º, I e II, coloca que a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, sendo priorizado o acesso a recursos a municípios que: optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos; implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Outro incentivo é dado, na forma do art. 42, inciso V, à “estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa”, essenciais para que os resíduos tenham a devida destinação, para que possam ser reutilizados, reciclados, para que tenham outro tratamento e para que apenas os rejeitos sejam encaminhados para o aterro sanitário.

A implementação do sistema de logística reversa é de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, podendo, entre outras medidas: implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis; atuar em parceria com cooperativas ou de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. (art. 33, § 3.º, incisos I a III).

Já a coleta seletiva, conforme art. 9.º, § 2.º, do Decreto 7.404/2010, deve ser implantada pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e deverá estabelecer, no mínimo, a separação de resíduos recicláveis e não recicláveis e, progressivamente, ser estendido à separação dos resíduos recicláveis em parcelas específicas, segundo

metas estabelecidas nos respectivos planos. Para tanto, dita o § 3.º do mesmo artigo, que os geradores de resíduos sólidos deverão segregá-los e disponibilizá-los adequadamente.

Serão dados incentivos pela PNRS, art. 42, inciso V, também, para a descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs. Tais medidas são importantes pois os locais em que os resíduos foram depositados ficam completamente contaminados, especialmente se tratar-se de resíduos perigosos. Conforme a LPNRS (art. 3.º, II e III) área contaminada refere-se ao local onde há contaminação causada pela disposição, regular ou irregular, de quaisquer substâncias ou resíduos; e área órfã contaminada: área contaminada cujos responsáveis pela disposição não sejam identificáveis ou individualizáveis.

Por fim, no artigo 44, é autorizada a adoção de incentivos fiscais:

Art. 44. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a:

- I — indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional;
- II — projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;
- III — empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas.

Tais questões condizem com a fundamentação do artigo 42, sendo que todas as previsões da Lei devem estar integradas para que sua finalidade seja cumprida. Afinal,

É importante notar que o beneficiário pode ser do terceiro setor, órgão da sociedade civil, empresa ou ainda entidade pertencente à administração indireta. Seria necessário então estabelecer um rol de atividades com prioridade, especificar critérios nas planificações das de todas as esferas competentes, bem como nas normas financeiras dos estabelecimentos oficiais, e, se houver reflexos ambientais, apontar as normas de precaução e prevenção a serem obedecidas <sup>49</sup>.

É também importante o incentivo às indústrias para reutilização, tratamento e reciclagem de resíduos, pois, pela falta desses locais, muitas vezes os resíduos têm que ser enviados

<sup>49</sup> SALEME, Edson Ricardo; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Incentivos creditícios na lei de resíduos sólidos: a indução por planos nacionais, regionais, estaduais e municipais. In: Erika Bechara (org). Aspectos Relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos São Paulo: Atlas, 2013, pp. 210-253.

para outros estados para terem o devido tratamento. Isso encarece ou até mesmo inviabiliza o processo, além dos custos ambientais de deslocar resíduos a longas distâncias.

Além disso, conforme a Lei 11.445/2007, o serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é composto pelas atividades de:

coleta, transbordo e transporte de resíduos; triagem para fins de reuso ou reciclagem; tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos; de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros serviços pertinentes à limpeza pública urbana (art. 7º, incisos I, II e III).

A questão que deve ser observada para instituição de incentivos para empresas dedicadas à limpeza urbana é que, conforme art. 78 do Decreto 7.404/2010, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem ter elaborado os planos de resíduos sólidos para que possam ter acesso a recursos da União ou por ela controlados, bem como para que sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento destinados a: empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos; ou à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (incisos I e II).

Conforme último relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, tendo como base o ano de 2012, dos 5.564 municípios brasileiros, apenas 1.865 declararam ter planos de gestão integrada em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>50</sup>.

Estas são as questões que devem ser observadas para a instituição de medidas indutoras eficazes, pois elas devem estar de acordo com toda a política ambiental, em especial a constitucional e de resíduos sólidos.

Por serem, então, instrumentos da Lei, são ferramentas para assegurar os objetivos por ela previstos, dentre eles: gestão integrada e gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (art. 4º) e proteção da saúde pública e da qualidade ambiental (art. 7º, I).

A instituição de incentivos a práticas de gestão de resíduos representam a implementação, especialmente, de um dos princípios da Lei, o princípio do protetor-recebedor, que surge para buscar encorajar a sociedade a adotar condutas sustentáveis mediante o recebimento de recompensas de ordem fiscal, sendo internalizadas as externalidades ambientais positivas.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se demonstrar o contexto do que se denomina de crise ambiental, quadro agravado pela complexa questão da geração de resíduos, e que esta questão da geração de resíduos tem problemática com duplo viés: em uma ponta, no alto consumo de recursos

<sup>50</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**: Relatório de Pesquisa. Brasília, 2012.

naturais para a produção, e na outra ponta, na questão envolvendo a destinação adequada destes resíduos.

Em seguida foi abordado o dever constitucional do Estado de zelar e atuar positivamente no sentido do que se denomina desenvolvimento sustentável, tendo-se demonstrado quais os comandos legais relacionados a esta obrigação estatal no que se refere à geração e gestão de resíduos sólidos.

Diante disso, este estudo buscou demonstrar que a implementação de mecanismos de proteção ou conservação ambiental, especialmente no âmbito do desenvolvimento de práticas de sustentabilidade no mercado de consumo e, por conseguinte, de geração e gestão de resíduos sólidos, deve passar pela instituição de instrumentos jurídicos inovadores, capazes de romper com o modelo tradicional de comando-controle, rumo à adoção de mecanismos de indução de comportamentos, ou seja, de incentivos.

Isto pode ocorrer por meio do Direito Tributário, quando ligado ao Direito Ambiental, valendo-se das técnicas de extrafiscalidade, pelo qual o Poder Público se guia não pela orientação tributária de captação de recursos, mas valendo-se de mecanismos de indução, ou seja, normas e medidas aplicadas pelo Estado com a finalidade de induzir a sociedade e os agentes econômicos a atuarem positivamente na proteção do meio ambiente.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos dispõe sobre a forma de gestão e gerenciamento dos resíduos, de uma forma guiada pela sustentabilidade, que envolve responsabilidades de todos os sujeitos que detêm os produtos e embalagens, em alguma fase de seu ciclo de vida (responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos). Esta norma lida com a questão dos resíduos de forma sistêmica e coloca como prioridade, em relação aos resíduos, que eles não sejam gerados.

Diversos mecanismos devem ser empregados para o efetivo cumprimento dos preceitos da PNRS, todos de forma integrada, para que a política tenha sua finalidade alcançada. Deste modo, os instrumentos de extrafiscalidade devem ser empregados de forma coerente com os demais instrumentos previstos na PNRS, orientados pelas diretrizes, princípios e objetivos previstos na lei.

Os instrumentos previstos nos artigos 42 e 44 da LPNRS devem ser empregados de forma integrada e coerente com a própria política. Neste sentido, para exemplificar, os incentivos direcionados aos consumidores, como estímulo para que depositem seletivamente os resíduos, apenas terão eficácia se for instituída a coleta seletiva pelo município; já no caso dos incentivos serem dados para que os consumidores devolvam produtos, na lógica da logística reversa, a determinado ponto de coleta, isso deve vir acompanhado do devido armazenamento, por parte do comerciante ou distribuidor, da entrega dos resíduos aos fabricantes e importadores e do seu encaminhamento para a devida destinação.

**Palavras-Chave:** Política Ambiental. Extrafiscalidade. Política Nacional de Resíduos Sólidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, Alexandra. Direito Administrativo dos Resíduos. In OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro (Coordenadores). **Tratado de Direito Administrativo Especial**. Coimbra: Almedina, 2009.
- , **O princípio do poluidor-pagador**: pedra angular da política comunitário do ambiente. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014. Versão brasileira da edição portuguesa, Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- ARNT, Ricardo (org.). **O que os economistas pensam sobre sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.
- AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na constituição brasileira. In **Dano ambiental na sociedade de risco**. LEITE, José Rubens Morato (coord.). FERREIRA, Helini Sivini; Cavalcanti, Maria Leonor Paes (orgs.) et al. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 87.
- BASSO, Ana Paula (coord.). Direito e desenvolvimento sustentável: desafios e perspectivas. Curitiba: Juruá, 2013.
- BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição** brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007,
- BELCHIOR, Germana Parente Neiva; LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. In **Dano ambiental na sociedade de risco**. LEITE, José Rubens Morato (coord.). FERREIRA, Helini Sivini; Cavalcanti, Maria Leonor Paes (orgs.) et al. São Paulo: Saraiva, 2012
- CAVALCANTE, Denise Lucena. **Tributação ambiental e aspectos da extrafiscalidade**. Disponível em: <http://www.ibet.com.br/tributacao-ambiental-e-aspectos-da-extrafiscalidade-por-denise-lucena-cavalcante/>. Acesso em: 10 out. 2015.
- , **Constituição, Direito Tributário e Meio Ambiente**. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise\\_lucena\\_cavalcante.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise_lucena_cavalcante.pdf). Acesso em: 10 out. 2015.
- , BALTHAZAR, Ubaldo César. **Estudos de tributação ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.
- COMUNIDADE EUROPEIA. Livro Verde: sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 28.3.2007.
- COMUNIDADE EUROPEIA. Sexto programa de ação no domínio do meio ambiente. Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/l28027\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28027_pt.htm) Acesso em: 10 de novembro de 2015.
- DOMINGUES, José Marcos; GONZÁLEZ, Clemente Checa. **Concepto de tributo: una perspectiva comparada Brasil-Espaná**. Revista Direito GV, v. 9, n. 2, São Paulo, Jul./Dez., 2013.
- ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. National Risk Management Research Laboratory. Office of Research and Development. Scientific Applications International Corporation. **Life Cycle Assessment: principles and practice**. Cincinnati, Ohio 2006. Disponível em <http://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi?Dockey=P1000L86.PDF> Acesso em 16 de out. de 2015.
- FAGUNDEZ, Paulo Roney Ávila. **O direito e a hipercomplexidade**. São Paulo: LTr, 2003.
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**: Relatório de Pesquisa. Brasília, 2012.
- LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução Lúcia Mathilde Endlich Orgh. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 224.
- LEITE, José Rubens Morato (coord.). **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LEONARD, Annie. **A história das coisas — da natureza ao lixo, o que acontece com tudo que consumimos**. São Paulo: Zahar, 2011.
- MARINHO, Yuri. **Uma reflexão quanto aos instrumentos de incentivo da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <http://yurimarinho.jusbrasil.com.br/artigos/130210402/uma-reflexao-quanto-aos-instrumentos-de-incentivo-da-politica-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 11 de nov. de 2015.
- MOREIRA, Danielle de Andrade. **Responsabilidade Ambiental Pós — Consumo**: Prevenção e Reparação de Danos. Tese de doutorado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

- PERALTA, Carlos E. **Instrumentos Fiscais na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)**. A extrafiscalidade como mecanismo para incentivar a reciclagem. **Revista de Direito Ambiental**, v. 76, 2014.
- RIBEIRO, Maria de Fatima; MAIDANA, Ana Paula Duarte Ferreira. A Constitucionalidade da Tributação Extrafiscal Sócio-ambiental: Reflexos na intervenção da Ordem Econômica e Social. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/index.php/abre-banner.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10523&revista\\_caderno=26](http://ambito-juridico.com.br/site/index.php/abre-banner.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10523&revista_caderno=26)>. Acesso em 11 de novembro de 2015.
- SALEME, Edson Ricardo; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Incentivos creditícios na lei de resíduos sólidos: a indução por planos nacionais, regionais, estaduais e municipais. In: **Erika Bechara (org). Aspectos Relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. São Paulo: Atlas, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- TOJO, Naoko. **Extended Producer Responsibility as a Driver for Design Change — Utopia or Reality?** Dissertação de doutorado. Suécia: Lund University, 2004. Disponível em: <http://www.iprworks.org/documents/file/UtopiaorReality.pdf>. Acesso em: 18 de out. de 2015.
- VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: O conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório de Brundtland. In: WINTER, Gerd. **Desenvolvimento Sustentável, OGM e responsabilidade Civil na União Europeia**. Tradução: Carol Manzoli Palma. Campinas, SP: Millennium Editora, 2009.

# A proporcionalidade na atribuição de encargos decorrentes de operações urbanísticas e os limites ao poder discricionário

Jorge Alves Correia <sup>1</sup>

## RESUMO

No presente estudo interessa-nos destacar a relevância dos princípios jurídicos fundamentais em sede de controlo do exercício do poder discricionário da administração, sobretudo quando esta não considera todas as circunstâncias relevantes no caso ou, simplesmente, exige contrapartidas irrazoáveis como mote para o deferimento do pedido de licenciamento. O estudo centra-se no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

## 1. APROXIMAÇÃO AO PROBLEMA

A *interpenetração* entre o público e o privado constitui um fenómeno especialmente visível no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. Efetivamente, uma parte da intervenção no território é da iniciativa da administração urbanística — que visa executar o plano municipal —, e outra é da iniciativa dos atores privados, que promovem operações urbanísticas, onde se encontram presentes a *edificação privada* (tarefas privadas), a *urbanização* (tarefas privadas de interesse público), as *cedências* e as *compensações* (por razões de interesse público).

Essa *interdependência* entre a esfera pública e a esfera privada criou zonas de mistura e de complementaridade entre o público e o privado, com repercussão no capítulo das tarefas, funções e responsabilidades públicas e privadas. Assim, o Estado perdeu “o monopólio do público”, deixando de ser o ator único (e principal) da realização de interesses dessa natureza. Por sua vez, a capacidade privada foi colocada ao serviço da realização do interesse público (“ativação e partilha de responsabilidades”). Neste ensejo, o legislador descarregou funções para a iniciativa privada <sup>2</sup> e criou novos *deveres* e *ónus jurídicos* para os promotores urbanísticos.

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Direito de Coimbra

<sup>2</sup> Já nestes termos, advertindo para um processo de *descarga ou devolução do Estado*, a doutrina sufragada por ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito Público e Sociedade Técnica*, Coimbra, 2008, pp. 103-104.

No Direito do Urbanismo, para além da administração, é o próprio legislador que faz apelo às *capacidades privadas para servir fins públicos*. Pense-se, por exemplo, no *loteamento urbano*, em cujo projeto devem ser previstas áreas destinadas à implantação de *espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos*. O beneficiário da licença ou da comunicação prévia está obrigado a observar esse projeto aquando da realização das *obras de urbanização*, que devem respeitar, além daquele, as condições estabelecidas na licença e o prazo fixado para a sua conclusão, encontrando-se, igualmente, vinculado a *ceder gratuitamente* ao município as parcelas para a implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva e as infraestruturas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal (arts. 43.º, 44.º, 53.º e 55.º do RJUE).

Por outro lado, no âmbito do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, muito para além do *controlo prévio* das operações urbanísticas, a *competência* da administração envolve outras faculdades (urbanísticas e financeiras) que devem ser exercidas no quadro de um *sistema legal de encargos* resultantes das operações a realizar pelos privados, designadamente: a dotação ou o reforço das *infraestruturas gerais*; a realização das *obras de urbanização*; a prestação de *caução(ões)*; o instituto das *cedências*; e as *taxas municipais de urbanização e compensação*. O conjunto dos principais encargos a suportar pelos promotores no âmbito do licenciamento das operações urbanísticas já poderia, em *abstrato*, ser considerado pesado ou especialmente oneroso. Sem embargo disso, é, em concreto, mediante a aplicação da lei — que compreende *espaços de valoração autónoma (discricionariedade técnica)* —, que, por vezes, se torna visível a imposição de encargos desproporcionais ou injustificados aos promotores urbanísticos.

Na *praxis*, a necessidade de concretização dos interesses imobiliários ou económicos dos promotores urbanísticos, em que o *fator temporal é decisivo, acaba por conduzir à aceitação de imposições desproporcionais*, ainda que os fundamentos apresentados pelo município, seja por obscuridade ou insuficiência, nem sempre esclareçam concretamente a motivação desses encargos adicionais. No presente artigo, interessa-nos destacar a *relevância dos princípios jurídicos fundamentais em sede de controlo do exercício do poder discricionário da administração*, sobretudo quando esta não considera todas as circunstâncias relevantes no caso ou, simplesmente, exige contrapartidas irrazoáveis como mote para o deferimento do pedido de licenciamento.

Centraremos a nossa atenção no problema da atribuição de encargos decorrentes do licenciamento de operações urbanísticas quando existe um projeto de decisão de indeferimento com fundamento nos arts. 24.º, n.º 2, *b)*, e 5, do RJUE. Todavia, algumas das soluções que identificaremos são, igualmente, passíveis de aplicação às *cedências* e às *compensações (rectius, ao regime das compensações por não cedência)*, instrumentos ao serviço das políticas públicas de urbanismo, ordenamento do território e ambiente. A limitação da publicação não nos permite discutir autonomamente esse problema.

## 2. A IMPOSIÇÃO DE ENCARGOS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

Instrumentos jurídicos de grande relevo para a execução dos planos municipais de ordenamento do território são o *licenciamento* e a *comunicação prévia* de operações urbanísticas. A disciplina jurídica daqueles atos de controlo das operações urbanísticas encontra-se prevista no RJUE, no Regulamento Geral de Edificações Urbanas e, ainda, nos regulamentos municipais de urbanização e de edificação, bem como nos regulamentos municipais relativos ao lançamento e liquidação das taxas que, nos termos da lei, sejam devidas pela realização de operações urbanísticas.

Uma das principais características das licenças e das comunicações prévias urbanísticas é o seu carácter *vinculado* ou *regulado*. Na senda de F. ALVES CORREIA <sup>3</sup>, os órgãos competentes estão vinculados aos fundamentos de indeferimento do pedido de licenciamento e aos fundamentos de rejeição da comunicação prévia enumerados na lei (*princípio da taxatividade dos fundamentos de indeferimento e de rejeição*), estando-lhes vedado indeferir um pedido de licenciamento ou rejeitar uma comunicação prévia por fundamentos diversos dos dela constantes (cfr. o art. 24.º do RJUE). Todavia, tal não significa a exclusão de zonas ou margens de *discricionariedade* por parte daquele órgão. O reconhecimento à câmara municipal de um certo espaço de discricionariedade na apreciação dos pedidos de licenciamento de operações urbanísticas é admitido nos casos de fundamentos de indeferimento baseados em *conceitos indeterminados*, isto é, conceitos elásticos, de natureza não descritiva, que não indicam uma classe de situações individuais, antes expressam de modo difuso factos ou valores nos quais as situações concretas da vida não se podem encaixar com rigor, como sucede, por exemplo, com os referidos na als. a), b) e c) do n.º 2 e no n.º 4 do art. 24.º, e, bem assim, nas situações de *discricionariedade de decisão*, em que o legislador utiliza o conceito deôntico de “pode”, como acontece nos n.ºs 2 e 4 do mesmo preceito e no art. 25.º, n.º 1.

Ora, é no âmbito dos *espaços de valoração autónoma do poder administrativo* que devem ser compreendidos os fundamentos ou causas de indeferimento do pedido de licenciamento previstas no n.º 2 do art. 24.º Os interesses públicos determinantes para o correto ordenamento e o interesse privado de edificação apresentam-se, por vezes, *conflitantes* no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas. A urbanização, a dotação e o reforço de infraestruturas urbanísticas justificam-se em nome da preparação de um terreno para a realização de obras de construção, isto é, para a criação de novas edificações. Assim, a pretensão do requerente pode implicar a *produção de encargos* ao nível da dotação e manutenção das *necessárias infraestruturas gerais*. E, se tal suceder, o pedido de licenciamento pode ser indeferido.

3 *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. III, Coimbra, 2010, p. 221.

Contudo, o legislador estabeleceu vias alternativas para se *superar ou inverter* o projeto de decisão de indeferimento com fundamento nos arts. 24.º, n.º 2, b), e 5, do RJUE. E aqui o legislador tinha duas opções: (1) através de *cláusula modal* unilateralmente aposta ao ato administrativo (impondo uma obrigação de *facere*); (2) ou através de contrato administrativo, fundado no consenso entre as partes, vinculando-se o requerente da licença à adoção de certos compromissos. A escolha recaiu sobre o *contrato administrativo*, que se apresenta como uma *forma jurídica obrigatória* sempre que existir um projeto de decisão de indeferimento com fundamento nos arts. 24.º, n.º 2, b), e 5. Assim, as observações tecidas pelos requerentes ao projeto de decisão unilateral determinam uma reflexão do órgão decisor, preferindo este contar com a colaboração dos destinatários por via de um contrato, em vez de impor uma solução cuja execução seria difícil ou menos satisfatória para o interesse público.

Tipicamente, isso pode ocorrer: porque a operação urbanística que se pretende realizar foi projetada num local desprovido das necessárias infraestruturas, uma vez que elas não estavam previstas (*inexistência de infraestruturas*); porque a operação urbanística que se pretende realizar constitui uma sobrecarga inoportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes (*reforço das infraestruturas*); ou porque a operação urbanística que se pretende realizar implica, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento (*realização das obras de urbanização*); ou porque a operação urbanística implica a demolição de fachadas revestidas a azulejos ou a remoção de azulejos de fachada.

A ativação dessa responsabilidade privada varia consoante o tipo ou espécie de operação urbanística que se pretenda realizar, desde simples edificações que exigem infraestruturas de acesso e de fornecimento de serviços públicos até projetos residenciais que podem exigir a construção ou manutenção de equipamentos.

Assim, no caso de existir um projeto de decisão de indeferimento com fundamento nos arts. 24.º, n.º 2, b), e 5, pode o requerente obter o deferimento do pedido se, na audiência prévia, se comprometer a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à sua execução, bem como os encargos de funcionamento das infraestruturas por período de 10 anos, celebrando para o efeito, antes da emissão do alvará, um contrato relativo ao cumprimento das obrigações assumidas (*contratos que têm por objeto encargos relativos a infraestruturas urbanísticas*) e prestando caução.

### 3. CONTRATOS QUE TÊM POR OBJETO ENCARGOS RELATIVOS A INFRAESTRUTURAS URBANÍSTICAS

#### (i) Contexto explicativo

Quando existir *projeto de decisão de indeferimento* do pedido de licenciamento, deve ter lugar a *audiência prévia* do requerente. É neste contexto que dispõe o art. 25.º — em

nosso entender, os termos utilizados pelo legislador são pouco felizes — sobre a “reapreciação do pedido”. Em rigor, não se trata de uma reapreciação do pedido, já que isso pressuporia uma decisão final negativa, mas antes da possibilidade, conferida ao requerente, para, em face de um projeto de indeferimento recebido na fase procedimental da audiência prévia, obter uma decisão final que não corresponda ao projeto de decisão de indeferimento. Pois bem, no caso de existir um projeto de decisão de indeferimento de um licenciamento de uma operação urbanística com o fundamento de que esta constitui, comprovadamente, uma sobrecarga inoportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes ou implicar, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento, ou com o fundamento de ausência de arruamentos ou de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento ou de a obra projetada constituir, comprovadamente, uma sobrecarga inoportável para as infraestruturas existentes, *pode* o requerente obter o deferimento do pedido se, na audiência prévia, se comprometer a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à sua execução, bem como os encargos de funcionamento das infraestruturas por um período mínimo de 10 anos, celebrando para o efeito, antes da emissão do alvará, um *contrato* relativo ao cumprimento das obrigações assumidas e prestando caução adequada [arts. 24.º, n.º 2, b), e 5, e 25.º, n.ºs 1, 3 e 6, do RJUE].

## (ii) Articulação entre o procedimento de celebração do contrato e o procedimento de licenciamento da operação urbanística

Especiais dificuldades surgem neste contexto, em resultado da existência de dois procedimentos administrativos distintos e com o seu campo próprio — de um lado, o procedimento de licenciamento da operação urbanística, do outro, o procedimento de celebração do contrato — e entre os quais terá de haver uma *articulação ou um entrosamento*. Poder-se-á considerar, pois, que a conjugação entre os dois procedimentos tem como efeito a emergência de um *procedimento complexo*, porquanto a consecução do resultado final (a deliberação final do pedido de licenciamento) pressupõe a confluência de um conjunto de atuações jurídico-administrativas, mais concretamente, um ato administrativo e, na sua sequência, um contrato administrativo:

(1) *Requerimento para a realização de operação urbanística* apresentado por um interessado em sede de controlo prévio. A Câmara Municipal aprecia o projeto apresentado (atendendo ao âmbito de incidência da apreciação técnica prevista no art. 21.º, consoante o caso) e procede à identificação da existência de infraestruturas e/ou da necessidade do seu reforço.

(2) Perante a identificação de infraestruturas em falta, a Câmara Municipal elabora um *projeto de indeferimento* e *notifica* o interessado para, em sede de audiência prévia, se pronunciar sobre o projeto de indeferimento e, bem assim, sobre a imposição de encargos ou condições adicionais.

(3) Tendo em vista inverter o projeto de decisão de indeferimento, o requerente, em sede de audiência prévia, assume vários *compromissos* que são reduzidos a escrito: ele compromete-se a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à execução das infraestruturas em falta, para além de assegurar os encargos de funcionamento por um período mínimo de 10 anos (n.º 1 do art. 25.º); a que acresce a assunção do compromisso de que irá prestar caução e realizar as obras de urbanização (n.º 4 do art. 25.º). Em princípio, a assunção desses compromissos deve ser acompanhada da apresentação pelo requerente de um *projeto técnico* sobre as infraestruturas a reforçar, em conformidade com as indicações camarárias. Tudo isto são, como a própria norma impõe, *condições para o deferimento do pedido de licenciamento*;

(4) Note-se que os encargos assumidos pelo particular devem ser proporcionais à sobrecarga para as infraestruturas existentes, sob pena de violação do *princípio da proporcionalidade* (n.º 6 do art. 25.º);

(5) Os compromissos do requerente abrangem, igualmente, a *execução ou manutenção das obras de urbanização* que a câmara municipal entenda indispensáveis (n.º 4 do art. 25.º). Perante a assunção desses compromissos e respetiva aceitação pelo município, encerra-se a subfase da negociação. Procede-se ao cálculo das taxas e respetiva redução, bem como ao cálculo da caução. Não havendo *outros* obstáculos que motivem o indeferimento, cria-se o ambiente propício para o *deferimento do pedido*;

(6) A *licença* é, assim, emitida, devendo mencionar, nos termos do art. 25.º, n.º 4, as obras de urbanização a realizar e o montante da caução a prestar. À prestação da caução aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime jurídico da caução destinada a garantir a boa e regular execução das obras de urbanização, condensado no art. 54.º do RJUE. Todavia, esta caução não se confunde com a caução do art. 54.º, pois serve como *garantia da execução das obras de urbanização que foram contratualizadas* e dos encargos pelo funcionamento das infraestruturas;

(7) Só depois de emitida a licença é que é celebrado o *contrato com objeto passível de ato administrativo*, nos termos do art. 25.º, n.º 3 (*"em caso de deferimento nos termos do n.º 1, o requerente deve, antes da emissão do alvará, celebrar com a câmara municipal contrato..."*). A decisão de contratar é, agora, *fundamentada* e só neste momento é que ela é tomada. O conteúdo típico do contrato celebrado é formado pelos compromissos que foram assumidos por escrito na audiência prévia, bem como pelo montante de redução proporcional ou isenção das taxas. Pese embora o período mínimo de 10 anos, podem as partes acordar um prazo superior para assegurar os encargos de funcionamento das infraestruturas;

(8) O particular *presta agora a caução e beneficia da redução das taxas*, benefício esse que deve ficar registado na minuta do contrato. Haverá casos em que, não obstante reduzidas, serão ainda devidas taxas <sup>4</sup>, hipótese em que o pagamento adicional de taxas se assume como *elemento integrativo de eficácia* da licença emitida, dependendo a emissão do alvará do pagamento das mesmas;

(9) A *minuta do contrato*, aprovada em reunião camarária, é objeto de *publicitação*;

(10) Por último, será emitido o *alvará*, que permite desencadear a operatividade ou eficácia jurídica da licença. O ato integrativo da eficácia da licença é a emissão de um *título*, que adota a designação tradicional no nosso direito autárquico de *alvará*.

### (iii) Natureza jurídica do contrato

Seguindo os dados normativos, podemos dizer que estamos diante de um *contrato com objeto passível de ato administrativo*, isto é, de um acordo de vontades dirigido à execução consensual do conteúdo discricionário do ato administrativo final do procedimento. Trata-se de um contrato administrativo atípico. Efetivamente, ele não reveste a natureza de um *contrato obrigacional de vinculação à prática de um ato administrativo*, através do qual a câmara municipal se comprometeria, no decurso do procedimento, a deferir o pedido de licenciamento da operação urbanística. Em rigor, o contraente público vincula-se a exercer o seu poder numa certa direção, mas o *deferimento do pedido* nunca constitui o objeto imediato do contrato, pelo menos de acordo com o preceituado na lei. Não há dúvidas de que o contraente público assume, segundo o teor da lei, *compromissos*, que podem ser exigidos no âmbito da discricionariedade procedimental. Tais compromissos são a *causa* do contrato.

Em primeiro lugar, se o requerente cumprir as obrigações efetivadas no contrato, a câmara municipal vincula-se a não indeferir o pedido de licenciamento com os fundamentos invocados no inicial projeto de decisão, estando, assim, quanto às matérias mais sensíveis, reunidas todas as condições para, em princípio, haver deferimento do pedido de licenciamento. Em segundo lugar, por intermédio daquele contrato, o contraente público não

---

<sup>4</sup> É importante olhar para cada *regulamento municipal de taxas* e verificar a forma do seu cálculo e das respetivas compensações por força do valor custeado pelo requerente com o reforço das infraestruturas gerais. Não está aqui em causa uma isenção de taxas sob a forma de um qualquer benefício fiscal, mas uma redução das mesmas — que pode ser, no limite, uma redução a zero — pela *comparticipação privada no reforço dos sistemas de infraestruturas gerais do município*. A inexistência de regulamento municipal não constitui causa legítima que obsta à redução das taxas (neste sentido, cfr. também F. PAULA OLIVEIRA *et alii*, *RJUE Comentado*, Coimbra, 2012, p. 322), sob pena de violação das posições jurídicas subjetivas dos promotores das operações urbanísticas e de enriquecimento injustificado do município. Com efeito, o valor daquela redução, a avaliação que é feita e o pagamento de taxas que ainda possam ser devidas devem constar da *minuta do contrato*.

se vincula necessariamente a deferir o pedido. Mesmo em face da assunção pelo requerente dos custos das infraestruturas gerais na audiência prévia, a câmara pode indeferir o licenciamento, com base noutros fundamentos, designadamente no caso de inexistência de consenso sobre o traçado das infraestruturas a executar. É o que resulta da expressão utilizada pelo legislador, no art. 25.º, n.º 1: “pode haver deferimento”. Aqui não subsistem dúvidas quanto à existência de discricionariedade, porquanto a norma habilitante da prática do ato confere ao órgão competente, na sua estatuição, através do conceito deôntico permissivo (“pode”), a faculdade de determinar o conteúdo da medida a tomar (há discricionariedade de decisão).

Em terceiro lugar, com a devida habilitação legal, a câmara municipal formula uma *promessa de não exercício futuro de poderes administrativos* que se extrai da própria norma definidora da competência dispositiva. A efetivação dessa promessa depende da assunção de compromissos pelo requerente na audiência prévia, que são reduzidos a escrito. Posteriormente à emissão da licença, é celebrado num *contrato decisório* de exercício do poder discricionário da administração relativo ao cumprimento das obrigações assumidas pelo requerente, à prestação da caução e à redução proporcional ou isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas. Esse contrato constitui uma forma de *autovinculação administrativa bilateral*.

Em quarto lugar, a celebração do contrato surge no quadro de um procedimento administrativo complexo, formando-se num *subprocedimento*, posterior ao procedimento de emissão da licença. O contrato *não substitui a licença* (v. g., a licença de obras de edificação), que remove o limite legal à concretização da operação urbanística e confere ao requerente a permissão de uso urbanístico do solo.

Contudo, no que toca às matérias reguladas no seu clausulado, o contrato é, agora, a fonte da relação jurídica (art. 279.º do CCP). Perceber isto é fundamental porque daqui resulta um problema de determinação de regime jurídico: *quid iuris se*, mais tarde, o particular não cumpre o acordado, não assegurando a gestão dos encargos de funcionamento das infraestruturas durante o período mínimo de 10 anos? Perante isto, o município lança mão do regime de execução coativa do ato ou desencadeia a execução do contrato? Entendemos que o contrato não é um mero elemento integrativo da eficácia do ato de licenciamento. Ao invés, o contrato tem caráter *decisório* e *constitutivo*, pois produz imediatamente efeitos constitutivos quanto a certos aspetos que perduram no tempo. Logo, o incumprimento do clausulado não corresponde à violação do ato, mas ao incumprimento do contrato. A escolha da forma contratual significou, então, a mobilização de um regime substantivo diferente do regime do ato (em harmonia com o *princípio da fungibilidade ou da intercambialidade entre ato e contrato* — arts. 127.º e 200.º, n.º 3, do CPA, e 278.º do CCP).

Finalmente, cumpre salientar que nos parece *excessiva* uma vinculação do cocontratante ao nível da gestão dos encargos de funcionamento das infraestruturas durante um período mínimo de 10 anos. Primeiro, porque se trata de uma comparticipação financeira para um sistema de infraestruturas do município. Segundo, porque aumenta a desresponsabilização

da gestão pública. Terceiro, porque, sendo o período de manutenção tão longo, do contrato administrativo resulta a transferência de uma responsabilidade pública para o cocontratante privado — típica de um verdadeiro contrato de concessão —, mas inconsistente com a natureza jurídica do contrato previsto no art. 25.º. *De iure constituendo*, carece de afinamento a solução prevista no art. 25.º, n.º 1.

#### (iv) A regra da proporcionalidade

Perante uma proposta de indeferimento relacionada com o impacto que a operação urbanística terá nas infraestruturas, o requerente pode contratualizar com o órgão municipal os encargos com a realização de trabalhos e a sua manutenção. No entanto, em sede de audiência prévia, o interessado é chamado a pronunciar-se acerca da questão a decidir, devendo ser informado do sentido provável da decisão administrativa (favorável ou desfavorável) e das razões justificativas dessa previsível escolha <sup>5</sup>.

Desde logo, isto significa que a imposição de encargos ou condições não constantes do pedido formulado deve ser *fundamentada* e terá de se basear nas causas previstas no n.º 2 do art. 24.º. Além disso, os encargos assumidos pelo particular têm que ser *proporcionais* à sobrecarga para as infraestruturas existentes sob pena de violação do princípio geral de direito contratual, o princípio da proporcionalidade e da conexão objetiva (art. 281.º do CCP). Importa, de modo mais preciso, esclarecer que a regra da proporcionalidade consta expressamente do n.º 6 do art. 25.º do RJUE (*“os encargos a suportar pelo requerente ao abrigo do contrato referido no n.º 3 devem ser proporcionais à sobrecarga para as infraestruturas existentes resultante da operação urbanística”*), sendo fundamental para a *tutela dos direitos subjetivos dos particulares* que, em determinados contratos, se podem encontrar numa posição fragilizada perante a administração municipal.

A doutrina alemã há já algum tempo que vem chamando a atenção para o problema da “ambiência contratual”, reportando-se a certos contratos com objeto passível de ato administrativo como “contratos administrativos involuntários” (*unfreiwillige Verwaltungsverträge*), “impositivos” ou “ditados” (T. SCHILLING) <sup>6</sup>. Verdadeiramente, nestes contratos ditos “involuntários”, o particular contratante pode não se encontrar em condições de fazer qualquer escolha entre celebrar ou não celebrar o contrato, já que está colocado diante da necessidade de optar entre aceitar as exigências da administração ou renunciar à satisfação de um interesse seu que a ordem jurídica protege.

<sup>5</sup> Cfr. PEDRO MACHETE, *A Audiência dos Interessados no Procedimento Administrativo*, Universidade Católica, 1995.

<sup>6</sup> Assim, cfr. THEODOR SCHILLING, “Der «unfreiwillige» Vertrag mit der öffentlichen Hand”, *VerwArch* 87 (1996), pp. 191-211.

Por essa razão, é decisivo atender à *fundamentação* que consta do projeto de decisão de indeferimento, distinguindo claramente os casos de mera *inexistência de infraestruturas* (de evidente comprovação) dos casos de *necessidade de reforço das infraestruturas existentes* (que reclamam uma apurada fundamentação técnica). Ora, é nas hipóteses de *necessidade de reforço das infraestruturas existentes* que se deverão estabelecer limites, apenas se exigindo ao requerente as que sejam efetivamente *necessárias* e na *proporção* do seu pedido, sob pena de *ilegalidade do indeferimento*. Fundamental neste contexto é demarcar onde terminam os encargos assumidos pelos promotores em função da sobrecarga da operação urbanística, de modo a não proliferarem na *praxis* exigências muito superiores àquelas que resultam efetivamente da aplicação das regras legais. Sempre que se verifique a violação das garantias legais que impõem uma repartição justa e proporcional dos encargos, então haverá aqui claramente indícios de um *indeferimento administrativo ilegal*.

Como veremos, perante exigências desproporcionadas do município que inviabilizem a realização da operação urbanística, poderá o promotor da operação urbanística lançar mão da ação administrativa e pedir ao Tribunal Administrativo que intime a autoridade competente à *prática do ato devido*, nos termos do art. 112.º do RJUE.

#### (v) Taxas

Aos municípios são atribuídas pela lei várias tarefas públicas relacionadas com as infraestruturas que servem o espaço urbano, como o saneamento básico, a rede viária municipal, os sistemas de abastecimento de águas, etc. No entanto, também os promotores das operações urbanísticas são responsáveis por infraestruturar especificamente os locais que a operação urbanística diretamente utiliza. Aproveite-se, por isso, o ensejo para distinguir as *infraestruturas específicas* das *infraestruturas gerais*. As *infraestruturas específicas* são um encargo do promotor da operação urbanística (v. g., do loteador) porque servem diretamente a área de intervenção que é objeto da operação. As *infraestruturas gerais* são da responsabilidade do município, na medida em que servem uma pluralidade de edificações situadas em áreas territoriais que são exteriores, envolventes ou autónomas da área de intervenção da operação urbanística promovida.

Ora, os *custos* relacionados com as *infraestruturas gerais*, cuja *criação, manutenção ou reforço* sejam indispensáveis numa determinada área territorial por força de uma operação urbanística promovida, constituem uma responsabilidade pública do município. Contudo, o legislador, ao incumbir os municípios destas tarefas, não deixou de instituir um regime jurídico de pagamento de *taxas que são devidas pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas* (art. 116.º do RJUE). Criada pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março (entretanto, revogado), essa taxa surge como contrapartida para o município pela realização de novas infraestruturas, alteração das existentes (reforço) ou sua manutenção, em consequência da sobrecarga derivada da nova ocupação. Num plano formal, essa taxa configura um

dos mais importantes instrumentos financeiros que estão à disposição dos municípios, consistindo numa das (poucas) formas de fazer os particulares participar na construção, reforço ou remodelação dos sistemas gerais de urbanização do território. Estamos, assim, perante uma fonte de receita local destinada a cobrir os impactes das operações urbanísticas (v. g., construções, loteamentos) nos sistemas gerais das infraestruturas de competência municipal, servindo, portanto, para financiar o investimento municipal em infraestruturas gerais.

Por conseguinte, a taxa visa compensar o município pela realização de novas infraestruturas urbanísticas gerais ou pela alteração das existentes, em consequência do acréscimo de utilização decorrente da nova ocupação do solo, tais como o reforço da captação de água ou o alargamento das condutas de esgotos. Neste ensejo, é fundamental que o valor daquelas infraestruturas, seu reforço ou manutenção, seja *correta e objetivamente determinado*, de modo a que a compensação devida ao particular pela sua realização corresponda estritamente ao valor dos encargos que tinha de assumir, isto é, em função da sobrecarga que resulta da sua operação urbanística. O valor da redução proporcional das taxas ou sua isenção deve obrigatoriamente constar do contrato (art. 25.º, n.º 3), que será objeto de publicitação.

#### (vi) A submissão do contrato à adjudicação concorrencial

Sob o ponto de vista funcional, não se deve ignorar que o cocontratante se vincula à realização de *obra substancialmente pública*, o que justificará tecer considerações sobre o problema da formação deste contrato. O art. 25.º do RJUE admite expressamente a possibilidade de o promotor se substituir à administração municipal executando obras de urbanização gerais necessárias à viabilização da sua pretensão. Mediante contrato, a administração municipal adjudica diretamente a um privado a responsabilidade pela execução de infraestruturas gerais que, não fosse a operação urbanística, seriam sempre da sua responsabilidade. *Será de admitir a contratação direta dessas obras à margem de qualquer procedimento concursal? Ou, pelo contrário, tem a administração municipal o dever de dar cumprimento ao princípio da concorrência?*

Sobre estas questões, várias são as decisões do Tribunal de Justiça (TJ) que consolidaram uma jurisprudência de sentido favorável à submissão à concorrência destes contratos. Tal entendimento resulta dos Acórdãos *La Scala, Ordine degli Architetti delle province di Milano e o. c. Comune di Milano*, de 12.07.2001 (P. C-399/98), *Jean Aurox e o. c. Commune de Roanne*, de 18.01.2007 (P. C-220/2005), *Comissão vs. República Italiana*, de 21.02.2008 (P. C-412/04, TJ, Segunda Secção), arestos que proíbem a adjudicação direta de trabalhos e obras pela Administração de um Estado-Membro ao titular de uma licença de construção ou de um projeto de loteamento aprovado, de uma obra de equipamento, com dedução total ou parcial da contribuição devida a título de concessão da licença e cujo valor seja igual ou superior ao limiar fixado pela Diretiva (93/37/CEE do Conselho, de 14.06.1993), mesmo quando é o titular da licença ou promotor do loteamento a realizar as referidas obras de urbanização por força da lei. Ao afirmar a existência de uma relação contratual

entre a administração e o promotor da operação urbanística sujeita às regras da contratação pública, o Tribunal concluiu pela qualificação deste contrato de urbanização como integrando o *conceito comunitário de empreitada de obras públicas*. O facto de um determinado contrato ser qualificado no direito nacional como um *contrato administrativo de urbanização* não assume qualquer relevância para o Direito da União Europeia: estando reunidos os elementos constitutivos de um *contrato de empreitada de obras públicas em sentido funcional*, tal juízo de mediação funcionará como o *prius* metodológico para efeitos de submissão a um procedimento pré-contratual. Entre os requisitos indispensáveis ao reconhecimento do conceito de empreitada de obra pública em sentido funcional avultam os seguintes: *contrato; oneroso; reduzido a escrito; entre uma entidade adjudicante e um empreiteiro; para realizar obra substancialmente pública*.

No Acórdão *Jean Auroux*, cit., ponto 40, o TJ enfatizou que “a definição de um contrato de empreitada de obras públicas pertence ao domínio do Direito Comunitário”, sendo indiferente a qualificação jurídica presente no direito nacional (24). Isto permite, naturalmente, estender o âmbito de aplicação da “contratação pública” a certos tipos contratuais *a priori* formalmente excluídos desse regime jurídico. Além disso, remete para o foro europeu a última palavra na densificação e/ou qualificação de um determinado contrato, previsto na ordem jurídica nacional, como subsumível, na sua *extensio*, aos tipos contratuais regulados pelas Diretivas sobre a Contratação Pública.

Em termos semelhantes ao que sucedeu no Acórdão *La Scala*, também o RJUE prevê, no art. 25.º, n.º 3, uma adjudicação direta das obras relativas às infraestruturas gerais ao requerente da licença, que “beneficia de redução proporcional ou isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas”, o que, na linha da orientação do TJ, confere carácter oneroso ao respetivo contrato.

Em primeiro lugar, não há dúvida nenhuma que este tipo de contrato implica para o contraente privado a obrigação de realizar obra pública. Os encargos com a execução das infraestruturas gerais consubstanciam *obras públicas* realizadas por *privados*, num *espaço do domínio público*, que *servem uma generalidade de edificações*, beneficiando o particular da *redução ou isenção de taxas*. Foi exatamente isto que aconteceu no famoso Acórdão *La Scala*: o Tribunal Administrativo Regional da Lombardia considerou que as deliberações municipais eram conformes ao direito italiano, mas teve dúvidas quanto à conformidade das mesmas com o direito europeu. Por isso, foi colocada ao TJ a questão prejudicial da conformidade do direito italiano — que permitia ao construtor (isto é, ao titular de uma licença de construção ou de um projeto de loteamento aprovado) a realização direta das obras de urbanização, beneficiando da redução das taxas devidas por despesas e encargos com equipamento e infraestruturas — com o *princípio da concorrência* constante da Diretiva então em vigor (Diretiva n.º 93/37/CE). Nesse caso, o Tribunal de Justiça decidiu que viola a referida Diretiva uma legislação nacional em matéria de urbanismo quando esta permite, à margem de um procedimento concursal, a realização direta pelo titular da licença de construção das

obras de urbanização, beneficiando da redução das taxas devidas por despesas e encargos com equipamentos e infraestruturas, e cujo valor seja igual ou superior ao limiar fixado pela referida Diretiva.

Como é facilmente perceptível, esta jurisprudência é aplicável ao direito português, que contém uma norma — a do art. 25.º, n.º 2, do RJUE — em tudo idêntica à norma do ordenamento italiano, que entretanto acabou por ser eliminada. Todavia, atualmente, qual é o *ponto de situação da jurisprudência europeia no domínio das operações urbanísticas*?

Aquela jurisprudência, que atravessou toda primeira década do nosso século, reunia todas as condições para ter sido consagrada no regime das Diretivas da Contratação Pública de 2014. Não obstante o debate travado, durante os trabalhos preparatórios, sobre a inclusão das operações urbanísticas na disciplina das novas Diretivas de 2014, sobretudo quando as mesmas estão ligadas às empreitadas de obras públicas, o certo é que essa inclusão acabou por não ocorrer. Do mesmo modo, também no direito nacional, a revisão do CCP de 2017 não sujeitou a contratualização das obras de urbanização a procedimentos de adjudicação concorrencial.

É preciso não esquecer o que está por detrás de tudo isto. Através da jurisprudência do Tribunal de Luxemburgo pretendia-se criar um *mercado europeu de obras de urbanização*, que envolve muitos recursos financeiros e, nessa medida, uma oportunidade para a afirmação do mercado único. Isso faz-se pela via da *ampliação do princípio da concorrência ao fenómeno das operações urbanísticas*. A circunstância de tais operações não terem sido incluídas é razão justificativa para afirmar que uma boa parte daquela jurisprudência acabou por se desvanecer? Em nosso entender, a resposta é negativa.

Na verdade, essa jurisprudência não obteve acolhimento no regime das diretivas simplesmente porque a tentativa de criar um regime deste tipo com base num movimento unificador europeu é extremamente difícil, pois nem todas as legislações urbanísticas nacionais dos Estados Membros consagram idênticas soluções na atribuição daquelas responsabilidades aos privados e nem todos preveem o recurso a contratos nesse domínio.

Sem embargo, aquela jurisprudência continuará a valer sempre que os contratos urbanísticos envolvam prestações suscetíveis de serem submetidas à concorrência de mercado. Não há como negar o facto de estarem em causa *obras funcional ou substancialmente públicas*. Por essa razão, julgamos que faz sentido analisar o *problema* a partir dos dados do direito nacional, desde logo por força da vinculação da administração pública aos princípios jurídicos fundamentais (art. 266.º, n.º 2, da CRP) e, em particular aos princípios da publicidade, da transparência e da *igualdade de chances* entre concorrentes e operadores de mercado.

Quanto ao critério adotado, parece-nos inútil ou desnecessário sustentar a realização de um procedimento concursal nos casos em que é o titular da licença de construção ou o loteador, por força da lei, diretamente o responsável por realizar as infraestruturas gerais ou as obras de urbanização, *desde que tais obras se encontram em conexão com a ope-*

*ração urbanística aprovada ou delas dependa a viabilização dessa mesma operação.* Três argumentos sólidos contribuem para afirmar esta tese:

(1) Primeiro, o licenciamento de uma operação urbanística exige uma consideração específica do projeto na sua execução global, bem como da posição relativa particular dos proprietários na sua área de intervenção (art. 5.º, n.º 1, do CCP);

(2) Segundo, correspondendo as infraestruturas gerais a infraestruturas que viabilizam a operação urbanística do promotor, seria altamente gravoso obrigar o projeto privado a aguardar pela execução daquelas, colocando-se em causa a continuidade da operação em curso (entropia à gestão urbanística);

(3) Terceiro, o promotor da operação urbanística encontra-se numa posição de *infungibilidade e de irrepetibilidade*, pois é ele quem, por força da lei, tem que as executar e as obras têm como causa imediata e justificativa a viabilização da operação urbanística.

Só assim não sucederá quando o contrato abranger, também, a realização de obras *sem uma conexão direta com a operação urbanística principal* que o promotor leva a cabo (cenário que se verificou no caso *La Scala*), iludindo-se assim as normas da contratação pública e criando-se prejuízos para terceiros. Nesse caso, o Município está obrigado a tramitar um procedimento concursal com base na lei nacional: arts. 5.º, n.º 1, e 16.º, n.º 2, do CCP. Portanto, o critério a adotar é, quanto a nós, o *nexo relacional* entre as obrigações impostas ao promotor e a operação urbanística em curso, critério esse confirmado pelo n.º 6 do art. 25.º do RJUE.

#### **4. A JURIDICIDADE COMO PADRÃO VINCULATIVO DA CONDUTA ADMINISTRATIVA: «OS LIMITES» AO PODER DISCRICIONÁRIO**

No desenvolvimento da sua ação, a administração urbanística encontra-se, por um lado, subordinada à norma de competência, que a habilita a agir (*legalidade orgânica*), e, por outro, vinculada a critérios de decisão jurídica, nos planos formal, procedimental e substancial (*legalidade formal, procedimental e substancial*). A aferição dos padrões normativos no direito da urbanização e edificação abrange, desde logo, o respeito pelos *princípios constitucionais da atividade administrativa*, como os princípios da igualdade, da imparcialidade, da proporcionalidade, da justiça e da boa-fé (art. 266.º, n.º 2, da CRP), os quais regem diretamente a atividade urbanística, seja autonomamente como padrões de validade, seja influenciando a interpretação e aplicação, administrativa e judicial, das leis. Os limites fixados para o exercício do poder discricionário têm nos *princípios jurídicos fundamentais* o seu principal esteio. Estes princípios importam a justiciabilidade das decisões que os concretizam: são justiciáveis as decisões administrativas que, de um modo

intolerável, os violem. Aos princípios jurídicos fundamentais somam-se os *princípios jurídicos instrumentais ou procedimentais* (transparência e publicidade, igualdade de tratamento e igualdade perante os encargos públicos) aplicáveis, consoante os casos, às relações jurídico-urbanísticas.

Como vimos, no RJUE, o órgão decisor pratica atos que envolvem momentos discricionários de decisão: a avaliação integrada dessas considerações e valorações projeta-se nos *aspetos formais/procedimentais e substanciais* da decisão.

#### 4.1. Aspetos formais e procedimentais da decisão

Desde logo, interessa atender ao procedimento legalmente determinado, que engloba os trâmites obrigatórios ou necessários aos quais a administração municipal se encontra vinculada. A omissão, a falta ou o desvio no cumprimento ordenado nos trâmites legalmente fixados repercute-se na validade da decisão (*vícios de procedimento*). Eis o que pode suceder quando as circunstâncias do caso apontem, claramente, no sentido da submissão do contrato previsto no art. 25.º, n.º 1, do RJUE à adjudicação concorrencial, quando estão em causa *obras funcional ou substancialmente públicas sem uma conexão direta com a operação urbanística principal*. Por essa razão, julgo que faz sentido analisar o *problema* a partir dos dados do direito nacional (arts. 5.º, n.º 1, e 16.º, n.º 2, do CCP), por força da vinculação da administração pública aos princípios jurídicos fundamentais e procedimentais (art. 266.º, n.º 2, da CRP), em particular aos princípios da publicidade, da transparência e da *igualdade de chances* entre concorrentes e operadores de mercado.

Já a *forma* diz respeito à manifestação exterior do ato administrativo, isto é, ao modo como a própria decisão se exterioriza. Os *vícios de forma* consistem no incumprimento do modo de exteriorização do ato, incluindo a *falta ou insuficiência da fundamentação obrigatória*, que, em regra, gera a *anulabilidade* do ato, podendo, no entanto, nos casos mais graves, gerar a *nulidade* quando se verifique uma *carência absoluta de forma legal* [art. 161.º, n.º 2, g), do CPA]. No RJUE, quando existe um projeto de decisão de indeferimento com fundamento nos arts. 24.º, n.º 2, b), e 5, a imposição de encargos e condições ao requerente da operação urbanística não pode deixar de ser devidamente fundamentada seja porque o projeto aponta para uma decisão contrária à pretensão formulada, seja porque *impõe ou agrava deveres ou encargos* ao interessado [art. 152.º, n.º 1, a) e c), do CPA]. No domínio da discricionariedade, a *fundamentação* adquire um papel de extraordinária relevância em sede de *controlo judicial*. O dever de fundamentação expressa (arts. 152.º a 154.º do CPA) abrange a *justificação* (comprovação de que se verificam no caso concreto os pressupostos vinculados do ato) e a *motivação* (indicação das razões específicas das escolhas discricionárias), as quais devem ser contextuais e objetivas. Fundamentações pouco claras, obscuras ou incongruentes — que se limitem a remeter ou transcrever preceitos legais

— são *insuficientes* e, por conseguinte, equivalem à *falta de fundamentação*, fazendo incorrer a deliberação camarária num vício formal (art. 153.º, n.º 2, do CPA).

#### 4.2. Aspetos substanciais da decisão

Os vícios substanciais englobam os *vícios de fim* e os *vícios de conteúdo*. Na primeira situação, é o que sucede quando os pressupostos legais não se verificam no caso (por exemplo, dado o princípio da taxatividade, é o que ocorre quando não se verificam os pressupostos legais para o indeferimento do licenciamento constantes do art. 24.º do RJUE). Na segunda situação, os vícios de conteúdo incluem quer os defeitos que afetam diretamente o conteúdo, quer as incorreções relativas aos motivos que estiveram na base da decisão discricionária (sendo, então, vícios na relação fim-conteúdo). Na generalidade dos casos, tanto o fim, como o conteúdo viciados conduzem à anulabilidade do ato, embora também se verifiquem hipóteses de nulidade. Acompanhando VIEIRA DE ANDRADE <sup>7</sup>, os vícios no uso de poderes discricionários verificam-se quando os motivos invocados pelo autor para a prática do ato se comprovam como inexistentes, deficientes, falsos, desviados, errados, irrelevantes, contraditórios, incongruentes ou ilegítimos: são vícios na relação fim-conteúdo (vícios funcionais da decisão), normalmente associados à violação de princípios jurídicos (imparcialidade, justiça, igualdade, proporcionalidade, racionalidade, veracidade), que provocam, em regra, a anulabilidade do ato.

Ora, como vimos, o legislador levou bem longe a articulação entre os encargos assumidos pelo requerente e a proporcionalidade. Os encargos assumidos pelo particular têm que ser *proporcionais* à sobrecarga para as infraestruturas existentes sob pena de violação do princípio da proporcionalidade e da conexão objetiva (n.º 6 do art. 25.º do RJUE e art. 281.º do CCP). Tendo em conta que esta matéria implica restrições ou compressões de posições jurídicas subjetivas, o problema da *imposição de encargos* não pode deixar de ser lido à luz das exigências que irradiam do *princípio da proporcionalidade*. A salvaguarda da constitucionalidade imporia sempre uma interpretação daqueles preceitos do RJUE no sentido apontado, sob pena de atentado aos arts. 2.º e 9.º b) da CRP, que erigem o *princípio da proporcionalidade* [ínsito no *princípio do Estado de Direito*, segundo a jurisprudência reiterada e uniforme do Tribunal Constitucional], na tripla dimensão de *adequação, necessidade e equilíbrio*, como um princípio substantivo de controlo da discricionariedade administrativa.

Perante exigências desproporcionadas do município que inviabilizem a realização da operação urbanística, haverá claros indícios de um indeferimento ilegal, de tal modo que poderá o promotor da operação urbanística lançar mão da ação administrativa e pedir ao

<sup>7</sup> Lições de Direito Administrativo, Coimbra, 2017, p. 227.

Tribunal Administrativo que *intime* a autoridade competente à *prática do ato devido*, nos termos do art. 112.º do RJUE.

Uma última palavra sobre o problema das cedências e das compensações<sup>8</sup>. No RJUE, o *instituto das cedências* identifica as hipóteses em que se impõe (por força da lei e/ou das atuações de controlo das operações urbanísticas) a transmissão, a título gratuito, da propriedade de parcelas de terreno para a titularidade do município (art. 44.º, n.º 1). O facto de estas cedências se assumirem como obrigatórias, sempre que não se encontrem previstas áreas com aquelas finalidades que revistam natureza privada, determina a sua *extensão às operações urbanísticas de impacte relevante* (art. 44.º, n.º 5), bem como às operações urbanísticas com *impactes semelhantes* a uma operação de loteamento (art. 57.º, n.º 5). Em ambos os casos, o legislador remete para o *poder regulamentar* do município, concedendo à autoridade competente *discricionariedade regulamentar* na densificação dos conceitos de “*impacte semelhante a um loteamento*” e de “*impacte relevante*”, conceitos descritos em Regulamentos Municipais de Urbanização e Edificação, Taxas e Compensações Urbanísticas.

Ao determinar-se que ficam sujeitos às cedências e compensações definidas no art. 44.º, isso significa que, também nessas hipóteses, se impõe a previsão de áreas para a prossecução daquelas finalidades, quer as mesmas revistam natureza pública (por via das *cedências*), quer assumam natureza privada (caso em que haverá lugar a *compensações*). Tendo em conta que a matéria das cedências contende com o direito de propriedade privada, o problema da *destinação* não pode deixar de ser lido à luz das exigências que irradiam do *princípio da proporcionalidade*, na sua vertente da necessidade. Assim, as parcelas a ceder encontram-se vinculadas às finalidades determinantes das cedências e apenas na medida em que tais finalidades o exijam. Mas, se o prédio a lotear já estiver servido pelas infraestruturas a que se refere o art. 2.º, *h*), ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio, então *não há lugar a qualquer cedência para esses fins*, ficando, no entanto, o proprietário obrigado ao pagamento de uma *compensação* ao município, em numerário ou em espécie, nos termos definidos em *regulamento municipal* (art. 44.º, n.º 4).

Ora, é aqui que também se coloca o problema dos limites ao poder discricionário regulamentar. Estaremos diante da incorreta utilização do poder discricionário sempre que os regulamentos municipais, de forma puramente artificial, estabelecerem regimes de compensação manifestamente violadores do princípio da proporcionalidade<sup>9</sup>, sobretudo na dimensão de adequação (*invalidade material*, afetando diretamente o *conteúdo* do regulamento).

<sup>8</sup> Sobre o tema, cfr. CARLA MACHADO, *As Cedências Municipais e o Adequado Crescimento das Cidades*, Coimbra, 2014; e ANA RAQUEL MONIZ, “Cedências para o Domínio Municipal: Algumas Questões”, *Direito Regional e Local*, n.º 4, 2008, pp. 21-33.

<sup>9</sup> As compensações configuram-se materialmente como *taxas urbanísticas*, encontrando-se, entre outros princípios, vinculadas ao *teste da proporcionalidade*. Sobre esse problema, entre nós, cfr. CASALTA NABAIS,

Perante fenómenos de desproporcionalidade e regimes regulamentares arbitrários ou carentes de justificação, podem os interessados impugnar diretamente as normas regulamentares, pedindo ao Tribunal Administrativo a *declaração de ilegalidade com força obrigatória geral* dessas normas, com fundamento no art. 73.º, n.º 1, do CPTA.

**Palavras-chave:** administração urbanística municipal; licenciamento de operações urbanísticas e requerimentos; encargos e condições administrativas adicionais ao pedido inicial; ilegalidade por violação do princípio da proporcionalidade; limites ao poder administrativo discricionário.

---

“Fiscalidade e Urbanismo”, *Actas do 1.º Colóquio Internacional — o Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo*, Coimbra, 2002.

# Da “cidade criativa” à criatividade da cidade

Maria do Céu Colaço <sup>1</sup>

## RESUMO

O conceito de “Cidade Criativa” foi difundido através das obras de Landry (1995, 2000) e de Florida (2002, 2005). Mais tarde, a UNESCO (2004) criou a “The Creative City Network” — rede das cidades criativas, uma plataforma que no 1.º semestre do ano 2017 englobava 116 membros, entre os quais três *hubs* portuguesas — Belém, Óbidos e Idanha-a-Nova. A atribuição da designação “Cidade Criativa” é o reconhecimento internacional de um conjunto de estratégias políticas regionais que valorizam a cultura e as suas expressões, bem como a criatividade, como fatores essenciais do progresso das sociedades, do crescimento económico e do desenvolvimento sustentável. A criatividade e a valorização cultural e das suas expressões constituem o baluarte das estratégias regionais para enfrentar os contratempos sociais e económicos atuais, nomeadamente a tendência mundial para a concentração da população nas cidades, o progresso e a difusão das tecnologias de informação e comunicação e a desaceleração económica. A indústria cultural e a indústria criativa representam, no conjunto, um setor económico em crescimento com impacto na economia mundial e na geração de emprego. Além disso, servem de mote para as estratégias de aproximação entre os povos e as cidades no alinhamento dos desequilíbrios locais e regionais. Um denominador comum para as políticas de crescimento e sustentabilidade das cidades.

## INTRODUÇÃO

As cidades — espaços urbanos e cosmopolitas — tiveram o seu impulso na Era Industrializada, como consequência da concentração do poder industrial e financeiro. Desde os seus primórdios, a cidade é um lugar caracterizado pela diversidade social e cultural, pela existência de edifícios majestosos, de indústria, de serviços e de emprego. Um lugar de identidade e de histórias. Desde as suas origens, as cidades, assim como as suas comunidades, precisaram de *insights* criativos para se transformarem, desenvolverem e sustentarem e para se tornarem atrativas. A criatividade é o motor do desenvolvimento e da civilização.

Mas, hoje, o apelo à criatividade das cidades é mais estridente do que nunca. A mudança com ênfase na criatividade é o recurso que potencia a inovação e, por conseguinte, a (re)vitalidade das cidades. A cidade criativa é aquela que transforma o conhecimento em ideias originais e revestidas de utilidade, através da conjugação da ciência, da

<sup>1</sup> Assistente convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

tecnologia e de todas as manifestações artísticas que suportem a indústria do século XXI. A “velha” cidade, palco das grandes indústrias e da manufatura, reinventa-se hoje através da ideia de que um novo conhecimento pode ser conjugado e aplicado aos produtos, serviços e processos. A ideia de que é possível fazer mais ou melhor com menos ou que é possível fazer diferente com recursos valorizados. O atributo “cidade criativa” requer interdisciplinaridade e pensamento holístico, auxílio criativo e empresas e instituições de conhecimento intensivo (e.g., universidades e centros de pesquisa) e indústria cultural (Landry e Bianchini, 1995) para sustentar o conhecimento e, simbioticamente, convergirem em novas estratégias que evoquem soluções eficientes e atrativas para a cidade.

O declínio económico e social que originou a crise económico-financeira, e consequentemente a crise urbana e o ritmo de vida e do trabalho, a par da desenfreada ascensão e constante renovação tecnológica, da globalização da informação e da abertura de mercados, transladam-se no discurso politizado e internacionalmente consolidado da criatividade e da “cidade criativa”, enquanto soluções para as disparidades geográficas urbanas e para o seu desenvolvimento económico sustentável. Este discurso faz parte da agenda de várias conferências internacionais, entre as quais: Santa Fé (EUA), 2008; Shenzhen (China), 2010; Seoul (República da Coreia), 2011; Montreal (Québec, Canada), 2012; Bolonha (Itália), 2013; Chengdu (China), 2014; Kanazawa (Japão), 2015; Österbund (Suécia), 2016 <sup>2</sup>.

Mas, afinal, o que é a cidade criativa? Como pode ser despoletada a criatividade nas cidades?

A resposta a esta questão motivou a elaboração do presente artigo.

## CIDADE CRIATIVA: ENQUADRAMENTO

### Dois modelos:

O conceito de “cidade criativa” é avançado por Charles Landry <sup>3</sup> em finais do século transato e retomado poucos anos depois por Richard Florida <sup>4</sup>. Para ambos os autores, apesar de acentos diferentes, a cidade criativa sublinha o papel das estratégias urbanas sustentadas na cultura e nas artes. Estas obras, enquanto guias teóricos e práticos para os especialistas e decisores políticos, cobre (ou pretende fazê-lo) o fosso das estratégias de estetização, muitas vezes desalinhasadas ou descontextualizadas, e da gentrificação, enquanto promessas de regeneração da vida social e económica urbana. Por outro lado, numa perspetiva macro, a “cidade criativa” e a “classe criativa” de Landry e de Florida, respetivamente,

<sup>2</sup> Conferências anuais com os membros (*creative hubs*) das “Cidades Criativas” da UNESCO.

<sup>3</sup> Landry & Bianchini, 1995; Landry, 2000.

<sup>4</sup> Florida, 2002; Florida, 2005.

marcam a viragem no discurso das políticas urbanas. Quer no discurso académico, onde as obras são das mais referenciadas, não obstante as inúmeras críticas e opiniões alternativas (e.g., Scott, 2007; Vivant, 2013), quer no discurso internacionalmente politizado (e.g., “Creative City” — UNESCO, 2004; “Creative Europe” — CE, 2014), Landry e Florida encetam propostas para o planeamento e desenvolvimento das cidades com impacto no crescimento económico, num contexto internacional emergente onde a criatividade e inovação parecem ser estratégias viáveis face à desaceleração da economia, à tendência mundial para o aumento da população a residir nas cidades <sup>5</sup> e à proliferação das tecnologias de informação e de conhecimento e subsequentes consequências nas condições de vida e de trabalho das pessoas que nelas habitam.

A expressão “cidade criativa” é descortinada na obra de Landry e Bianchini, em 1995, “The Creative City” (A Cidade Criativa). Mais tarde, em 2000, Landry publica “The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators” (A Cidade Criativa: Uma Caixa de Ferramentas para os Inovadores Urbanos), um “marco histórico” (Scott, 2014; p. 567) que apela à sinergia criativa para solucionar problemas urbanos, com especial apreço pela promoção da vida cultural da cidade. Neste contexto, a cidade criativa requer uma renovada abordagem ao planeamento e estratégia urbana que acolha o pensamento, o planeamento e a ação criativa. Uma nova visão que edifique a cultura e as artes como engenho do desenvolvimento e da atratividade. A renovação urbana passaria, por um lado, pela valorização do património cultural e de todas as suas expressões como forma de ligação de uma certa individualidade coletiva irrepetível e particular das suas gentes e, por outro, pela atratividade de outras gentes de fora, incluindo turistas e talentos. A cultura é, na perspetiva do autor, a alavanca das estratégias urbanas, a fonte da criatividade, a “matéria-prima da cidade e a sua base de valor” (Landry, 2000: p. 7). E, nesta linha, Landry (*ibidem*) defende que as políticas da cidade precisam balancear os seus esforços, cuidando das infraestruturas criativas (hardware) e promovendo ambientes favoráveis à criatividade e à atração de talentos (software). A transformação da cidade ao estado criativo é facilitado pelo capital intelectual (das suas gentes e de gente de fora) que é, assim, atraído por ambientes favoráveis à cooperação, interação, discernimento e soluções criativas para a cidade.

Os anos de 2002 e 2005 são marcados por outras obras, não menos impactantes na literatura urbana: “The Rise of Creative Class” (A Ascensão da Classe Criativa) e “The Flight of Creative Class” (O Voo da Classe Criativa) de Florida. Para Florida, a “era criativa” ou “era do talento” (2002: p.21), caracterizando deste modo uma tendência universal das sociedades, é determinada pela necessidade de formas e expressões criativas na abordagem e

<sup>5</sup> Em 2014, o Relatório da ONU sobre a projeção Urbanística Mundial, relatava que 54% da população residia em áreas urbanizadas, com tendência anual crescente, prevendo-se um aumento de mais 2,5 milhões de pessoas para 2050. A projeção para 2050 será de 66% da população a residir em áreas urbanizadas. Fonte: <https://esa.un.org/unpd/wup/>

implementação de políticas de desenvolvimento urbano e conseqüente crescimento econômico. Esta “nova era” é impulsionada pela “classe criativa”. A “classe criativa” é caracterizada por artistas, músicos, *designers*, media, cientistas, engenheiros, profissionais das áreas do direito e da saúde, empreendedores e inovadores que, no combinado, reúnem certas características comuns: as suas atividades requerem pensamento criativo, construção e produção, possuem autonomia e flexibilidade e são pagos para criar e não executar ordens (Florida, 2002). Florida, distancia e destaca, deste modo, os criativos — a classe privilegiada na condução da vitalidade da cidade — das outras profissões menos criativas.

A “classe criativa” de Florida (2002) precisa de um ambiente propício ao florescimento da criatividade, precisa de ser atraída (e retida) por “centros criativos”, caracterizados por centros econômicos (onde o crescimento da indústria de alta tecnologia e da inovação sejam uma realidade), dotados de vitalidade regional (aumento da população e do emprego) e de concentração de taxas de empregabilidade nas áreas criativas (Florida, 2003: p.8). Os lugares criativos atraem e retêm a classe criativa pela abundância de experiências de alta qualidade que oferecem, pela abertura à diversidade e pela oportunidade de afirmação e validação das pessoas enquanto criativas (*ibidem*: p.9). Nestes “centros criativos”, as ruas revestem uma importância vital dado que promovem o contacto e o encontro e dinamizam os negócios (Florida *in* Hosper e Dalm, 2005: p.10).

A cidade criativa de Florida pode resumir-se à (sua) política dos 3 T's (Talentos, Tecnologia e Tolerância) inter-relacionados. Lugares criativos são habitados por talentos (profissões criativas, capital intelectual, talento científico), onde se concentra e desenvolve a Tecnologia em função das inovações, e onde a Tolerância, como valor superior, facilita a inclusão, a diversidade étnica e racial e a abertura à diferença e mudança (Florida, 2003, 2005).

Apesar de os autores <sup>6</sup> (Landry e Florida) se distanciarem nos contornos geográficos de que são oriundos e nas suas formações académicas (peculiaridades que podem motivar as suas escolhas) e das críticas que lhes são apontados, que deslocam a retórica ora para um modelo “neo-liberal capitalista” privilegiando uma classe na condução da economia (no caso de Florida), ora para um modelo “pós-fordista” ou ainda de “capitalismo cognitivo-cultural” (Scott, 2007), no qual a cultura se traduz no ativo do progresso e desenvolvimento (no caso de Landry), o certo é que Landry e Florida continuam a influenciar as estratégias políticas regionais direcionadas à tão cobiçada “cidade criativa”. Mas à parte as divergências retóricas das obras, é possível convergir um paralelo de saberes, em forma de *insights* para o desenvolvimento da cidade criativa: *i)* a importância da cultura e criatividade como fatores competitivos das cidades; *ii)* a importância da cooperação entre a sociedade civil, o setor

---

<sup>6</sup> Charles Landry, Britânico, Arquitecto, Professor e Master em Criatividade Urbana Internacional. Landry fundou a empresa de consultoria Comedia, em 1978, que apoia projetos urbanos na área da cultura e criatividade. Richard Florida, Americano, Licenciado em Ciência Política e Professor de Economia Urbana na Universidade de Toronto. Fundou a Creative Class Group, uma consultoria que apoia projetos relacionados com a criatividade e inovação.

público e o setor privado no encontro da cidade criativa; *iii*) um ambiente incubador e delator da criatividade (caracterizado pela qualidade das amenidades urbanas, pela estetização, pela oferta cultural e pela diversidade); *iv*) ambientes que catalisem talentos (artistas, “massa crítica”, empreendedores e tecnologia transformadora).

## CIDADE CRIATIVA: OUTROS CONCEITOS ASSOCIADOS

A cidade criativa avançada por Landry e Florida inspira-se na Indústria Cultural, na Indústria Criativa e na Economia Criativa, conceitos e abordagens que resultaram do esforço em ligar as artes, a cultura e a economia.

O conceito de “Indústria Cultural” abarca as artes e a cultura e o seu potencial na geração de trabalho e riqueza. Contudo, a partir dos anos 90 do século transato pretendeu-se separar as artes e a cultura que são transacionáveis nos mercados — e que, portanto, se encaixam na indústria — das atividades artísticas e componente cultural que não são atividades industriais (e.g., artes visuais — como a escultura e pintura —, o teatro, a dança, o património cultural). A par disto, assiste-se à escala planetária ao fenómeno da revolução tecnológica e do seu impacto na economia, através de atividades vulgarmente conotadas de culturais (e.g., cinema, televisão, rádio) e de outras atividades criativas (e.g., *Design*, publicidade, vídeo jogos), constatando-se a sua reprodução massificada e a proteção de direitos de autor. Na sequência desta dinâmica, surge a locução “Indústria Criativa”. A origem da expressão “Indústria Criativa” é atribuída à Austrália, que em determinado contexto político pretendeu exaltar as atividades culturais e artísticas e a sua importância no desenvolvimento social e económico do país. Este decurso foi intitulado “Nação Criativa”. Mais tarde, a locução é popularizada no Reino Unido, fazendo parte das políticas do Governo. O “Department of Culture, Media and Sport” (DCMS) do Reino Unido criou a “Creative Unit and Task Force”, um incentivo que reconheceu a relevância das atividades culturais e criativas no desenvolvimento das cidades. Nos anos 1998 e 2001, o mesmo departamento governamental publica o documento “Creative Industries Mapping Documents”. Neste documento, as “Indústrias Criativas” caracterizam-se pela criatividade, competência e talento das pessoas e pelo potencial para gerarem emprego e riqueza através da exploração da propriedade intelectual (DCMS, 2001: p.3).

Apesar dos esforços em separar a “Indústria Cultural” da “Indústria Criativa” (e.g., KEA, 2006: p.4), a literatura académica muitas das vezes aglutina-as num conceito indivisível, noutras torna a primeira uma subclasse da segundo (Pratt, 2008) e ainda, noutras abordagens, é possível verificar que a cultura atinge uma dimensão maior e é a fonte para todos os setores da economia (O’Connor e Shaw, 2014). A principal diferença entre as duas Indústrias reside na qualificação dos produtos comercializados. A “Indústria Cultural” transaciona produtos culturais e a “Indústria Criativa” produtos inovadores. De qualquer modo, mais do que distinguir ou hierarquizar ambas as Indústrias, a “Economia

Criativa” olha a cultura e a criatividade como uma parêntese que conduz os processos, serviços e produtos à inovação, como potencial diferenciador das economias competitivas e sustentáveis (UNESCO, 2013).

A expressão “Economia Criativa” surge na obra de John Howikins “The Creative Economy”, publicada em 2001. Para o autor, que adota uma perspectiva pós-modernidade, a criatividade é a essência para o bem-estar social e económico das gerações. Na sua obra, as “Indústrias Criativas” tomam especial relevo na condução da mudança.

### Rede “Cidades Criativas” da UNESCO

O 170.º Conselho Executivo da UNESCO criou, em 2004, uma plataforma de cidades criativas (UNESCO Creative City Network — UCCN). A rede das “Cidades Criativas” da UNESCO é constituída por 116 membros de 54 países <sup>7</sup> (acrescentar nota de rodapé) de 54 países, que são contemplados em 7 áreas temáticas diferentes: literatura; música; gastronomia; cinema; artesanato e arte popular; *design*, e multimédia <sup>8</sup>.

A plataforma constitui uma rede de cooperação e partilha entre cidades (*hubs*) que reúnem esforços na missão internacionalmente validada da diversidade cultural e desenvolvimento urbano sustentável. A ideia subjacente à criação da UCCN é de que a cultura é estratégica para o desenvolvimento sustentado. Ademais, a ideia pode ser sublinhada no documento “Medium Term Strategy for 2014-21”, no objetivo estratégico n.º 8 (“incentivar a criatividade

<sup>7</sup> Dados referentes ao 1.º semestre do ano 2017.

<sup>8</sup> **Literatura:** Reykjavik (Islândia), Bagdá (Irão), Melbourne (Austrália), Óbidos (Portugal), Dunadin (Nova Zelândia), Edimburgo (Escócia — RU), Lviv (Ucrânia), Dublin (Irlanda — RU), Ulyanovsk (Rússia), Cidade de Iowa (Iowa — EUA), Montevideo (Uruguai), Cracóvia (Croácia), Granada e Barcelona (Espanha), Heidelberg (Alemanha), Nottingham e Norwich (Inglaterra — RU), Praga (República Checa), Ljubljana (Eslovénia), Tartu (Estónia). Na **Gastronomia:** Parma (Itália), Phuket (Tailândia), Belém (Portugal), Shunde (China), Zahlé (Líbano), Rasht (Irão), Jeonju (Coreia do Sul), Florianópolis (Brasil), Tucson (Arizona — EUA), Chengdu, Tsuruoka e Popayán (Japão), Gaziantep (Turquia), Bergen (Noruega), Ostersund (Suécia), Burgos e Dénia (Espanha). No **Design:** Shenzhen, Shangai e Beijing (China), Berlim (Alemanha), Buenos Aires (Argentina), Nagoya e Kobe (Japão), Montreal (Canadá), Helsínquia (Finlândia), Budapeste (Hungria), Kaunas (Lituânia), Saint-Étienne (França), Bandung (Indonésia), Puebla (México), Curitiba (Brasil), Singapura (República de Singapura), Graz (Áustria), Torino (Itália), Detroit (Michigan — EUA), Dundee (Escócia — RU), Seoul (Coreia do Sul), Bilbao (Espanha). No **Cinema:** Roma (Itália), Bradford (Inglaterra — RU), Bitola (Macedónia), Santos (Brasil), Sofia (Bulgária), Busan (Coreia do Sul), Sydney (Austrália), Galway (Irlanda — RU). No **Artesanato e Arte Popular:** Hangzhou, Jingdezhen e Suzhou (China), Aswan (Egito), Bamiyan (Afeganistão), Nassau (Bahamas), Lubumbashi (Congo), Durán (Equador), Al-Ahsa (Arábia Saudita), Kanazawa e Sasayama (Japão), Paducah (Kentucky — EUA), Santa Fé e San Cristóbal de las Casas (México), Fabriano (Itália), Jaipur (Índia), Pekalongan (Indonésia), Isfahan (Irão), Icheon (Coreia do Sul), Jacmel (Haiti). Na **Música:** Varanasi e Bogotá (Índia), Quinxassa e Brazzaville (Congo), Hamamatsu (Japão), Salvador (Brasil), Liverpool (Inglaterra — RU), Sevilha (Espanha), Medellín (Colômbia), Adelaide e Kingston (Austrália), Hannover e Mannheim (Alemanha), Gante (Bélgica), Tongyeong (Coreia do Sul), Glasgow (Escócia — RU), Bolonha (Itália), Katowice (Polónia), Idanha-a-Nova (Portugal). Em **Multimédia:** Sapporo (Japão), Gwangju (Coreia do Sul), Lyon e Engienn-Les-Bains (França), Austin (Texas-EUA), Dakar (Senegal), Tel Aviv-Yafo (Israel), Linz (Áustria), Iorque (Inglaterra).

e a diversidade de expressões”). Neste objetivo pode ler-se que “a capacidade construtiva deve ser prosseguida a todos os níveis para o desenvolvimento da dinâmica cultural e do setor criativo, em particular, incentivando a criatividade, a inovação e o empreendedorismo, apoiando o desenvolvimento das instituições e indústrias culturais, providenciado apoio técnico e vocacional nas profissões culturais, e aumentar as oportunidades de emprego no setor cultural e criativo para a inclusão equitativa e para o desenvolvimento e crescimento económico”. Neste contexto, a UCCN foi inicialmente vista como conexas à “Global Alliance for Cultural Diversity” (Aliança Global para a Diversidade Cultural), uma rede criada pela UNESCO para promover a indústria cultural nos países em desenvolvimento, através do incentivo a parcerias entre público, privado e sociedade civil (UNESCO, 2003). A rede das “Cidades Criativas” inspira-se num conjunto alargado de outras iniciativas históricas da UNESCO com assento na cultura. Lembremo-nos que, em 1972, a UNESCO adotou a Convenção <sup>9</sup> sobre a proteção da herança do mundo cultural e natural (World Heritage List <sup>10</sup> — WHL). Posteriormente, em 1994, foi criada a Organização Mundial do Património das Cidades (Organization of World Heritage City — OWHC) <sup>11</sup>, contemplando cidades da WHL. Em 2011 a UNESCO adotou a Recomendação da Paisagem Urbana Histórica, um documento histórico emitido na área do ambiente. Este documento é uma “soft law” para os governos locais com orientações estratégicas e uma abordagem holística para o desenvolvimento sustentável das cidades históricas. Trata-se, pois, de um instrumento de auxílio ao desenvolvimento urbano, que integra políticas e práticas de conservação do ambiente, acolhendo os valores herdados e tradições das diferentes realidades regionais e locais.

Em conclusão, o relevo dado à cultura e à criatividade como facilitadoras do desenvolvimento económico pode ser sumariado no Relatório de 2015 da UNESCO: “Cultural Times: The First Global Map of Cultural and Creative Industries”. O Relatório sublinha o potencial da indústria cultural e criativa na economia global, cujo impacto, em 2013, representava 2,250 biliões de dólares e empregava 29 milhões de pessoas.

---

<sup>9</sup> Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, realizada em Paris de 17 a 21 de Outubro de 1972. Recomenda a preservação do património mundial da humanidade atribuindo-lhe um valor excepcional — um bem único e insubstituível —. Fonte: <http://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>

<sup>10</sup> Das 1052 propriedades, Portugal tem uma listada na dimensão “Transfronteira”: Arte Rupestre de Foz Côa e Siega Verde, uma na dimensão “Natural”: Floresta Laurissilva da Madeira, e as seguintes na dimensão “Cultural”: Zona Centro da Cidade de Angra do Heroísmo; Convento de Cristo de Tomar; Mosteiro da Batalha; Torre de Belém de Lisboa; Centro Histórico de Évora; Mosteiro de Alcobaça; Paisagem Cultural de Sintra; Ponte Luís I, Mosteiro da Serra do Pilar e Centro Histórico do Porto; Arte rupestre de Foz Côa e Siega Verde, Região do Vinho do Alto Douro; Centro Histórico de Guimarães; Paisagem da Ilha do Pico; Cidade Fronteiriça e de Guarnição de Elvas e suas Fortificações; Universidade de Coimbra, Alta e Sofia.

<sup>11</sup> Na lista do Património Mundial das Cidades contam-se as seguintes cidades portuguesas: Angra do Heroísmo, Coimbra, Elvas, Évora, Guimarães, Porto e Sintra. Fonte: <http://www.ovpm.org/en/cities/by-sector>

## CRIATIVIDADE DAS CIDADES

A criatividade é uma característica humana universal. Todos os seres humanos pensam e agem e por vezes precisam de encontrar soluções criativas para problemas não antes experienciados. No mundo artístico, a criatividade é vista como uma característica dos “gênios”, que os distingue dos outros (vulgares) cidadãos. Na vida organizacional, a criatividade é definida como a capacidade das pessoas apresentarem ideias ou soluções para procedimentos, processos, produtos e serviços, que sejam simultaneamente novas e apropriadas para a organização (Amabile, 1996). Os resultados ou soluções são novas quando consideradas originais, não previstas ou distintas de soluções anteriores, e apropriadas quando dotadas de valor, eficácia e utilidade para a organização. Uma ideia nova que não possua valor potencial é invulgar, mas não é criativa. A natureza do valor ou eficácia depende do domínio (campo) da criatividade. Um quadro pode ser julgado pelo seu valor estético, uma descoberta pelo seu valor teórico, um negócio pelo seu valor comercial. E a cidade? A cidade engloba várias dimensões no julgamento do seu valor. Pode ser julgada pelo valor estético (estetização do edificado: *design*, requalificação, planeamento urbanístico, etc.), pelo valor teórico (história e cultura: no edificado, no conhecimento e na sua transferência) e pela capacidade de atrair e manter talentos, indústria e comércio (o valor comercial da “marca”). A criatividade das cidades deve considerar todas as dimensões pelas quais o seu valor pode ser julgado e identificar as suas reais potencialidades.

A criatividade requer um conjunto de ingredientes: conhecimento, perícia, motivação e um ambiente propício à sua ocorrência (Amabile, 1988). O trabalho criativo é função das capacidades relevantes do domínio (perícia: talento numa área específica e proficiência técnica), das capacidades criativas relevantes (pensamento criativo: combinação de conhecimentos e domínio de estratégias que favoreçam novas ideias) e da motivação para a tarefa (motivação intrínseca: a alavanca que desencadeia as outras dimensões).

A criatividade das cidades começa com a motivação (ou iniciativa) para o serviço público dos seus agentes políticos, que envolvam as pessoas e saibam identificar os seus talentos (ciência e pesquisa, profissões especializadas, artistas) e procurem parcerias (público, privado, sociedade civil) para, em conjunto, conduzirem a mudança e (re)criarem uma cidade integradora, diversificada na oferta cultural e tolerante à diferença, identitária por referência à história e tradições, com ambientes “vibrantes” propícios à fixação da sua “massa crítica” e atraente para os talentos e empreendedores.

Pensar na criatividade das cidades requer um pensamento holístico e uma visão sistémica. A criatividade das cidades é a criatividade das pessoas (individual e coletivamente, com as suas peculiaridades) oferecida ou negociada à e com a cidade. Além disso, a cidade deve ser vista como um organicismo do micro-sistema com todos os seus órgãos orquestrados e que transaciona e depende de um sistema maior. E, neste ditame, as tendências e orientações do macro-sistema não devem ser ignoradas ou descartadas. O processo criativo requer pensamento divergente (“conflito criativo”) e pensamento convergente

(a solução encontrada). Este processo inicia-se com um pensamento “*outside the box*”, quebrando com as formas convencionais e esquematizadas de se verem e fazerem as coisas, englobando novas perspectivas e formas de fazer.

## CONCLUSÃO:

A “Cidade Criativa” é uma forma de pensar o futuro das cidades, de pensar as formas plausíveis pelas quais é sensato conduzir a sociedade e a economia. A importância dada à cultura e criatividade é a via comumente aceite e internacionalmente politizada para (re)lativar as *hubs*. As cidades não devem cair no amorfismo de ver acontecer, é preciso agir, quer de uma forma ativa, respondendo aos estímulos, quer de uma forma proativa, antecipando o futuro e fazendo-o acontecer. A literatura é vasta na teoria, nos modelos e orientações políticas governamentais para a emergência global de se criarem condições regionais e locais que integrem e aproximem as comunidades (não obstante os contextos específicos). Esta plataforma de documentos oriundos de académicos, práticos e organizações governamentais evocam em uníssono a cultura e a criatividade como fontes de mudança e prosperidade social e económica. A criatividade das cidades depende da vontade política em conduzir o processo de mudança. A criatividade das cidades não se restringe à “marca” “Cidade Criativa”. Convém, no entanto, salientar que a “marca”, enquanto certificado internacional da criatividade das cidades (i.e., UNESCO: Creative City), é um atestado que atrai o turismo e um denominador comum para o tema “cidade criativa”, que facilita os negócios correlacionados, fomenta as parcerias e é fonte de partilha de saberes e experiências (rede dos membros) que podem resultar em estratégias melhoradas ou “renovadas” para a cidade e suas gentes, um processo pelo qual as inovações acontecem.

**Palavras chave:** Cidades criativas | criatividade | valorização cultural | desequilíbrios regionais | renovação urbana | património cultural

## BIBLIOGRAFIA:

- Amabile, T. (1988). A model of creativity and innovation in organizations. *Research in Organizational Behavior*, 10, 1, 123-167.
- Amabile, T. (1996). *Creativity in Context*. Westview press.
- Chatterton, P. (2000). Will the real Creative City please stand up? *City*, 4, 3, 390-397.
- Comunian, R. (2011). Rethinking the Creative City: The Role of Complexity, Networks and Interactions in the Urban Creative Economy. *Urban Studies*, 46, 6, 1157-1179.
- Department of Culture, Media and Sport (2001), Creative Industries Mapping Document 2001. London: DCMS.
- Europe Commission (2010). Green paper: Unlocking the potential of Cultural and Creative Industries. Bruxelles: European Commission.

- Europe Commission (2014). Creative Europe — Culture Sub-programme. Support for European Cooperation Projects. EACEA 32/2014. EC.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Florida, R. (2003). Cities and the Creative Class. *City & Community*, 2, 3-19.
- Florida, R. (2005). *The Flight of the Creative Class*. New York: Harper Business.
- Florida, R. (2012). The Rise of the Creative Class, Revisited. *National Journal The Next America*, 25 June.
- Hospers, G. e Dalm, R. (2005). How to create a Creative City? The viewpoints of Richard Florida and Jane Jacobs. *Foresight*, 7, 4, 8-12.
- Howkins, J. (2001). *Creative Economy — How people make money from ideas*. London: Peguins Books.
- KEA (2006). *The Economy of Culture in Europe*. Study prepared for the European Commission (Directorate-General for Education and Culture). Media Group.
- Landry, C. (2000). *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. London: Comedia.
- Landry, C. e Bianchini, F. (1995). *The Creative City*. London: EG Bond Ltd.
- McCann, E.J. (2007). Inequality and Politics in the Creative City-Region: Question of Livability and State Strategy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31, 188-196.
- O'Connor, J. e Shaw, K. (2014). What next for the creative city? *City, Culture and Society*, 5, 165-170.
- Pratt, A. C. (2008). Creative Cities: The Cultural Industries and the Creative Class. *Geografiska Annaler: Series B*, 90, 2, 107-117.
- Ratiu, D.E. (2013). Creative Cities and/ or sustainable Cities: Discourses and practices. *City, Culture and Society*, 4, 125-135.
- Scott, A.J. (2007). Capitalism and Urbanization in a new key? The Cognitive-Cultural Dimension. *Social Forces*, 85, 4, 1465-1482.
- Scott, A. J. (2014). Beyond the Creative City: Cognitive — Cultural Capitalism and the New Urbanism. *Regional Studies*, 48, 4, 565-578.
- Trip, J.J. e Romein, A. (2014). Creative City Policy and the Gap with Theory. *European Planning Studies*, 22, 12, 2490-2509.
- UNESCO (2003). *New Partnership for the Cultural Industries*. Copyright Bulletin, May, 2003. UNESCO.
- UNESCO (2013). *Creative Economy: Especial Report Edition — Widening local development pathways*, 2013. New York: UNESCO
- UNESCO (2014). *Medium-Term Strategy 2014-21*. General Conference Resolution 37C/4. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2015). *Cultural Times: the first global map of cultural and creative industries*, Dec.2015. UNESCO.
- Vivant, E. (2013). Creatives in the city: Urban contradictions of the Creative City. *City, Culture and Societies*, 4, 57-63.

# Jurisprudência

---

Rev *CEDÖUA*



## Processo 03667/08

Data do Acórdão

13-03-2009

Secção

**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – 2.º JUÍZO,  
TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL**

Relator

**RUI PEREIRA**

Descritores

**PLANO DIRECTOR MUNICIPAL. PRÉDIO EM RUÍNAS.  
GARANTIA DE EXISTÊNCIA ACTIVA. RECONSTRUÇÃO****SUMÁRIO**

I — Os Planos Municipais têm “natureza regulamentar”, normativa, e como regulamentos que são, não projectam os seus efeitos para o passado, ou seja, não têm efeitos retroactivos.

II — Ao estabelecerem “o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental”, tais instrumentos devem conformar-se com normas de valor hierárquico superior, nomeadamente as que, à semelhança do disposto no artigo 60.º do RJUE, estabelecem que “as edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respectivas não são afectadas por normas legais e regulamentares supervenientes” [n.º 1], ou que “a concessão de licença ou autorização para a realização de obras de reconstrução ou de alteração das edificações não pode ser recusada com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor, ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação” [n.º 2].

III — A sentença recorrida interpretou o n.º 1 do artigo 68.º do Regulamento do PDM de Vila do Porto — que apenas permite trabalhos de manutenção de muros e edificações existentes à data da sua publicação no DR — no sentido da sua subordinação ao n.º 2 do artigo 60.º do RJUE, ou seja, aos dois objectivos que aquele preceito pretende compatibilizar: por um lado, a chamada garantia de existência activa, da qual é titular o proprietário ou utilizador do prédio; e, por outro lado, a não afectação das finalidades consagradas nos planos que vigoram sobre as áreas em causa, que correspondem, imediatamente, ao interesse público.

IV — É essa preocupação de “justa ponderação e superação dos conflitos de interesses coenvolvidos nos planos” que está plasmada no artigo 60.º do RJUE.

V — O citado preceito do Regulamento do PDM de Vila do Porto não previu a possibilidade de obras de reconstrução, ou seja, na expressão da alínea c) do artigo 2.º do RJUE, das obras de construção subseqüentes à demolição total ou parcial de uma edificação existente, das quais resulte a manutenção ou a reconstituição da estrutura das fachadas, da cêrcea e do número de pisos, contando que as mesmas não originem nem agravem a desconformidade com as normas em vigor.

VI — Por isso, é acertada a conclusão contida na sentença recorrida, quando considerou que uma interpretação adequada da lei deveria levar-nos a concluir que na estatuição do artigo 68.º, n.º 1 do Regulamento do PDM de Vila do Porto, o legislador disse menos do que queria.

VII — Estando assente que o projecto em causa visa a (re)construção duma edificação idêntica à que existia no prédio, antes da sua ruína, tal não origina nem agrava desconformidade com as normas invocadas pelo acto administrativo, podendo dizer-se, ademais, que não acarreta alteração “da identidade do edifício originário”, sendo relevante, na perspectiva assinalada, que o projecto se integra no âmbito da protecção de interesses da recorrida, titulada pelo n.º 2 do artigo 60.º, e, simultaneamente, não colide com o interesse público que o mesmo acautela, na concretização que dele foi feita pelo acto impugnado.

## DECISÃO TEXTO INTEGRAL:

ACORDAM EM CONFERÊNCIA NO 2.º JUÍZO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

### I. RELATÓRIO

Inês ..., com os sinais dos autos, interpôs no TAF de Ponta Delgada uma acção administrativa especial contra o Município de Vila do ..., pedindo a declaração de nulidade de deliberação da Câmara do réu que indeferiu licenciamento de obra de reconstrução de prédio que requereu ou, sem prescindir, a sua anulação, bem como a condenação do réu a deferir aquela sua pretensão.

Por sentença datada de 14-12-2007 foi a referida acção julgada procedente e, em consequência, anulada a deliberação e ordenada a sua substituição “por outra na qual se considere que a obra requerida respeita o disposto no artigo 68.º do PDM de Vila do ...”.

Inconformada com tal decisão, veio o Município de Vila do ... recorrer jurisdicionalmente para este TCA Sul, tendo na respectiva alegação formulado as seguintes conclusões:

- a) A matéria de facto considerada assente no que respeita ao estado da edificação, tendo por base a prova documental existente no processo administrativo deve ser corrigida nos seguintes termos: “à data da entrada em vigor do PDM de Vila do ... a edificação anteriormente existente no prédio estava em ruínas, apenas se mantendo uns pequenos muros cobertos de vegetação”
- b) A interpretação segundo a qual a “os trabalhos de manutenção de muros e edificações existentes” referida no n.º 1 do artigo 68.º do regulamento do PDM de Vila do ... não comporta a reconstrução é a única possível sem forçar a letra da lei atento o imperativo do artigo 9.º, n.º 2 do Código Civil, nos termos do qual não é legítima a interpretação que não tenha um mínimo de correspondência no texto.
- c) Tratando-se de norma secundária deve ser interpretado conforme a lei verificando — se se tal não for possível a ilegalidade do regulamento.

- d) Os artigos 60.º do DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro, e 117.º, n.º 4 do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelecem a garantia de existência apenas abrangem as edificações existentes à data da sua entrada em vigor.
- e) A edificação em causa nos autos já não existia à data da entrada em vigor do Regulamento do PDM de Vila do ... e por isso não é abrangida pela referida garantia de existência.
- f) Aliás, sendo hoje unanimemente admitido que o direito de propriedade não engloba o direito a construir e tendo o princípio da garantia da existência por base o direito de propriedade constitucionalmente reconhecido bem se compreende que aquela garantia apenas proteja as construções existentes à data da vigência das novas regras.
- g) O artigo 68.º, n.º 1 do regulamento do PDM, no que respeita às edificações que não existiam à data da sua entrada em vigor está conforme os diplomas legais citados, não sofrendo de qualquer ilegalidade.
- h) Por isso, a deliberação impugnada não padece de qualquer vício, designadamente o de violação de lei.
- i) Decidindo em contrário violou a dita decisão recorrida o mencionado artigo 68.º, n.º 1 do regulamento do PDM de Vila do ..., e o artigo 60.º do DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro, os quais devem ser interpretados conforme se pugna nas presentes alegações”.

A recorrida contra-alegou, pugnando pelo improvimento do recurso [cfr. fls. 162/170 dos autos]. Colhidos os vistos legais, vêm os autos à conferência para julgamento.

## II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

A sentença recorrida deu como assente a seguinte factualidade:

i. A autora é proprietária de um prédio urbano sito no ..., concelho de Vila do ..., inscrito na matriz urbana sob o artigo ... e descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º ...

ii. Em 2-11-2006, a autora entregou na Câmara do réu um projecto de conservação e restauro de habitação no referido prédio.

iii. Em reunião desta de 30-3-2007, foi deliberado indeferir tal “pedido de licenciamento para as obras de reconstrução de uma moradia, sita no lugar denominado Sã o Lourenço, freguesia de Santa Bárbara, concelho de Vila do ..., uma vez que a zona onde se situa o pedido de licenciamento é definida no Plano Director Municipal como Espaço Natural e, em conformidade com as disposições do artigo 68.º do Regulamento do PDM, apenas são permitidas, naquele espaço, obras de manutenção de muros e edificações e pinturas exteriores das edificações existentes, desde que não introduzam alterações cromáticas ou de textura.

A edificação que consta dos documentos registrais e fiscais está reduzida a ruínas e, por isso, a obra cujo licenciamento se requer não se enquadra no conceito de manutenção, antes configurando uma reconstrução.

Dadas as restrições previstas no artigo 68.º do regulamento do PDM, a reconstrução não pode ser licenciada, quer por não estar incluída entre as actividades urbanísticas permitidas para o local, quer por entender com as proibições constantes das alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 68.º do Regulamento do PDM”.

iv. Actualmente, da construção originária existente no prédio, apenas se mantém parte das paredes.

v. O projecto em causa visa a construção de edificação idêntica à que nele existia, antes da sua ruína.

## III. FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

Vejamos, pois, se assiste razão à entidade recorrente nas críticas que aponta à sentença recorrida, começando pela questão da [aparente] desconformidade entre a matéria de facto que foi dada como assente na

sentença e a que resulta da prova documental existente no processo administrativo, não sem antes deixar expresso que o dito processo administrativo não acompanhou os presentes autos quando estes subiram em recurso.

Parece-nos, porém, não se afigurar necessária a confrontação entre os documentos constantes do processo administrativo para concluir que a matéria de facto dada como assente na sentença recorrida carece de correcção.

Com efeito, a sentença recorrida considerou assente que “actualmente, da construção originária existente no prédio, apenas se mantêm parte das paredes [...] e que o projecto em causa visa a construção de edificação idêntica à que nele existia, antes da sua ruína”, sendo que, ao invés, a entidade recorrente defende a respectiva correcção, de forma a ficar consignado que “à data da entrada em vigor do PDM de Vila do ... a edificação anteriormente existente no prédio estava em ruínas, apenas se mantendo uns pequenos muros cobertos de vegetação”.

Em nosso entender, a matéria de facto dada como assente não carece ser corrigida, já que a realidade que se pretendeu ter por demonstrada é, no essencial, a mesma, par a além de não ser susceptível de influir na determinação do regime jurídico aplicável ao caso.

Procuremos demonstrá-lo.

A sentença recorrida claramente reconheceu que o prédio relativamente ao qual a entidade recorrente indeferiu um projecto de conservação e restauro de habitação apresentado pela autora [e aqui recorrida] se encontra em ruínas, e que actualmente, da construção originária existente no prédio, apenas se mantêm parte das paredes [cfr. pontos iv. e v. da matéria de facto dada como assente].

Por seu turno, sustenta a entidade recorrente que o que deveria ter sido dado como assente — porque resultante da prova documental existente no processo administrativo — é que à data da entrada em vigor do PDM de Vila do ... a edificação anteriormente existente no prédio estava em ruínas, apenas se mantendo uns pequenos muros cobertos de vegetação.

Porém, pese embora a falta de rigor conceitual no tocante à alegação do facto que a entidade recorrente pretende ver corrigido — com efeito, o Tribunal fica sem saber se “os pequenos muros cobertos de vegetação” correspondem ou não “a parte das paredes da construção originária existente no prédio” —, não nos parece que essa aparente desconformidade seja susceptível de conduzir a solução jurídica distinta da atingida pela sentença recorrida. É que o cerne da questão está em determinar com rigor qual o sentido e alcance da norma constante de alínea a) do artigo 68.º do Regulamento do PDM de Vila do ..., nomeadamente se aí também está contemplada a execução de obras de reconstrução de edifícios existentes à data da publicação do PDM no DR, tendo a sentença recorrida concluído pela afirmativa, conclusão essa relativamente à qual o Município de Vila do ... discorda.

Ora, para alcançar a pretendida conclusão é indiferente a forma como o facto essencial foi dado como assente na sentença recorrida, já que no fundo o que se verifica — e nisso as partes estão de acordo — é que o prédio em causa se encontra em ruínas, e que actualmente, da construção originária apenas se mantêm parte das paredes.

Daí que sendo indiferente para a solução jurídica a forma como o facto foi especificado na sentença, não carece a mesma de correcção, im procedendo assim a conclusão vertida na alínea a) da alegação da entidade recorrente.

•

Vejamos então se, no tocante ao fundo da questão submetida à apreciação do TAF de Ponta Delgada, a sentença incorreu no erro de julgamento que a entidade recorrente lhe assaca.

Como se viu da matéria de facto supra descrita, a autora — proprietária de um prédio urbano sito no ..., concelho de Vila do ..., inscrito na matriz urbana sob o artigo 397.º e descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 00547/180789, do qual actualmente apenas se mantêm parte das paredes — submeteu à apreciação da Câmara de Vila do ..., em 2-11-2006, um projecto de conservação e restauro de habitação no referido prédio.

Porém, em reunião daquela Câmara, de 30-3-2007, foi deliberado indeferir esse pedido de licenciamento — que visava a construção de edificação idêntica à que existia no prédio, antes da sua ruína — com o fundamento no facto da zona onde se situa o aludido prédio estar definida no Plano Director Municipal como Espaço

Natural e, em conformidade com as disposições do artigo 68.º do Regulamento do PDM, apenas serem permitidas, naquele espaço, obras de manutenção de muros e edificações e pinturas exteriores das edificações existentes, desde que não introduzam alterações cromáticas ou de textura. Por isso, e considerando que a edificação que consta dos documentos registrais e fiscais está reduzida a ruínas e, porque a obra cujo licenciamento vinha requerido não se enquadra no conceito de manutenção, antes configurando uma reconstrução, dadas as restrições previstas no artigo 68.º do regulamento do PDM, a reconstrução não pode ser licenciada, quer por não estar incluída entre as actividades urbanísticas permitidas para o local, quer por contender com as proibições constantes das a) e c) do n.º 3 do artigo 68.º do referido Regulamento.

Contudo, a sentença recorrida sufragou entendimento diverso, tendo anulado a deliberação em causa, com os seguintes fundamentos:

“3. O cerne da questão que ora nos ocupa centra-se na determinação do alcance do conceito de “trabalhos de manutenção de muros e edificações”, tendo em vista a possibilidade ou não de a autora levar a cabo a obra que pretende.

No pressuposto da dimensão normativa do referido plano director, consoante ao disposto no artigo 69.º, n.º 1 do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial — «os planos municipais de ordenamento do território são instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios» —, a questão que se nos depara é de interpretação de uma norma jurídica.

As regras de interpretação da lei constam do artigo 9.º do Código Civil, sendo com base no n.º 2 deste preceito que o réu defende na sua contestação que o termo “manutenção” deverá corresponder ao significado natural que nos é dado pelos dicionários pelo que, no caso vertente, a pretensão da autora de repor a edificação ora em ruínas não se poderia conter no alcance do mesmo, antes cabendo no conceito de “reconstrução”.

Anote-se, todavia, que se é certo que naquele n.º 2 se preceitua a não consideração do “pensamento legislativo que não tenha na letra da lei o mínimo de correspondência verbal”, o comando interpretativo fundamental é o que emana do n.º 1 do mesmo artigo 9.º, segundo o qual a interpretação se não deve cingir à letra da lei, “mas reconstituir o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico”. Sendo que outra das regras complementares é a plasmada no n.º 3, segundo a qual o “intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados”.

Começando por este último subcritério, compulsemos a interpretação segundo a qual a recuperação de uma ruína não cabe no conceito de obra de manutenção.

Para anotarmos, com a autora, das consequências absurdas de tal posição. Na verdade, se perfilharmos a concepção estrita de manutenção que o réu defende, se, na sequência de um tremor de terra ou de uma tempestade, uma edificação situada em zona de espaço natural ruir [e, compulsadas as cartas de fls. 52 a 55 e 77, são meia dúzia delas, nas cercanias do prédio da autora], não será possível a recuperação da mesma por a obra a efectuar ser de reconstrução. Presumindo que o legislador não comete absurdos, teremos assim de concluir que o conceito de “manutenção” que ele adopta se deve afastar do sentido natural do termo.

4. Tratemos pois de, não nos cingindo à letra da lei, tentar reconstituir o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico. O que passa indefectivelmente pelo compulsar de legislação estruturante daquela que ora queremos interpretar.

Como não poderia deixar de ser, começaremos pelo DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que estabelece o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, no preâmbulo do qual se tecem considerações expressivas relativamente à articulação entre os direitos adquiridos pela pré existência de edificações em relação às disposições que ex novo estatuem proibições de construção.

«Consagra-se ainda expressamente o princípio da protecção do existente em matéria de obras de edificação, retomando assim um princípio já aflorado nas disposições do Regulamento Geral das Edificações Urbanas mas esquecido nas sucessivas revisões do regime do licenciamento municipal de obras particulares.

Assim, à realização de obras em construções já existentes não se aplicam as disposições legais e regulamentares que lhe sejam supervenientes, desde que tais obras não se configurem como obras de ampliação e não agravem a desconformidade com as normas em vigor.

Por esta via se dá um passo importante na recuperação do património construído, já que, sem impor um sacrifício desproporcional aos proprietários, o regime proposto permite a realização de um conjunto de obras susceptíveis de melhorar as condições de segurança e salubridade das construções existentes».

Nessa linha, estatuiu-se no artigo 60.º, n.º 1, desse diploma que «as edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respectivas não são afectadas por normas legais e regulamentares supervenientes». Ainda mais especificamente, no n.º 2, se formulou o princípio de que «a concessão de licença ou autorização para a realização de obras de reconstrução ou de alteração das edificações não pode ser recusada com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor, ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação».

Princípios que colheram aplicação na prática jurisprudencial, nos acórdãos do STA de 3 de Novembro de 2005 [Simões de Oliveira] e de 1 de Março de 2005 [Alberto Oliveira], in <http://dgsi.pt>. Assim, no sumário deste último: «o n.º 2 do artigo 60.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação [DL n.º 555/99, de 16/12, alterado pelo DL n.º 177/2001, de 4/6] pretende compatibilizar dois interesses, por um lado, o do proprietário ou utilizador do prédio, estabelecendo a chamada garantia de existência activa, por outro lado, o interesse público na manutenção das finalidades consagradas nos planos que vigoram sobre as áreas em causa».

Este respeito pela edificação [a originária, frise-se] que pré-existe à norma proibitiva, verdadeiro princípio da garantia da existência activa, não é mais do que uma vertente da tutela constitucional do direito à propriedade privada, tal como consagrado no artigo 62.º da Constituição da República Portuguesa. Consubstanciando aquele artigo 60.º do DL n.º 555/99 uma verdadeira densificação desse direito através da lei ordinária.

O mesmo se diga, aliás, do artigo 117.º do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, preceito relativo à suspensão de concessão de licenças no qual se aflora aquele mesmo princípio, no seu n.º 4: «não se suspende o procedimento nos termos do presente artigo quando o pedido tenha por objecto obras de reconstrução ou de alteração em edificações existentes, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação». Que igualmente ressuma do preceito do artigo 143.º do mesmo diploma: «são indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação».

Aliás, no preâmbulo deste diploma, esclarecem-se as razões que levaram a estes preceitos: «inovação significativa é ainda a previsão de direito à indemnização decorrente da adopção de medidas preventivas nas seguintes situações: a) quando comportem, durante a sua vigência, uma restrição ou supressão substancial de direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados, designadamente mediante licença ou autorização; b) quando a mesma ocorra dentro do prazo de quatro anos após a caducidade de medidas preventivas anteriores, correspondendo o valor da indemnização ao prejuízo efectivo provocado à pessoa em causa em virtude de ter estado provisoriamente impedida de utilizar o seu solo para a finalidade para ele admitida».

Ora, se a legislação estruturante da que ora visamos interpretar, em aspectos fundamentais, porque reportados a preceitos densificadores de direito consagrado constitucionalmente, nos leva a resultados incompatíveis com a interpretação da norma em análise propugnada pelo réu, impõe-se procurar-lhe sentido diverso. No limite, sob pena de inconstitucionalidade.

5. Vimos, portanto, que a interpretação do artigo 68.º do Regulamento do PDM pretendida pelo réu não só é absurda como contraria outras disposições constantes de diplomas estruturantes e, portanto, com mais peso normativo do que aquele em que o referido preceito figura.

Vejamos se é possível encará-lo com outro sentido.

Pretende-se o significado de «trabalhos de manutenção de edificações».

No artigo 2.º do DL n.º 555/99 [Regime Jurídico da Urbanização e Edificação], são enunciadas definições que nos podem ajudar na tarefa hermenêutica que encetámos.

Assim, na alínea a), edificação: «a actividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência».

Na alínea c), obras de reconstrução: «as obras de construção subsequentes à demolição total ou parcial de uma edificação existente, das quais resulte a manutenção ou a reconstituição da estrutura das fachadas, da cêrcea e do número de pisos».

Na alínea f), obras de conservação: «as obras destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de restauro, reparação ou limpeza».

Verifica-se que não faz parte do elenco de tipo de obras aí definidas o constante daquele artigo 68.º — «trabalhos, ou obras, de manutenção». Poder-se-á dizer, todavia, que decorre do teor da alínea f) uma equiparação entre os conceitos de “conservação” e de “manutenção”. Podendo perfeitamente tal alínea comportar a seguinte leitura: “obras de manutenção: as obras destinadas a conservar (...)”

Sem dúvida. Mas já vimos que dar tal sentido àquele artigo leva a consequências inaceitáveis, como a impossibilidade de recuperar uma edificação arruinada por um sismo ou por uma tempestade, ou à transformação de um prédio urbano em rústico, intuito que não esteve com certeza na mente de quem gizou aquela norma, consubstanciando, por outro lado, grave desrespeito ao princípio da garantia da existência activa, consagrado em diplomas com maior força vinculativa.

Anote-se, no entanto, que no conceito de obras de reconstrução da alínea c) que supra se transcreveu também se aplica o termo “manutenção”, quando se reporta aquelas às obras de construção “das quais resulte a manutenção ou a reconstituição da estrutura das fachadas, da cêrcea e do número de pisos”.

Porque não entender que a remissão daquele artigo é para esta alínea? Assim, teríamos que as obras seriam possíveis, desde que tivessem por objecto a manutenção ou reconstituição da estrutura das fachadas, da cêrcea e do número de pisos. Interpretação esta que, embora com menos correspondência no texto, dá sentido ao que parecia um absurdo e harmoniza o preceito com outras normas do mesmo ordenamento jurídico que lhe são hierarquicamente superiores. Para quem entenda que esta interpretação extravasa os limites permitidos pelo n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil, na parte em que exige ao intérprete que presuma que o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, sempre se dirá que nesse preceito se parte de uma presunção que, como tal, pode ser elidida. O que, em situações limite, como a presente, se justifica. Aliás, mesmo essa presunção sempre colidiria com a outra também constante desse número que, ao impor que se presuma que o legislador consagrou as soluções mais acertadas, impede que se possa pensar que pretendeu um absurdo lógico e/ou um desrespeito de princípios estruturantes da ordem jurídica. O que transforma em necessidade o afastamento da presunção de que o legislador se expressou devidamente.

6. Pelo exposto, reconstruindo o pensamento legislativo, levando sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, tenho por única interpretação lógica e sustentável do artigo 68.º, n.º 1 do Regulamento do PDM de Vila do ..., na parte em que se reporta à permissão de trabalhos de manutenção de edificações, a de que tal permissão se refere a obras que não alterem a estrutura das fachadas, da cêrcea e do número de pisos das mesmas”.

Vejamos pois se o entendimento sufragado na sentença, no tocante à interpretação a dar ao n.º 1 do artigo 68.º do Regulamento do PDM de Vila do ..., é de manter.

Como resulta do disposto no artigo 65.º, n.º 4 da CRP, compete ao Estado e às autarquias locais definirem “as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento” onde se incluem, entre outros, os Planos Directores Municipais [de ora em diante, abreviadamente designados apenas pela sigla PDM].

Nos termos do DL n.º 380/99, de 22/9, os Planos Municipais de Ordenamento do Território, de que os PDM constituem uma espécie, “são instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios” [artigo 69.º, n.º 1].

A sua “elaboração” é da competência da Câmara Municipal [artigo 74.º, n.º 1]. Assim, depois de decorridos os procedimentos legalmente previstos, nomeadamente o período de “concertação”, “acompanhamento” e “discussão pública” [cfr. artigos 76.º e 77.º], a Câmara Municipal elabora a versão final da proposta para aprovação [artigo 77.º, n.º 8] a qual, uma vez concluída é objecto de “parecer” da respectiva “Comissão de Coordenação Regional” que incide “sobre a conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes, bem como sobre a articulação e coerência da proposta com os objectivos, princípios e regras aplicáveis no município em causa, definidos por quaisquer outros instrumentos de gestão territorial eficaz” [artigo 78.º], sendo posteriormente aprovado “pela assembleia municipal, mediante proposta apresentada pela câmara municipal” [artigo 79.º, n.º 1].

Do exposto resulta que, nos termos do citado diploma, os Planos Municipais têm “natureza regulamentar”, ou seja, normativa, e como regulamentos que são, não projectam os seus efeitos para o passado, ou seja, não têm efeitos retroactivos.

Daí que, ao estabelecerem “o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental”, tais instrumentos devem conformar-se com normas de valor hierárquico superior, nomeadamente as que, à semelhança do disposto no artigo 60.º do RJUE, estabelecem que “as edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respectivas não são afectadas por normas legais e regulamentares supervenientes” [n.º 1], ou que “a concessão de licença ou autorização para a realização de obras de reconstrução ou de alteração das edificações não pode ser recusada com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor, ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação” [n.º 2].

Ora, como se viu, a sentença recorrida interpretou o n.º 1 do artigo 68.º do Regulamento do PDM de Vila do ... no sentido da sua subordinação ao n.º 2 do artigo 60.º do RJUE, ou seja, aos dois objectivos que aquele preceito pretende compatibilizar: por um lado, a chamada garantia de existência activa, da qual é titular o proprietário ou utilizador do prédio; e, por outro lado, a não afectação das finalidades consagradas nos planos que vigoram sobre as áreas em causa, que correspondem, imediatamente, ao interesse público. Por isso, autores como Fernando Alves Correia sustentam que é, sem dúvida, essa preocupação de “justa ponderação e superação dos conflitos de interesses coenvolvidos nos planos” que está plasmada no artigo 60.º do RJUE [Manual de Direito do Urbanismo, Volume I, 4.ª Edição, Almedina].

O que estava em causa no projecto submetido pela aqui recorrida à apreciação da Câmara Municipal de Vila do ... era saber se era ou não possível a construção duma edificação idêntica à que nele existia originariamente, antes da sua ruína, e da qual apenas se mantêm actualmente parte das paredes.

A Câmara Municipal de Vila do ..., considerando que a zona onde o prédio em causa está implantado foi classificada no Regulamento do PDM com o “espaço natural”, arrimou-se ao teor literal do artigo 68.º, n.º 1 daquele Regulamento, que determina que “o uso do solo nas áreas identificadas como biótopos e marcadas com símbolo «B» na planta de ordenamento, assim como as faixas costeiras referidas no artigo 66.º, fica condicionado às disposições seguintes: 1) são permitidos trabalhos de manutenção de muros e edificações existentes à data da publicação do Plano Director Municipal no Diário da República”, vindo a indeferir o projecto de reconstrução apresentado pela aqui recorrida.

Porém, como se viu, diverso foi o entendimento expresso na sentença recorrida, a qual, reconstituindo o pensamento legislativo, levando sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, teve por única interpretação lógica e sustentável do artigo 68.º, n.º 1 do Regulamento do PDM de Vila do ..., na parte em que se reporta à permissão de trabalhos de manutenção de edificações, a de que tal permissão se refere a obras que não alterem a estrutura das fachadas, da cêrcea e do número de pisos das mesmas, por remissão para o conceito de obras de reconstrução referido na alínea c) do artigo 2.º do RJUE, na qual também se aplica o termo “manutenção”, quando se reporta aquelas às obras de construção “das quais resulte a manutenção ou a reconstituição da estrutura das fachadas, da cêrcea e do número de pisos”.

A apontada remissão do artigo 68.º do Regulamento do PDM de Vila do ... para a citada alínea do artigo 2.º do RJUE acabaria por colmatar a lacuna existente no primeiro normativo, pois que assim tornaria possíveis as obras de reconstrução da edificação que no local existira, uma vez que as mesmas tinham por objecto a manutenção ou reconstituição da estrutura das fachadas, da cêrcea e do número de pisos, dando sentido ao que parecia um absurdo e harmonizando o preceito com outras normas do mesmo ordenamento jurídico que lhe são hierarquicamente superiores.

Em nosso entender a sentença recorrida ajuizou correctamente, constituindo o caso em análise um exemplo paradigmático da “justa ponderação e superação dos conflitos de interesses coenvolvidos nos planos”, plasmada no artigo 60.º, n.º 2 do RJUE.

Com efeito, é evidente que o citado preceito do Regulamento do PDM de Vila do ... não previu a possibilidade de obras de reconstrução, ou seja, na expressão da alínea c) do artigo 2.º do RJUE, das obras de

construção subsequentes à demolição total ou parcial de uma edificação existente, das quais resulte a manutenção ou a reconstrução da estrutura das fachadas, da cêrcea e do número de pisos, contando que as mesmas não originem nem agravem a desconformidade com as normas em vigor.

Por isso, é acertada a conclusão contida na sentença recorrida, quando considerou que uma interpretação adequada da lei deveria levar — nos a concluir que na estatuição do artigo 68.º, n.º 1 do Regulamento do PDM de Vila do ..., o legislador disse menos do que queria.

No caso, estando assente que o projecto em causa visa a construção duma edificação idêntica à que existia no prédio, antes da sua ruína, parece-nos evidente que tal não origina nem agrava desconformidade com as normas invocadas pelo acto administrativo, podendo dizer — se, ademais, que não acarreta alteração “da identidade do edifício originário” [cfr. Fernando Alves Correia, ob. citada].

O que releva é que, na perspectiva assinalada, o projecto se integra no âmbito da protecção de interesses da recorrida titulada pelo n.º 2 do artigo 60.º, e, simultaneamente, não colide com o interesse público que o mesmo acautela, na concretização que dele foi feita pelo acto impugnado.

É que o critério do artigo 60.º tão pouco reside em se tratar ou não de trabalhos de manutenção de edificações. O preceito fala de “obras de reconstrução ou de alteração das edificações”, o que tem, naturalmente, um significado muitíssimo mais amplo. Apenas se exige que as obras não criem ou agravem a desconformidade com as normas construtivas [actualmente] em vigor, ou tenham como efeito a melhoria das condições de segurança e salubridade das edificações.

Ora, à vista da factualidade provada, a hipótese cabe precisamente neste n.º 2, uma vez que a pretensão da recorrida consiste em (re)construir uma edificação idêntica à que existia prédio, antes da sua ruína, da qual resultarão efeitos benéficos em matéria de segurança e salubridade da edificação. Dificilmente se compreende que seja intenção da Câmara Municipal de Vila do ... manter na localidade de São Lourenço um conjunto de ruínas, sem qualquer préstimo ou interesse arqueológico, ao invés de pugnar pela reconstrução das que aí existem, de acordo com a traça original que esses edifícios — hoje em ruínas — possuíam.

E, de resto, também não se vê como delas possa advir o agravamento de quaisquer ilegalidades construtivas. De todo o modo, afigura-se-nos que teria de ser a recorrente jurisdicional a concretizar, no próprio acto de rejeição do pedido, que ilegalidades seriam essas, e por que forma sairiam agravadas através da pretendida reconstrução.

O que é certo é que o não fez, pela simples razão de que não lhe ocorreu que, “in casu”, o artigo 60.º do DL n.º 555/99, de 16/12, arredava a aplicação do Regulamento do PDM de Vila do ..., cujo artigo 68.º supôs, manifestamente, esgotar o quadro normativo susceptível de ser convocado, inviabilizando por si só a reconstrução pretendida.

A sentença não incorreu, pois, em nenhuma das alegadas violações na aplicação fosse da lei, fosse do Regulamento do PDM, pelo que se impõe negar provimento ao presente recurso jurisdicional.

#### IV. DECISÃO

Nestes termos, e pelo exposto, acordam em conferência os juízes do 2.º Juízo do TCA Sul em negar provimento ao presente recurso jurisdicional, confirmando em consequência a sentença recorrida.

Custas a cargo da recorrente jurisdicional.

Lisboa, 12 de Março de 2009  
Rui Belfo Pereira (relator)  
Cristina Santos  
Teresa de Sousa



# A garantia do existente ou a apologia da ruína como edificação

Anotação ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 13 de Março de 2009, Processo n.º 03667/08

Inês dos Santos Anastácio <sup>1</sup>

## BREVE ENQUADRAMENTO

O douto acórdão em anotação foi proferido na sequência do recurso interposto pelo Município de Vila do Porto da decisão proferida pelo TAF de Ponta Delgada de anulação da deliberação de indeferimento de licenciamento de obra de reconstrução de prédio, do qual apenas subsistem muros cobertos de vegetação, e que se encontra em zona definida no Plano Director Municipal como Espaço Natural — onde apenas são permitidas obras de manutenção de muros e edificações e pinturas exteriores das edificações existentes, desde que não introduzam alterações cromáticas ou de textura (art. 68.º do PDM).

A sentença recorrida entendeu que a norma do PDM não se poderia sobrepor à garantia da existência prevista na norma constante do art. 60.º, n.º 2, do RJUE, procurando compatibilizar *“por um lado, a chamada garantia de existência activa, da qual é titular o proprietário ou utilizador do prédio; e, por outro lado, a não afectação das finalidades consagradas nos planos que vigoram sobre as áreas em causa, que correspondem, imediatamente, ao interesse público”*, conforme o Ponto III do Sumário do douto acórdão em análise.

Atenta a actualidade e relevância prática subjacente ao instituto da garantia da existência, cumpre proceder ao enquadramento de uma tal matéria, em vista à apreciação e análise crítica do sentido da decisão supra identificada.

## 1. SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL — O PLANO DIRECTOR MUNICIPAL

Composto por um regulamento, uma planta de ordenamento e de condicionantes e dos demais elementos escritos e gráficos referidos na norma constante do art. 97.º, números 2 e 3, do RGIT, o PDM consiste no *instrumento que estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos,*

<sup>1</sup> Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Advogada-estagiária.

*integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal, conforme dispõe o art. 95.º do RGIT.*

No que concerne à sua natureza jurídica, o Supremo Tribunal Administrativo vem ajuizando tratarem-se de regulamentos <sup>2</sup> (art. 135.º do CPA) que, na medida em que classificam o uso e o destino dos solos, acabam por criar *ex novo* disposições normativas.

Não obstante, e conforme ensina Fernando Alves Correia, impõe-se não concluir apresadadamente no sentido de se tratarem de regulamentos autónomos, como assim os classificou o STA no Acórdão proferido em 11 de Janeiro de 2001, no âmbito do Processo n.º 45861 <sup>3</sup>, porquanto a Administração Local está constitucionalmente habilitada (atente-se na norma constante do art. 65.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa) para a sua emanação, o que permite afirmar estarmos perante regulamentos autorizados.

Enquanto norma jurídica emanada pela Administração no exercício da função administrativa, os regulamentos são insusceptíveis de produzir efeitos retroactivos, nos termos do disposto no art. 141.º do Cód. de Procedimento Administrativo — o que afasta em definitivo a hipótese de tais normas regulamentares afectarem situações existentes à sua entrada em vigor nos casos em que imponham deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções, que causem prejuízos ou restrinjam direitos ou interesses legalmente protegidos ou afectem as condições do seu exercício <sup>4</sup>.

## 2. A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE PRIVADA

Da norma constante do art. 62.º, n.º 1, da Constituição resulta a garantia da propriedade privada, que comporta uma dimensão objectiva e uma outra subjectiva.

A primeira destas dimensões prende-se com a protecção da própria propriedade privada, não podendo o legislador dela dispor no sentido da sua abolição do ordenamento jurídico.

A dimensão subjectiva caracteriza-se pela salvaguarda da posição do titular do direito de propriedade, não permitindo medidas que atinjam, de forma injustificada e desproporcional, a propriedade dos particulares, sendo certo que parece ser de aceitar que esta garantia não se reporte apenas ao direito real maior, mas a todas as posições jurídico-patrimoniais dos cidadãos <sup>5</sup>.

<sup>2</sup> A título de mero exemplo, vejam-se os Acórdãos de 17 de Outubro de 1995, Proc. n.º 035829 e de 8 de Abril de 1997, Proc. n.º 038998.

<sup>3</sup> Vd. OLIVEIRA, Fernanda Paula, Anotação ao Acórdão, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 29, 2009, pp. 47 e ss.

<sup>4</sup> Não se rejeitando, contudo, a retroactividade nos casos em que as normas regulamentares definam um regime mais favorável para os seus destinatários.

<sup>5</sup> Assim, MONTEIRO, Cláudio, A garantia constitucional do direito de propriedade privada e o de faculdades urbanísticas in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 91 (jan.-fev.2012), p. 4.

Tudo o que exceda o objecto da dimensão objectiva e subjectiva da garantia constitucional, designadamente o conteúdo e limites da propriedade privada, é definido pelo legislador ordinário, que estabelece as condições, mais ou menos limitadas, do seu exercício em função das concretas condições económicas e sócio-políticas.

Imanente à própria estrutura do direito de propriedade, coloca-se ainda um outro limite resultante da sua função social. Dir-se-ia: a propriedade privada não é unicamente privada, é também social na medida em que “ordenada ao bem comum da sociedade que a reconhece”<sup>6</sup>. Isto é, gozando embora o proprietário de liberdade para decidir sobre a sua utilização, esta utilização impõe-se ser socialmente justa.

Não pode, pois, deixar de se reconhecer e admitir que a lei possa estabelecer restrições às faculdades de uso e utilização dos solos. Ora, na medida em que os planos municipais classificam os solos e estabelecem os tipos de utilização do terreno, verifica-se uma clara ingerência destes no direito de propriedade, conformando um tal direito.

Não estranha, por isso, que a doutrina alemã sustente que a propriedade do solo é uma propriedade concretizada pelo plano — posição que, não obstante, não permite inferir um entendimento segundo o qual os planos, e designadamente o PDM, se situam num nível necessariamente oposto ao do direito de propriedade. A concepção do objecto do direito de propriedade é que se alterou: efectivamente, o “objecto do direito de propriedade já não é hoje mais o solo em si, mas, em certo sentido, o solo «planificado»”<sup>7</sup>.

Ou seja, estamos perante uma garantia constitucional que assegura o reconhecimento da propriedade privada no ordenamento jurídico, ao mesmo tempo que salvaguarda as posições jurídicas dos titulares de direitos de propriedade, que não podem ser privados, sem mais, da sua propriedade. Contudo, é esta uma “garantia enfraquecida, exposta ao poder expropriatório do Estado, e que a todo o momento pode ser transformada numa garantia de valor, que apenas assegura ao proprietário uma compensação pelo sacrifício que lhe é imposto em nome da colectividade”<sup>8</sup>.

### 3. A GARANTIA DO EXISTENTE

#### a) Considerações iniciais

Ultrapassada a querela sobre a compreensão do *jus aedificandi* na garantia constitucional do direito de propriedade<sup>9</sup>, admitindo-se que o direito de construir não é uma faculdade

<sup>6</sup> CORREIA, Fernando Alves, Manual de Direito do Urbanismo, vol. I, Almedina, 2008, p. 810

<sup>7</sup> V. GOTZ *apud* CORREIA, Fernando Alves, Manual (...), p. 825

<sup>8</sup> MONTEIRO, Cláudio, A garantia constitucional (...), p. 9

<sup>9</sup> Sobre o tema, *vd.* CORREIA, Fernando Alves, Manual (...), pp. 830-856

inerente ao direito de propriedade, não permitindo a circunstância da propriedade *per si* a edificação sem observância das regras legais e, mesmo, da devida autorização administrativa para o efeito.

Porém, quando as construções hajam sido realizadas em conformidade com as normas legais em vigor ao momento da construção, as edificações incorporam-se no ordenamento jurídico, recaindo sobre elas a protecção que resulta da garantia constitucional do direito de propriedade.

O que serviu de base ao desenvolvimento da figura da *garantia da existência* (*Bestandsschutz*) pelo Tribunal Administrativo Federal Alemão, que visa precisamente a protecção das situações de preexistência de um edifício legalmente construído em face das novas regras que um plano venha a instituir, prevendo a salvaguarda do edifício “cuja legalidade material originária não sofra contestação”<sup>10</sup>, não se permitindo a sua demolição desacompanhada da correspondente indemnização, ainda que não esteja em conformidade com o novo plano.

### **b) Dinâmica dos planos**

Não podemos perder de vista que estamos perante planos que produzem efeitos imediatos e directamente vinculativos para os particulares, pelo que importa especialmente que se pautem por uma certa estabilidade, sem a qual a segurança jurídica fica comprometida.

No entanto, não pode o respeito pelo princípio da segurança jurídica permitir que subsistam no ordenamento jurídico planos desfasados da realidade urbanística e que não se coadunam com as actuais condições económicas, sociais, culturais e ambientais<sup>11</sup>, pelo que a “*alterabilidade do plano é um elemento que lhe é natural*”<sup>12</sup>.

Face ao que uma questão de não desprecianda relevância prática se coloca inevitavelmente — quando um novo plano entra em vigor, com normas que contrariam as que decorriam de plano anterior, quais as consequências jurídicas que daí decorrem?

Vejamos, a validade de um acto administrativo respeita à aptidão intrínseca desse acto para a produção de efeitos. Efectivamente, o ordenamento jurídico apresenta um modelo normativo de formação de actos administrativos, fazendo depender a produção de efeitos jurídicos desse acto da sua observância, pelo que, quando no acto administrativo se encontrar tal conformidade, pode a sua validade ser afirmada.

Ora, esta validade é apurada por referência às normas legais e regulamentares em vigor à data da prática do acto, de acordo com a regra *tempus regit actum*, consagrada

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 678

<sup>11</sup> Identificando a desadequação à realidade física, económica, social e urbanística como um dos problemas que determinaram a revisão dos PDM de 1.ª geração, CORREIA, Fernando Alves, Problemas Actuais do Direito do Urbanismo em Portugal, in Rev. CEDOUA, ano 1, n.º 2, 1998, p. 13

<sup>12</sup> CORREIA, Fernando Alves, Manual (...), p. 564

no disposto no art. 67.º do RJUE que, referindo-se, embora, expressamente aos actos de licenciamento e autorizações de utilização, tem como objectivo a fixação de uma regra geral de aplicação das normas urbanísticas no tempo <sup>13</sup>, quando estas não determinem noutro sentido <sup>14</sup>.

A que acresce que, atenta a natureza regulamentar do PDM, sempre daí resultaria a produção de efeitos exclusivamente para o futuro atento o disposto na norma constante do art. 141.º do CPA.

O que tudo configura uma imposição normativa no sentido de as situações criadas ao abrigo de normas anteriores serem salvaguardadas, ainda que se hajam tornado, com a entrada em vigor de planos posteriores, desconformes com as normas regulamentares constantes desses planos. E, saliente-se, que será assim na ausência de disposições específicas constantes dos planos sobre as situações preexistentes, sem prejuízo de as poderem conter, conforme se depreende do disposto no art. 171.º, n.º 2, do RJIGT, que prevê a possibilidade de o plano afectar direitos preexistentes e juridicamente consolidados que determinem a caducidade, revogação ou a alteração das condições de licença, da comunicação prévia <sup>15</sup>.

#### **c) O instituto da garantia do existente**

O PDM conforma a propriedade dos solos, numa relação que não só não implica uma diminuição da salvaguarda do direito de propriedade como se encontra marcada por um certo mutualismo: se o plano condiciona o direito de propriedade, também a propriedade dos solos acaba por influir nas opções que os planos encerram, uma vez que estes têm que respeitar determinadas situações que lhe são anteriores e que, por assim ser, carecem de protecção.

Trata-se da consagração da garantia do existente, que encontra os seus fundamentos na garantia constitucional da propriedade privada, assim como no princípio de Estado de Direito Democrático, designadamente nos seus corolários da não retroactividade das normas e da protecção da confiança.

A garantia do existente consubstancia uma modalidade passiva e uma outra activa, vertidas, respectivamente, nas normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do art. 60.º do RJUE <sup>16</sup>.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, MAÇÃS, Fernanda, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação — Comentado, Almedina, 4.ª edição, 2016, p. 499.

<sup>14</sup> Sobre a admissão de normas sobre preexistências pelos PDM's, OLIVEIRA, Fernanda Paula, A Regulação de situações intertemporais pelos Planos Directores Municipais, in Revista de Direito Público e Regulação, n.º 2, CEDIPRE, 2009, pp. 45-55

<sup>15</sup> Existindo lugar a justa indemnização.

<sup>16</sup> Também o disposto no art. 145.º, n.º 4, do RJIGT, consagra um reflexo da garantia da existência, prevendo que os procedimentos de informação prévia, de comunicação prévia e de licenciamento não se

A existência passiva confere acolhimento ao princípio *tempus regit actum*, impondo que as edificações levadas a cabo com respeito pelas disposições normativas então em vigor, bem como as utilizações previstas, não sejam atacadas pelas novas regras, ainda que, se submetidas a um exame actual de conformidade com as normas legais e regulamentares em vigor, não pudessem ser licenciadas.

Para aplicação do instituto da garantia do existente na vertente passiva, impõe-se que (i) estejamos perante uma edificação pré-existente ao novo plano; e que (ii) a edificação em causa tenha sido construída em conformidade com as exigências formais e materiais decorrentes das normas legais e regulamentares aplicáveis à data da sua prática <sup>17</sup> <sup>18</sup>.

Conforme entendimento da jurisprudência alemã, o princípio da garantia da existência passiva não tem por objecto apenas as edificações, antes estendendo a sua protecção também às utilizações de terreno, “desde que sejam originariamente conformes ao direito” <sup>19</sup>.

#### **d) Existência activa e âmbito de aplicação**

O preceito que consagra o princípio da garantia de existência na sua modalidade activa refere-se expressamente às obras de reconstrução e de alteração <sup>20</sup>, admitindo que este tipo de obras possa ser realizado sem obediência estrita às disposições normativas em vigor no momento da sua realização em edificações existentes e com a condição de que as obras em causa não originem ou agravem a desconformidade com as normas legais e regulamentares em vigor ou, ainda, que visem a melhoria das condições de segurança e salubridade da edificação.

Vejamos, a protecção conferida pela vertente passiva da garantia da existência não permite aos interessados levar a cabo quaisquer obras de reparação, restauração ou reconstrução no edifício preexistente — uma faculdade que apenas é conferida mediante o reconhecimento da protecção activa.

---

suspendam nas hipóteses em que o pedido seja feito ao abrigo de normas provisórias ou tenha por objecto obras de reconstrução ou de alteração em edificações existentes, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação.

<sup>17</sup> Esta obrigatoriedade de conformidade com o Direito anterior afasta a categorização da garantia do existente enquanto medida de tutela da legalidade, conforme aponta LOPES, Dulce, Medidas de tutela da legalidade urbanística, in Rev. CEDOUA, n.º 14, 2004, p. 60

<sup>18</sup> Defendendo que a garantia do existente passiva deva também proteger as edificações que, embora ilegalmente construídas, impõem à Administração que as tolere, vd. MONTEIRO, Cláudio, O Domínio da cidade, policopiado, p. 282.

<sup>19</sup> CORREIA, Fernando Alves, *Manual (...)*, p. 678

<sup>20</sup> Atente-se na definição dos referidos tipos de obras urbanísticas avançada no artigo 2.º do RJUE.

O preceito não refere as obras de ampliação <sup>21</sup>. Contudo, considerada a redacção da norma, mais concretamente a disjunção que encerra (*“desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação”*), constata-se que não se estamos perante critérios cumulativos. Por outro lado, importa referir que a melhoria das condições de segurança e salubridade não se alcançará com meras obras de alteração, ou sequer de reconstrução, pelo que se deve admitir a inclusão das obras de ampliação <sup>22</sup>.

A jurisprudência alemã reconhece uma garantia de existência *extensiva ou excepcional*, que permite o alargamento ou modificação, bem como determinadas alterações de utilização, nos casos em que tais obras sejam imprescindíveis para salvaguardar a capacidade funcional do edifício, pois que, a não serem admitidas tais obras, a construção ficaria sem objecto <sup>23</sup>.

Diversamente, quando o edifício objecto de protecção desapareça ou deixe de existir enquanto *entidade utilizável* <sup>24</sup>, a garantia do existente decai, porquanto *“o regime especial previsto para edifícios existentes parte do pressuposto da impossibilidade fáctica de cumprir novas exigências, o que não sucede no caso”* <sup>25</sup>.

#### 4. O CASO EM APREÇO

O Município de Vila do Porto, inconformado com a douta decisão do TAF de Ponta Delgada, intentou recurso, porquanto entende que o pedido devia ser indeferido, uma vez que o prédio se situa num local que foi definido pelo PDM como Espaço Natural, aplicando-se-lhe a norma constante do art. 68.º do PDM.

Para tanto, alega a desconformidade entre a matéria de facto dada como assente na sentença recorrida e a que resulta da prova documental constante do processo administrativo, uma vez que a edificação em causa não *“mantem parte das paredes”*, mas apenas uns *“pequenos muros cobertos de vegetação”*. A que sempre deveria crescer, no seu entendimento, que o PDM não prevê a realização de obras de reconstrução nos espaços naturais.

<sup>21</sup> Cujá definição consta do art. 2.º, alínea e) do RJUE.

<sup>22</sup> OLIVEIRA, Fernanda, Neves, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce e MAÇÃS, Fernanda, Regime Jurídico (...), pp. 462-463. Neste sentido se pronunciou o Supremo Tribunal Administrativo no Acórdão de 01 de Março de 2005, Processo n.º 0291/04, e no Acórdão da mesma data, proferido no âmbito do Processo n.º 0421/05. De resto, trata-se de uma solução que está consagrada, entre nós, no Regime Jurídico de Reabilitação Urbana na norma constante do art. 52.º, n.º 2.

<sup>23</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves, Manual (...), p. 679

<sup>24</sup> Ibid., p. 678

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, MAÇÃS, Fernanda, Regime (...), p. 465

### a) Da submissão dos factos à garantia do existente

O douto acórdão ora em análise admite que a matéria de facto dada como assente pelo TAF de Ponta Delgada carece, efectivamente, de correcção, já que da construção originária do edifício se mantêm, não uma parte das paredes, mas antes *“pequenos muros cobertos de vegetação”*.

Não obstante, entendeu este Tribunal que a sentença “não carece de ser corrigida, já que a realidade que se pretendeu ter por demonstrada é, no essencial, a mesma, para além de não ser susceptível de influir na determinação do regime jurídico aplicável ao caso”.

Ora, não nos parece que seja de todo indiferente a realidade material para o caso.

Efectivamente, numa primeira apreciação, parece estarmos perante uma situação de garantia do existente, mas importa, pois, analisar com maior atenção.

Sendo certo que as obras vão ser realizadas num edifício preexistente ao PDM em vigor, há que ultrapassar outro crivo — o de tais edificações não originarem ou agravarem desconformidade com as normas em vigor ou visarem a melhoria das condições de segurança e salubridade.

O projecto apresentado pela proprietária visa a reconstrução do edifício, em termos idênticos aos que existiam antes da ruína, o que, e à semelhança do que foi considerado pelo Tribunal, não nos parece que possa originar ou agravar desconformidades ou ilegalidades construtivas — *“De todo o modo, afigura-se-nos que teria de ser a recorrente jurisdicional a concretizar, no próprio acto de rejeição do pedido, que ilegalidades seriam essas, e por que forma sairiam agravadas através da pretendida reconstrução”*, conforme se pode ler no douto acórdão. Ademais, é inegável que a reconstrução do edifício visa a melhoria das condições de segurança e salubridade, pois sempre oferecerá um edifício reconstruído melhores condições de segurança e salubridade que as ruínas ao momento existentes.

É precisamente por se tratarem de meras ruínas que sempre deveria o Tribunal indagar sobre se o facto de apenas terem sobrado *“pequenos muros cobertos de vegetação”* nos permitia afirmar a subsistência do objecto da garantia. Isto é, o objecto da garantia continua a existir enquanto entidade utilizável?

A norma constante do art. 60.º do RJUE refere expressamente *“edificações”*, ou seja, resultados da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado à utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência, conforme decorre da noção avançada pelo mesmo diploma no disposto no art. 2.º, alínea a).

Por outro lado, impõe-se atentar no escopo deste mesmo preceito legal. Do que se trata é de preservar as situações de existência de edifícios que não podem cumprir as novas normas em vigor <sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Neste sentido, *ibid.*, p. 465

Assim, a partir do momento em que o edifício deixa de existir, quando já não pudermos sustentar a sua existência enquanto *entidade utilizável*, implicando uma reconstrução integral, parece deixar de fazer sentido a aplicação da garantia da existência, pois não há uma razão suficientemente plausível para que esta reconstrução não siga as normas legais em vigor.

Restando do edifício originário nada mais para além de ruínas, “*pequenos muros cobertos de vegetação*”, consideramos que o instituto da garantia da existência não deveria ser, no caso em apreço, de aplicar, porquanto não existe qualquer “*impossibilidade fáctica*”<sup>27</sup> na reconstrução do edifício em conformidade com as normas que vigoram, uma vez que o edifício originário já deixou de existir, não sendo possível identificar a *res* preexistente naquelas ruínas.

Assim sendo, afastamo-nos da solução preconizada pelo douto Acórdão, pois que não nos parece que a situação dos autos pudesse ser enquadrada na protecção da garantia de existência activa.

#### **b) Do enquadramento das obras de reconstrução no leque de obras admitidas pela norma constante do art. 68.º do PDM**

Considerando que as obras a realizar eram de reconstrução, a Câmara Municipal entendeu não se poder interpretar a norma constante do art. 68.º do PDM no sentido de permitir a sua inclusão nas obras que o preceito admite em espaços naturais e que se consubstanciam em trabalhos de manutenção de muros e edificações existentes.

Não acompanhou o Tribunal este raciocínio e, quanto a nós, muito bem.

A Câmara sustentou que reposição da edificação em ruínas não poderia ser classificada enquanto obra de manutenção (conjunto de operações preventivas destinadas a manter em bom funcionamento, quer uma edificação como um todo, quer cada uma das suas partes constituintes, conforme esclarece o Vocabulário do Ordenamento do Território), mas sim enquanto obra de reconstrução.

Vejamos, de acordo com o disposto no art. 9.º do CC, não nos parece sustentável, do ponto de vista da unidade do sistema jurídico, e atenta a disciplina constante dos diversos diplomas de legislação urbanística, uma interpretação tão restrita como a propugnada pela Câmara, sob pena de, na sequência de um tremor de terra ou de uma tempestade, uma edificação situada em zona de espaço natural ruir, não ser possível a recuperação da mesma por a obra a efectuar ser de reconstrução, conforme se refere no douto acórdão.

Concluiu o Tribunal que o legislador disse menos do que queria aquando da redacção da norma constante do art. 68.º do PDM, pelo que, para o apuramento do conceito de obras de manutenção, deve também considerar-se as “*obras de construção subsequentes à demolição total ou parcial de uma edificação existente, das quais resulte a manutenção ou*

<sup>27</sup> Ibid., p. 465

a reconstrução da estrutura das fachadas, da cêrcea e do número de pisos, desde que as mesmas não originem nem agravem a desconformidade com as normas em vigor”.

### c) Da conclusão

Considerou o douto acórdão que a situação dos autos configurava um desvio ao princípio *tempus regit actum*, ou seja, perante a garantia da existência activa, do que resulta que as licenças para obras de reconstrução ou alteração de edifícios preexistentes não devem ser recusadas com fundamento em norma regulamentar superveniente.

Por outro lado, impunha-se considerar que a norma constante do PDM determina que apenas se podem realizar obras de manutenção naquele espaço.

Refere o douto acórdão que, dada a natureza regulamentar do PDM, não pode este estabelecer uma disciplina que contrarie preceitos de valor normativo hierarquicamente superior, tendo necessariamente de se conformar com as normas legais, mormente com a garantia de existência activa — que contempla um âmbito mais alargado de tipos de obras a realizar que as previstas na norma constante do art. 68.º do PDM, pelo que se impunha interpretar a norma regulamentar no sentido de serem permitidas também aquelas obras de reconstrução, sob pena de inconstitucionalidade da disposição regulamentar, já que a garantia da existência é corolário da garantia constitucional de propriedade privada. Efectivamente, e como se escreve no douto acórdão, o art. 68.º do PDM não pode “esgotar o quadro normativo susceptível de ser convocado”, devendo soçobrar perante o disposto no art. 60.º do RJUE.

Em face do que se negou provimento ao recurso intentado pelo Município, por não enfermar a douta sentença do TAF de Ponta Delgada de qualquer das violações apontadas pela entidade recorrente. Consequentemente, foi anulada a deliberação de indeferimento do pedido de licenciamento de obras de reconstrução do prédio.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Creemos que a circunstância da subsistência do edifício sobre o qual incide a protecção desta garantia deveria ter sido objecto de debate, ao invés da consideração de que a mera existência de ruínas ou paredes do edifício era indiferente.

O douto acórdão parece aderir, ainda que não explicitamente, a uma compreensão do instituto em moldes similares aos definidos por Cláudio Monteiro, que defende que o que se pretende proteger com esta garantia não é o edifício enquanto realidade material, o bem jurídico sobre o qual incidem direitos privados<sup>28</sup>. Assim, o edifício não deixa de existir pelo

<sup>28</sup> “Não é a matéria do edifício que aquele regime legal pretende salvaguardar, mas a sua identidade jurídica e urbanística. Num certo sentido, aquilo que é objecto da protecção do existente é ainda

facto de se encontrar em ruínas, como acontecia na situação dos autos, pelo que estavam verificados os pressupostos para a afirmação da garantia da existência.

Como já se referiu, não entendemos que a garantia da existência possa afirmar-se quando o edifício originário já não existe do ponto de vista material. Desaparecendo este, decai a protecção, porquanto se deixa de verificar o escopo de protecção da norma, não nos parecendo existir fundamento para a aplicação do instituto nestes casos.

Porém, ao contrário do defendido no douto acórdão, não nos parece que a norma constante do art. 60.º do RJUE tenha um carácter imperativo que não permita ser contrariada por uma norma do PDM. Considerou o Tribunal estarmos perante uma ilegalidade, pois que o PDM, ao estabelecer normas relativas a preexistências, cria um regime especial.

Ora, o preceito do RJUE consagra como que uma salvaguarda genérica, que deve ser accionada quando os planos nada refiram sobre as situações preexistentes, o que em nada impede que o plano estabeleça um regime específico e concreto para estes casos — tal *“mais não é do que o cumprimento da imposição constitucional e legal da ponderação de todos os interesses públicos e privados coenvolvidos no planeamento”* <sup>29</sup>.

E atente-se no disposto no art. 101.º, alínea f) do RJIGT que, ao prever expressamente a possibilidade de demolição de construções existentes, deixa claro que a garantia da existência pode soçobrar em face das concretas disposições dos planos.

Não vemos, por esta razão, fundamento que impunha uma necessária subordinação do PDM à garantia da existência activa, uma vez que tal garantia não é imperativa, pelo que pode o PDM estabelecer em sentido diverso daquele a que conduziria o accionamento da garantia da existência. Ademais, ao plano, enquanto norma regulamentar, sempre se há-de reconhecer que possa estabelecer disposições específicas quanto à sua aplicação no tempo.

Havendo considerado que a situação dos autos se enquadrava no instituto da existência activa, o Tribunal deveria ter procurado averiguar da verificação *in casu* das condições que permitem que um plano derogue aquela garantia.

Admitindo-se a hipótese extrema de demolição dos edifícios (nos termos do disposto no art. 101.º, alínea f) do RJIGT), também será de admitir que os planos possam estabelecer medidas que visem a restrição ou limitação ao aproveitamento de edifícios existentes (e, em *ultima ratio*, a demolição dos edifícios).

Na medida em que tais opções implicam ingerência no direito de propriedade privada, impõe-se o respeito pelo princípio da proporcionalidade, demonstrando-se que uma tal opção será menos onerosa para o particular que para o interesse urbanístico que se prossegue com as definições do plano — como refere Gonçalo Reino Pires, a *“ efectiva protecção ou não do existente deve estar sujeita preferencialmente não a uma maior ou menor*

---

o direito de construir materializado ou consolidado como direito de propriedade”, MONTEIRO, Cláudio, *O Domínio (...)*, p. 288.

29 OLIVEIRA, Fernanda Paula, *A Regulamentação (...)*, p. 45

*possibilidade de ruptura com o plano urbanístico anterior, mas sim ao crivo da ponderação de interesses que caracteriza toda a actividade de conformação do território”<sup>30</sup>.*

Mais deve, ainda, o plano dispor no sentido da derrogação da garantia do existente, prevendo expressamente um regime transitório de direito material<sup>31</sup>, individualizando os edifícios afectados e prevendo correspondente indemnização.

Não assim o PDM em análise, pelo que, como refere Cláudio Monteiro, “a disposição em causa do PDM de Vila do Porto não parece preencher os requisitos que consideramos indispensáveis para permitir a derrogação” — fundamento que poderia justificar a prevalência da garantia da existência activa sobre a norma constante do art. 68.º do PDM.

Pelas razões expostas, não acompanhamos a posição adoptada no douto acórdão, reconhecendo-lhe o mérito de, não sendo, contudo, inédito nestas andanças de preexistências, ter identificado pertinentes questões que se colocam em face da aplicação do instituto, ponderando os interesses coenvolvidos.

---

<sup>30</sup> PIRES, Gonçalo Reino, A Classificação e a qualificação do solo por Planos Municipais de Ordenamento do Território, Edições Alumni FDL, 2015, p. 259

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, A Regulamentação (...), p. 47.

# Recensão



Rev *CEDÖUA*



# Human Rights Approaches to Climate Change. Challenges and Opportunities

Sumudu Atapattu  
Routledge, 2016, 324 páginas

## 1. O AUTOR E A OBRA

Sumudu Anopama Atapattu é diretora do Centro de Investigação e professora universitária na Faculdade de Direito da Universidade do Winsconsin. Tendo dedicado a sua carreira ao Direito Internacional, em 2000 a sua investigação centra-se no Direito Ambiental e nos Direitos Humanos. Neste âmbito foi, ao longo dos anos, professora e palestrante convidada em várias universidades internacionais e autora de várias obras relacionadas com o tema, entre elas “International Environmental Law and the Global South”.

A obra recenseada, “Human Rights Approaches to Climate Change — Challenges and Opportunities” é o culminar de muitos meses de investigação. Como membro de uma organização ambiental e de uma organização de Direitos Humanos, ambas no Sri Lanka, a autora percebeu que estes grupos não conseguiam compreender a visão um do outro. Assim, surge a motivação para escrever esta obra que é, também, uma extensão lógica do curso de “Alterações Climáticas, Direitos Humanos e o Ambiente” que leciona na Universidade de Winsconsin.

## 2. SISTEMATIZAÇÃO E CONTEÚDO DA OBRA

Numa primeira aproximação, a autora começa por nos revelar o grande objetivo da obra — perceber de que forma as alterações climáticas são um problema à luz dos Direitos Humanos e como as soluções legais futuras devem ser influenciadas por eles. Apesar de introdutório, deste primeiro contacto resulta uma das principais críticas da autora, que acompanhará toda a obra: apenas recentemente as alterações climáticas foram reconhecidas como um problema com uma dimensão humana e existe, ainda, uma grande tendência na comunidade internacional para abordar o assunto apenas como um problema ambiental.

Após esta breve introdução, a obra divide-se em três partes que seguem um encadeamento evolutivo do tema.

A parte I remete-nos para uma análise dos regimes legais relevantes para a compreensão do tópico. Viajando pela evolução do regime legal dos Direitos Humanos e do regime legal internacional do ambiente, a autora ressalva a Declaração Universal dos Direitos do

Homem, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Conselho para os Direitos Humanos da ONU por um lado, e a Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas por outro.

Aqui, o capítulo três revela-se extremamente importante para o entendimento do leitor, nele a autora individualiza os direitos que considera estarem ameaçados e que vão servir de base para toda a narrativa: (1) direito à vida; (2) direito à saúde; (3) direito a um alojamento adequado; (4) direito a um sustento; (5) direito à alimentação; (6) direito à água; (7) direito à autodeterminação; (8) direito à liberdade de movimento e não ser deslocado; (9) direito à cultura e propriedade.

Também importante de salientar nesta parte é o capítulo 5, onde nos são apresentados os dois tipos de medidas relevantes no combate às alterações climáticas: *medidas de mitigação* e *medidas de adaptação*. Enquanto as primeiras têm como objetivo impor determinadas condutas para reduzir o efeito da ação humana no meio ambiente e deste modo atenuar as alterações climáticas, as últimas impõe ações de adaptação dos povos às alterações climáticas. Estes dois conceitos estarão implicitamente presentes sempre que a autora fizer referência ao regime legal.

Apresentando-se como a parte mais longa, dela retiram-se, ainda, três grandes questões/ideias cuja análise acompanhará a discussão posterior.

No capítulo 1 é, desde logo, abordada a *desproporcionalidade* que existe entre o polo Norte e o polo Sul, também designados de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento, respetivamente. Falando da desproporcionalidade tanto do lado da causa como do lado da *afetação* das consequências, salienta, no entanto, a segunda vertente. Esta realidade impõe, segundo a autora, a necessidade de se criar um regime legal que tenha em conta estas desproporcionalidades, um regime equitativo e justo.

A 2.ª questão é apresentada no capítulo 2. Introduzida no ponto 1, relaciona-se com a moldura dos direitos humanos. No seu regime legal são possíveis de identificar dois grupos: os prestadores de deveres (Estados) e os titulares de direitos (indivíduos). Assim, quando existem *violações dos Direitos Humanos*, os Estados são as principais entidades a terem a obrigação de responder perante os seus cidadãos. *Ora, tal facto levanta a questão de saber quem responderia por uma violação de Direitos Humanos que fosse causada pelas consequências das alterações climáticas*. Seria o Estado da população vítima ou, como defende o globo Sul, os países desenvolvidos porque devem compensar toda a sua culpa passada e atual?

A terceira grande ideia apontada pela autora é a criação de um novo Direito Humano: o *direito a um ambiente saudável*. Objeto de uma intensa discussão na comunidade internacional, para a autora é bastante difícil compreender o porquê de este direito ainda não ter sido reconhecido se uma grande parte dos direitos protegidos é posto em causa pelos problemas ambientais. Com base nesta posição favorável ao seu reconhecimento, a autora acaba a sua análise levantando uma questão: qual seria o seu âmbito de aplicação, seria um direito com aplicação territorial ou extraterritorial? Isto é, seria obrigação de cada

Estado garantir esta obrigação no seu território, como sucede para os Direitos Humanos à luz do art. 29.º da Convenção de Viena ou teria uma aplicação extraterritorial, prevista para o Direito Ambiental?

Entrando na parte II, a autora prossegue numa análise daqueles que considera serem os grupos vulneráveis identificando três núcleos que irão *sofrer* mais com as *alterações climáticas*.

O capítulo 6 apresenta-nos os chamados “*migrantes climáticos*”, grupo constituído, principalmente pelos povos das zonas costeiras e das ilhas. Ressalva-se que este grupo é, atualmente, objeto de uma grande discussão internacional para saber qual o nome que lhe deve ser atribuído: “*migrantes climáticos*” ou “*refugiados climáticos*”. A escolha por um dos conceitos levará a consequências legais diferentes.

Numa atualidade em que a definição de refugiado é tao conhecida, a autora salienta os principais aspetos legais que a escolha por esta definição implicaria concluindo que a aplicação da expressão “*refugiado*” não resultaria neste âmbito por várias razões. Primeiro, segundo a lei internacional contemporânea, um refugiado procura proteção da comunidade internacional por estar a ser perseguido pelo seu próprio estado, o que aqui não se aplica pois no caso de deslocamento forçado pelas alterações climáticas o Estado está bastante impotente. Segundo, o regresso ao país de origem é improvável, principalmente no caso das ilhas. Por último, expandir a definição de “*refugiado*” pode diluir a proteção dada aos refugiados políticos. Não podemos deixar de ressaltar que este ponto merece ser objeto de um estudo mais aprofundado uma vez que os deslocados climáticos não terão a liberdade de escolha que assiste aos migrantes.

Quanto a este grupo, na obra é salientada a violação dos direitos a uma vida familiar, liberdade de movimento e de liberdade de escolha de residência. A autora diz ainda que parece emergir um direito a não ser deslocado.

De seguida, o capítulo 7 dedica-se ao estudo dos *povos indígenas*. Num capítulo extremamente rico, o primeiro problema que estes povos enfrentam prende-se com as medidas de mitigação. Ora, estas medidas visam, entre outras coisas, a preservação dos sumidouros de dióxido de carbono. É de conhecimento geral que muitos povos rurais dependem das florestas para alimentos e medicamentos. Assim, acentua-se o medo de a proteção das florestas como sumidouros de dióxido de carbono levar a uma proibição de acesso dos povos indígenas aos recursos de que precisam e até de entrar nas florestas. A proposta aqui será a de incorporar o uso destas terras no regime legal. Para a autora, no entanto, o direito mais atentado nesta situação será o direito à cultura.

O terceiro e último grupo abordado é as *mulheres*, no capítulo 8. Assumindo uma posição bastante crítica em relação à *desigualdade de géneros*, a autora descreve as mulheres que habitam os países subdesenvolvidos como particularmente vulneráveis às alterações climáticas, uma vez que são altamente dependentes dos recursos naturais locais para a própria sobrevivência e das suas famílias. Como principais fornecedoras e cuidadoras das suas famílias, as mulheres têm conhecimento sobre as necessidades das suas famílias e, por isso, seriam um grande *contributo* na constituição de estratégias de reação às alterações climáticas.

A autora conclui esta análise com uma nota positiva, acreditando que o potencial das alterações climáticas para acentuar as vulnerabilidades e desigualdades já existentes, deve ser aproveitado como uma *oportunidade* para contribuir para uma melhor realização da igualdade de género e dos direitos das mulheres. Defende, ainda, que as políticas das alterações climáticas devem abordar assuntos ligados à desigualdade de géneros, o papel único da mulher na sociedade e a contribuição que estas podem dar nas decisões de combate às alterações climáticas.

Por fim, a última parte da obra remete-nos para as implicações que os problemas internacionais causados pelas alterações climáticas podem ter ao nível dos Direitos Humanos.

A primeira hipótese levantada pela autora é o desaparecimento de Estados ilha e, consequentemente, o desaparecimento do Estado como estrutura político e a recolocação da sua população. A submersão destes Estados, devido à subida no nível do mar, levanta vários problemas legais, pondo em causa direitos como o direito à nacionalidade e à liberdade de movimento e de residência.

É entendido que estes povos têm uma pegada de carbono negligente comparada com a pegada dos países desenvolvidos. No entanto, são um dos principais afetados. Ora, a sua vulnerabilidade geográfica e económica faz com que estejam na linha da frente no combate às alterações climáticas.

A autora finaliza este capítulo 9 levantando algumas perguntas, ainda, sem resposta: será que os Estados ilha têm os recursos necessários para definir e concretizar medidas de adaptação às alterações que sofrem? Quando estes povos são recolocados devem os países desenvolvidos providenciar território para essa recolocação?

A discussão do capítulo seguinte centra-se nos eventos climatéricos extremos, na escassez de recursos, na migração e nos conflitos. Analisados pela autora numa relação complementar, estes tópicos são abordados à luz da segurança humana.

Começando pelos eventos climatéricos, abrangem-se aqui fenómenos como cheias, secas, tornados, entre outros, que, em maior escala, irão conduzir a uma maior escassez de recursos e a um possível aumento da migração.

Por sua vez, a escassez de recursos, além de potenciar a migração, será uma causa de conflitos na medida em que originará uma luta pelo acesso àqueles recursos.

A migração por si só causará, também, conflitos no local de acolhimento.

Assim, a autora reconhece que o conflito existirá em dois polos: no local de partida e no local de acolhimento, onde se verificarão os fenómenos discriminatórios que hoje já se conhecem.

Sendo certo que as *alterações climáticas* podem criar novas *tensões* ou acentuar *tensões* já existentes, a autora estabelece quatro conexões entre elas e o *conflito*: negar o acesso aos recursos pode aumentar a competição pelo acesso, o que leva à violência; a escassez de recursos pode levar as pessoas a moverem-se, muitas vezes em grande número; as variações climatéricas resultam em fenómenos meteorológicos extremos como as secas, cheias e tornados, que podem produzir choques económicos; a migração para o globo Norte pode colocar um peso adicional em relações já frágeis.

O enunciado leva a mesma a apontar algumas implicações ao nível da segurança nacional: aumento das tensões internas e fronteiriças causadas por uma migração em larga escala; conflito causado por escassez de recursos; aumento de proliferação de doenças; e o reordenamento geopolítico devido às mudanças causadas pelas anteriores.

Por tudo isto, as alterações climáticas devem ser vistas, também, como um *problema de segurança*.

Como nota final, no capítulo 10, Atapattu ressalva a importância de defender uma inclusão dos Direitos Humanos no regime legal das alterações climáticas.

Concluindo que a atual moldura legal é claramente inadequada para acomodar queixas de vítimas das alterações climáticas, salienta ser necessário criar medidas que respondam a todas as questões levantadas anteriormente.

As alterações climáticas revelam-se um problema completamente novo para a comunidade internacional. É o *problema mais multifacetado* com que teve de lidar, abrangendo todos os sectores da economia global e com impacto, não só para a geração atual, mas também para as gerações futuras. Por isso, a crítica final da autora dirige-se a todos os Estados, dizendo não perceber a falta de urgência em atuar, principalmente face a todas as previsões científicas sobre o futuro do planeta.

Megan Saraiva

Mestranda em Ciências jurídico-Criminais na  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra



**Dossier**



*Rev* **CEDÖUA**



# Tecnologias de informação geográfica, território e ambiente: que futuro?

Alexandra Aragão <sup>1</sup>

## 1. AS ATIVIDADES GRAFITE

A evolução da ciência e das tecnologias de informação geográfica contribuiu para o desenvolvimento de ferramentas de identificação e de mapeamento de assimetrias territoriais e de combate à injustiça que elas representam, permitindo uma maior coerência das políticas públicas, com vista a uma maior integração dos objetivos ambientais nas restantes políticas públicas, uma maior coesão territorial e um desenvolvimento mais sustentável.

Uma das possíveis utilizações das tecnologias de informação geográfica na identificação de injustiças sociais materializa-se no estudo dos impactes ambientais no entorno de atividades dependentes de avaliação de impacte ambiental ou licença ambiental. As atividades económicas geradoras de poluição e riscos ambientais originam, ao mesmo tempo, injustiças sociais. Este fenómeno acontece porque as populações que residem na sua área de influência são expostas a incómodos ambientais atuais ou potenciais em nível superior à restante população. Se as populações afetadas forem, simultaneamente, populações desfavorecidas do ponto de vista social ou económico, então a injustiça relativa transforma-se numa injustiça absoluta intolerável <sup>2</sup>.

O célebre caso Lopes Ostra contra Espanha <sup>3</sup>, julgado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem há mais de 20 anos <sup>4</sup>, foi apenas o primeiro de vários outros casos que têm trazido a público injustiças sociais, que são simultaneamente injustiças ambientais e injustiças

1 Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e do CEDOUA.

2 Nos Estados Unidos da América há várias décadas que a doutrina vem chamando a atenção para estas injustiças, num movimento conhecido por “racismo” ou “justiça” ambiental: como mostra José Eduardo Dias (*A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra Editora, 2014, p. 301, n. 540) “este movimento alerta e luta contra a *discriminação de comunidades minoritárias* (designadamente comunidades de cor ou de baixos rendimentos) em termos ambientais, em virtude da localização das instalações mais poluentes e mais danosas para o ambiente e para as condições de saúde pública nesses locais”.

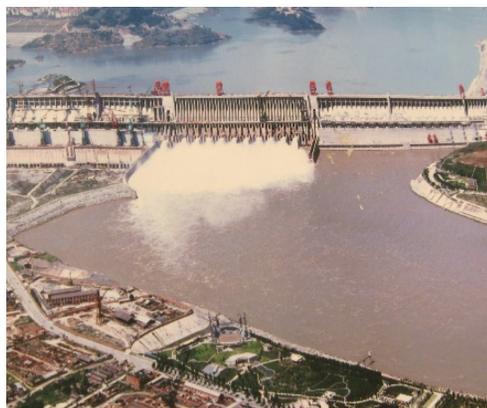
3 Neste processo, instaurado contra o Estado espanhol, uma família, residente em Lorca, Múrcia, queixava-se dos incómodos causados por uma instalação de tratamento de águas residuais construída com o apoio de fundos públicos e localizada a escassos metros da sua habitação. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem considerou que o funcionamento da instalação configurava uma intromissão inadmissível na intimidade da vida privada e familiar dos membros da família Lopes Ostra e, portanto, de uma violação do direito consagrado no artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

4 Processo no. 16798/90, com decisão de 9 de dezembro de 1994.

territoriais. Ambientais, porque a violação de direitos fundamentais decorre da degradação das condições de vida, a qual é uma consequência direta dos danos ambientais causados por certas atividades produtivas. Territoriais, porque os efeitos se fazem sentir desigualmente no território, afetando mais intensamente os locais mais próximos onde, frequentemente, em virtude de processos sociais facilmente compreensíveis, se encontram populações mais vulneráveis e menos resilientes.



Exemplos concretos de atividades causadoras de efeitos ambientais externos fortemente negativos não faltam: instalações de gestão de resíduos, como aterros ou estações de tratamento de águas residuais; atividades de mineração, extração de petróleo, depósitos de combustível, barragens com elevado potencial hidroelétrico, grandes instalações industriais de combustão, como siderurgias, cimenteiras, incineradoras de resíduos, centrais termoelétricas, etc.



Para clarificação, vamos passar a designar estas atividades como: atividades **G**eradoras de **R**iscos **A**mbientais e **F**ocos de **I**njustiça **T**erritorial **E**vitável. Sinteticamente, atividades grafite. Infelizmente, as injustiças associadas às atividades **GRAFITE** não podem ser prevenidas simplesmente banindo tais atividades, na medida em que, do ponto de vista do desenvolvimento,

são atividades importantes e em muitos casos até desejáveis para a economia e para a sociedade e para as quais, frequentemente, não existem alternativas... a não ser de localização.



É aqui que, na ótica dos decisores públicos, podem ser consideradas duas situações distintas, relativamente à regulação das atividades GRAFITE:

1. Novas atividades GRAFITE sem localização imperiosa, que podem funcionar em diferentes locais;
2. Atividades GRAFITE já existentes ou novas, mas que dependem absolutamente de uma determinada localização.

Em ambos os casos há uma sequência lógica em função da maior ou menor eficácia preventiva de impactes. No primeiro caso, a margem de manobra na prevenção de impactes é muito maior do que no segundo. A sequência corresponde também à ordem estabelecida na Lei de avaliação de impacte ambiental para garantir um nível de proteção elevado: evitar, prevenir, reduzir ou compensar os impactes negativos no ambiente <sup>4</sup>.



5 Cfr. o Anexo V da Lei, sobre conteúdo mínimo do EIA: "8 — Descrição das medidas previstas para evitar, prevenir, reduzir ou, se possível, compensar os impactes negativos no ambiente. Esta

1. Quando estejam em causa **novas** atividades GRAFITE sem vinculação territorial, o processo de aprovação deve basear-se numa abordagem preventiva. A finalidade é evitar à partida ou reduzir significativamente a ocorrência de injustiças territoriais, sem renunciar necessariamente à atividade GRAFITE. Nestes casos, a prevenção das injustiças pode ser assegurada por duas formas:

- a) através de técnicas avançadas de prevenção da ocorrência de impactes, como por exemplo a aplicação de técnicas inovadoras, e em alguns casos até experimentais, que permitam ter resultados preventivos mais eficazes do que as melhores técnicas disponíveis. Será o caso, por exemplo, da utilização de óxido de grafeno ou nanomateriais no tratamento primário de águas residuais.
- b) através de afastamentos da atividade GRAFITE em relação aos locais onde os efeitos sobre as populações vulneráveis seriam mais perniciosos. A distanciação entre o foco dos impactes e as potenciais vítimas tem a capacidade de reduzir significativamente as injustiças geradas pela atividade.

Porém, na prática pode acontecer que nenhuma destas opções seja viável, quer por não haver soluções tecnológicas que permitam evitar ou atenuar significativamente os impactes, quer por haver argumentos muito fortes a favor de uma determinada localização, apesar das injustiças geradas ou agravadas. Será o caso das atividades GRAFITE que pretendam aproveitar uma localização particularmente benéfica como por exemplo junto a fontes energéticas, locais de extração de matérias primas ou vias de comunicação. Nestes casos, a solução adequada é mesmo aplicável às atividades GRAFITE existentes: medidas de reparação.

2. Quando estejam em causa atividades GRAFITE **existentes** ou então atividades novas mas cuja **localização seja imperiosa**, resta a abordagem reparatória, visando *minimizar* ou *compensar* as injustiças territoriais. Infelizmente, a solução drástica como a que foi adotada em Kiruna, na Suécia, de deslocar todo o centro da cidade três quilómetros para leste <sup>3</sup>/<sub>4</sub> configurando uma situação de ‘prevenção *a posteriori*’ <sup>3</sup>/<sub>4</sub> não é uma hipótese praticável, na maior parte dos casos. Em Portugal, o caso excecional da Aldeia da Luz confirmou que soluções extremas de deslocação de povoações inteiras têm grande dificuldade em tornar-se prática generalizada não só pelos custos envolvidos como pelas dificuldades de readaptação social <sup>6</sup>.

---

descrição deve explicar em que medida os efeitos negativos significativos no ambiente são evitados, prevenidos, reduzidos ou compensados e abranger tanto a fase de construção como a de exploração e a de desativação”.

<sup>6</sup> Veja-se o dossier da Revista do Cedoua n.º 8, volume 2 de 2001, “A Memória da Luz: do Alqueva à Aldeia da Luz”, disponível em <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/6203/3/8.pdf?ln=pt-pt>



No caso da minimização das injustiças, o que está em causa é atenuar as externalidades negativas, por exemplo aplicando filtros nas chaminés, procedendo ao tratamento de efluentes residuais, fazendo o encapsulamento de fontes ruidosas, garantindo a captação de biogás, prevendo a plantação de écrans arbóreos, construindo bacias de retenção de substâncias perigosas, etc.

Já se se tratar da compensação de injustiças, a maximização de externalidades positivas é a abordagem adequada. A construção de novas vias de comunicação, novos hospitais ou centros de saúde, mais escolas ou garantia de transporte público gratuito (até à escola ou até aos locais de trabalho ou de lazer), a edificação novos quartéis de bombeiros, criação de um parque de lazer, o alargamento da cobertura de rede móvel de comunicações, a distribuição gratuita de telemóveis, são apenas alguns exemplos de formas de compensação de injustiças.

Ora, o fenómeno que deve ser identificado através de tecnologias de informação geográfica <sup>6</sup> e combatido através de melhores políticas públicas é a coincidência geográfica entre:

- a) uma atividade GRAFITE,

<sup>7</sup> Em 2017 o Programa Ibero Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento — CYTED aprovou a criação de uma rede empresarial e académica que cobre oito Estados da Península Ibérica e América Latina para promover a Justiça e a Sustentabilidade Territorial através de infraestruturas de dados espaciais. A rede JUST-SIDE é liderada pela Universidade de Coimbra e integra entidades públicas e privadas da área do Direito e das Tecnologias de Informação Geográfica para promover a sustentabilidade territorial das políticas públicas (<https://justside123.wixsite.com/justside>).

- b) uma população mais vulnerável social e economicamente,
- c) dificuldades de acesso a serviços públicos essenciais.

Em suma, frequentemente, em torno das atividades GRAFITE, não só a população está mais exposta a externalidades negativas, como tem menos acesso a externalidades positivas, que poderiam compensar a desvantagem ambiental gerada.

O efeito indesejável da coincidência geográfica pode acontecer em três fases:

Fase 1: aproximação — Desde logo, as atividades nocivas ou impactantes são *ab initio* localizadas em zonas menos “nobres”, por vezes escassamente povoadas, onde o solo é mais barato e onde é provável que já residam populações mais vulneráveis, pelo menos de um ponto de vista socioeconómico, e com menor acesso a serviços públicos essenciais.

Fase 2: afastamento — Após a instalação de uma atividade GRAFITE, quem tiver maior poder económico, maior acesso à informação, redes sociais mais fortes e maior mobilidade pessoal e profissional, tem *liberdade* de se deslocar, afastando-se do local. Quem não tiver tais condições, é forçado a permanecer, exposto aos riscos acrescidos e às externalidades negativas da atividade GRAFITE.

Fase 3: re-aproximação — Numa terceira fase, considerando que surge no mercado oferta de habitação a custos mais baixos, e de menor qualidade, fruto da desvalorização do solo, outras populações com menor poder económico podem afluir e instalar-se *ex novo* no local, dando origem a uma *segunda geração* de vítimas da atividade GRAFITE.

Assim, através de um processo de pernicioso “seleção natural”, acabam por ser os mais vulneráveis, aqueles que não têm condições informacionais nem económicas de contestar a localização da atividade, os que não têm condições pessoais, familiares ou profissionais de se deslocarem para longe dela, que coexistem com as atividades GRAFITE, sofrendo “na pele” as externalidades negativas.

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO DEVER DE EVITAR OU COMPENSAR AS INJUSTIÇAS TERRITORIAIS

Consideramos, todavia, que as injustiças territoriais, ligadas às atividades GRAFITE, não são uma inevitabilidade. Mesmo sem proceder a grandes alterações legislativas, o dever jurídico de atuar eficazmente em relação à prevenção e compensação de injustiças territoriais é já uma realidade. De facto, existem, no ordenamento jurídico português <sup>3/4</sup> e certamente noutros ordenamentos jurídicos do espaço ibero-americano <sup>3/4</sup> fundamentos legais fortes para basear o dever jurídico de atuar relativamente às injustiças territoriais, seja *a priori*, prevenindo-as, seja *a posteriori*, compensando-as. Os dois pilares em que assentam esses fundamentos são a coesão territorial e a integração ambiental, presentes tanto no plano europeu como no nacional.

## 2.1. A coesão territorial

Na Europa, há muito que o puro desenvolvimento económico deixou de ser a meta a alcançar, tendo sido substituído pela sustentabilidade, enquanto grande objetivo da União. Segundo o Tratado da União Europeia, o “desenvolvimento sustentável da Europa” (artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia) e, simultaneamente, o “desenvolvimento sustentável do planeta” (artigo 3.º, n.º 5, do Tratado da União Europeia) são missões centrais da sua atuação interna e externa <sup>8</sup>. Ora, uma das preocupações inerentes à sustentabilidade é a coesão, que na União Europeia, desde o Tratado de Lisboa, assume uma tripla dimensão: coesão social, coesão económica e coesão territorial. Por isso, os territórios mais desfavorecidos beneficiam de políticas solidárias <sup>9</sup>, destinadas a “reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas” <sup>10</sup>.

Em Portugal, a sustentabilidade e a coesão <sup>3/4</sup> social, ambiental, económica e também territorial <sup>3/4</sup> estão bem presentes no elenco das tarefas fundamentais do Estado. Segundo o artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa, no plano socioambiental e económico, incumbe ao Estado: “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais” (alínea d)). Incumbe-lhe ainda “proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território” (alínea e)). No plano territorial, cumpre-lhe também “promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira” (alínea g)).

O dever constitucional de prossecução dos objetivos de desenvolvimento territorial sustentável <sup>11</sup> é operacionalizado por um enquadramento normativo concretizador, do qual de destacam o Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território, a lei de bases

<sup>8</sup> De resto, a sustentabilidade é, na arquitetura da Constituição, o pano de fundo em que o Estado deve, com o envolvimento e a participação dos cidadãos, assegurar o direito ao ambiente e à qualidade de vida.

<sup>9</sup> Artigo 3.º TUE — A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros.

<sup>10</sup> Artigo 174 §2 do TFUE. Na União Europeia, as regiões desfavorecidas são: as zonas rurais, as zonas afetadas pela transição industrial e as regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes. Estas últimas incluem as regiões mais setentrionais, com densidade populacional muito baixa, e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha (artigo 174 §3 do TFUE).

<sup>11</sup> Presente igualmente, de forma transversal, no artigo 66.º, n.º 2: “Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:

- a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
- b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem;

gerais da política pública do solo, ordenamento do território e urbanismo e o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial <sup>12</sup>.

O PNPOT, na versão disponível para consulta pública em maio e junho de 2018, apresenta os princípios e desafios territoriais em Portugal, no horizonte de 2030. Neste contexto, constata que “territorialmente, persistirão dinâmicas diferenciadas entre as diversas regiões que irão desafiar a coesão social, económica e territorial, podendo também comprometer o desenvolvimento sustentável. Reforça-se assim a importância de encontrar respostas na política pública e nos cidadãos, adequadas às diferentes realidades locais e regionais” <sup>13</sup>. Ora, considerando que “a persistência de assimetrias desafia a coesão e fragilizam um desenvolvimento mais equilibrado do país” <sup>14</sup>, propõe, como um dos princípios fundamentais em que assenta a estratégia a e o modelo territorial, o reforço da “Solidariedade e da Equidade Territoriais” <sup>15</sup>.

Já quanto à lei de bases gerais da política pública do solo, ordenamento do território e urbanismo <sup>16</sup>, salientam-se, entre os seus fins gerais, os que têm maior relação com estes temas: a garantia do desenvolvimento sustentável, o reforço da coesão nacional, a correção das assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, o objetivo de assegurar a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social, a prevenção de riscos coletivos e a redução dos seus efeitos nas pessoas e bens, assim como a regeneração do território, a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal <sup>17</sup>. De facto, a intervenção no território é uma forma eficaz de operacionalizar o princípio da equidade, “assegurando a justa repartição dos benefícios e dos encar-

- c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
- d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;
- e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas;
- f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;
- g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;
- h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida.”

<sup>12</sup> Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

<sup>13</sup> Página 43 da estratégia e modelo territorial disponível em <http://participa.pt/consulta.jsp?loadP=2210>.

<sup>14</sup> Idem, página 40.

<sup>15</sup> Idem, p. 46.

<sup>16</sup> Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

<sup>17</sup> Artigo 2.º, b), c), j) e m) da Lei n.º 31/2014 de 30 de maio.

gos decorrentes da aplicação dos programas e planos territoriais e dos instrumentos de política de solos”<sup>18</sup>. A forma de assegurar a equidade territorial é a “coordenação e compatibilização das diversas políticas públicas com incidência territorial com as políticas de desenvolvimento económico e social, assegurando uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados”<sup>19</sup>.

Olhando de forma mais sistemática para os fins da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, estabelecidos ao longo dos 14 números do artigo 2.º da respetiva Lei de Bases, podemos identificar uma tripla abordagem: **preventiva**, visando prevenir a degradação das qualidades intrínsecas do território; **pró-ativa**, destinada a potenciar o melhor uso possível do território; **restaurativa**, apostando na recuperação de qualidades perdidas.

**Preventivamente**, esta política deve “evitar a contaminação do solo, eliminando ou mino- rando os efeitos de substâncias poluentes, a fim de garantir a salvaguarda da saúde humana e do ambiente” (e); “prevenir riscos coletivos e reduzir os seus efeitos nas pessoas e bens” (j); valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a realização das suas funções ambientais, económicas, sociais e culturais, enquanto suporte físico e de enquadramento cultural para as pessoas e suas atividades, fonte de matérias-primas e de produção de biomassa, reservatório de carbono e reserva de biodiversidade” (a); “promover a defesa, a fruição e a valorização do património natural, cultural e paisagístico” (h);

Baseando-se numa **abordagem pró-ativa**, a Lei pretende “assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, enquanto recurso natural escasso e valorizar a biodiversidade” (i); “salvaguardar e valorizar a identidade do território nacional, promovendo a integração das suas diversidades e da qualidade de vida das populações” (f); “reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social” (c); e “promover a acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada aos edifícios, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva” (n).

Por fim, quanto aos **objetivos restaurativos** deve: “regenerar o território, promovendo a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal” (m); “racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem” (g); “aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos, combater os efeitos da erosão,

18 Artigo 3.º, n.º 1, f) da mesma Lei.

19 Artigo 3.º, n.º 1, d) e f) da citada Lei.

minimizar a emissão de gases com efeito de estufa e aumentar a eficiência energética e carbónica” (d).

De facto, o estado de degradação atual de partes do território, submetido a usos desadequados e prejudiciais, exige que em alguns casos, sejam tomadas medidas para reverter a situação, que nos termos da lei são definidas como medidas de reabilitação <sup>20</sup>.

## 2.2. A integração ambiental

Outro fundamento jurídico do dever de evitar ou compensar as injustiças territoriais é o princípio da integração ambiental. O princípio da integração ambiental é um princípio fundamental do Direito do Ambiente, transversal ao ordenamento jurídico, consagrado tanto a nível nacional, como internacional.

Nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, “As exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da União, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável” (artigo 11, inserido nas “Disposições de Aplicação Geral”).

Também segundo a Constituição portuguesa, “para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado (...) promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial” <sup>21</sup>.

Em suma, pela sua própria natureza, o princípio da integração estende a sua força normativa a todas as políticas setoriais, as quais devem ter em consideração os dados ambientais relevantes <sup>3/4</sup> nomeadamente as externalidades ambientais negativas e as perdas de serviços dos ecossistemas <sup>3/4</sup> para garantir a justiça e a sustentabilidade.

Noutra perspetiva, a transversalidade e a integração de políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e urbanismo, designadamente mediante a realização de avaliação ambiental que identifique e monitorize efeitos significativos no ambiente que resultem de um projeto, de um programa ou de um plano territorial, contribuem para a garantia da coesão territorial <sup>22</sup>. Deste modo, a avaliação ambiental estratégica <sup>23</sup> é um dos mais eficazes mecanismos de integração entre ambiente e ordenamento do território.

Já segundo o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, as opções dos programas e planos territoriais devem atender a um conjunto de características do território e da população que o ocupa. Assim, importa considerar, antes de mais, as características

<sup>20</sup> Artigo 61.º, n.º 1, da Lei de Bases: “a reabilitação é a forma de intervenção territorial integrada que visa a valorização do suporte físico de um território, através da realização de obras de reconstrução, recuperação, beneficiação, renovação e modernização do edificado, das infraestruturas, dos serviços de suporte e dos sistemas naturais, bem como de correção de passivos ambientais ou de valorização paisagística”.

<sup>21</sup> Artigo 66.º, n.º 2, f).

<sup>22</sup> Artigo 3.º, n.º 2, c) da Lei.

<sup>23</sup> Estabelecida no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho.

estáticas do território, de um ponto de vista físico, morfológico e ecológico, especialmente quanto aos recursos naturais e ao património arquitetónico e arqueológico. Importa, em seguida, atender às dinâmicas da evolução demográfica (natural e migratória) e às transformações ambientais, económicas, sociais e culturais. Por fim, numa perspetiva crítica, e visando a transformação territorial, devem ser identificadas as assimetrias regionais e das condições de acesso às infraestruturas, aos equipamentos, aos serviços e às funções urbanas. Este é o denominado “fundamento técnico” dos programas e planos territoriais <sup>24</sup>.

### 3. CONCLUSÃO

No século XXI, o uso de ferramentas de geomática para auxiliar o cumprimento dos fins <sup>3</sup>/<sub>4</sub> preventivos, pró-ativos e restaurativos <sup>3</sup>/<sub>4</sub> das políticas públicas de proteção ambiental e de solos, ordenamento do território e urbanismo é incontornável. A cartografia avançada e multicamadas das injustiças territoriais, disponível em acesso aberto através de um geoportais, pode ser uma das ferramentas mais eficazes de operacionalização do dever de integração das preocupações ambientais não só no planeamento do território, mas em todas as restantes políticas, garantindo assim uma coesão reforçada e uma maior sustentabilidade.

A ambição de, até 2050, “viver bem, dentro dos limites do nosso planeta” é o objetivo assumido pela União Europeia no seu atual programa de ação em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável <sup>25</sup> que não pode deixar de ser assumido com idêntica convicção pelos Estados Membros e que passa, entre outras medidas, por garantir um uso justo e sustentável do território.

<sup>24</sup> Artigo 4.º do Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

<sup>25</sup> <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/pt.pdf>.



# Abstracts



Rev *CEDÖUA*



## EVOLUTION OF URBAN PLANNING LAW IN PORTUGAL BETWEEN 2012 TO 2017

Fernando Alves Correia

Full Professor at Coimbra Faculty of Law; Chairman of Territorial, Urban Planning and Environment Law Research Institute; Chairman of Urban Planning Law Portuguese Association; Vice-President of International Association of Urban Planning Law.

**Abstract:** The present study assesses the evolution of the portuguese urban planning law, covering the years 2012 to 2017, mainly the transformations carried out by the new legislation, the town and country programming, the territorial planning, the jurisprudence or the portuguese case law and, finally, the contributions of the doctrine.

**Keywords:** Public policy of the land, land planning and town planning; territorial management instruments; urbanization and construction; programs and plans; expropriations of the plan; jurisprudence; doctrine.

## STATE'S DUTY TO IMPLEMENT ENVIRONMENTAL EXTRAFISCALITY MEASURES IN THE FRAMEWORK OF THE NATIONAL SOLID WASTE POLICY

Pery Saraiva Neto

Doctorate in Law / PUCRS. Master in Law / UFSC. Specialist in Environmental Law / FUNJAB-UFSC. UFRGS, PUCRS, UNISINOS, POSITIVO, UNIVALI, ESMESC, ESA / OAB-SC, ESA / OAB-RS, UNOESC and UNIDAVI. Director of the Institute " O Direito por um Planeta Verde". Member of the Research Group Environmental Law and Political Ecology in the Society of Risk (GPDA / UFSC). Director Vice-President Cultural (Academic) of the International Association of Insurance Law — AIDA / BRAZIL. Lawyer and legal adviser.

Flávia França Dinnebier

PhD student in the Interdisciplinary Postgraduate Program in Human Sciences / UFSC, in the research line Society and Environment. Master in Law / UFSC. Environmental Technician by the Federal Institute of Santa Catarina / IFSC. Director of Sustainable Consumption of the Institute " O Direito por um Planeta Verde". Member of the Research Group Environmental Law and Political Ecology in the Society of Risk (GPDA / UFSC).

**Abstract:** The scope of this study is to understand the environmental taxation system, especially for its extrafiscality dimension, and then analyse its foundations and limits. The study will depart from a context of implementation of environmental protection policies and

practices, to which economic development should suit (sustainability), in accordance with the legal and constitutional requirements.

Afterwards it will reflect on what could turn out to be the best way to harmonize environmental extrafiscality and environmental policies, based on appropriate criteria. The specific cases analysed are the economic and fiscal instruments brought by the National Solid Waste Policy, outlining the issues to be observed in an integrated manner in the application of extrafiscality measures.

**Keywords:** Environmental Policy. Extrafiscality. National Solid Waste Policy.

### THE PROPORTIONAL ATTRIBUTION OF CHARGES ARISING FROM URBAN OPERATIONS AND THE LIMITS TO THE DISCRETIONARY POWER

Jorge Alves Correia

Professor of the Faculty of Law of the University of Coimbra

**Abstract:** The purpose of the present study is to highlight the significance of the general principles in controlling the power of discretion, especially when the public administration does not consider all relevant circumstances in the case or simply requires unreasonable counterparts as a motive for the granting of the request of licensing. The study focuses on the Legal Regime of Urbanization and Edification.

**Keywords:** Local planning authorities; planning permission and applications; additional administrative charges and conditions; illegality due to the violation of the principle of proportionality; limits or boundaries to the power of discretion.

### FROM THE "CREATIVE CITY" TO THE CITY'S CREATIVITY

Maria do Céu Colaço

Guest assistant at the Faculty of Law of the University of Coimbra

**Abstract:** The concept of "Creative City" was diffused through the works of Landry (1995, 2000) and Florida (2002, 2005). Later, UNESCO (2004) created "The Creative City Network" — a network of creative cities, a platform that currently comprises 116 members, including three Portuguese hubs — Belém, Óbidos and Idanha-a-Nova. The designation of

“Creative City” is the international recognition of a set of regional political strategies that value culture and its expressions as well as creativity as essential factors for the progress of societies, for economic growth and for sustainable development. Creativity and cultural valorisation are an important part of the regional strategies to face current social and economic challenges, including the worldwide trend towards population concentration in cities, the diffusion of information and communication technologies, and the economic slowdown. The cultural and the creative industry together represent a growing economic sector that has a major impact on the world economy and job creation. In addition, they serve as a motto for strategies to bring people and cities closer together in compensating local and regional imbalances. The cultural and the creative industry are the common denominator for cities’ growth and sustainability policies.

**Keywords:** Creative cities | creativity \ cultural valorisation | regional imbalances | urban renewal | cultural heritage



Últimas Aquisições  
**Bibliográficas**

---



Rev **CEDÖUA**



**ALONSO GARCÍA, María Consuelo.**

La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente / María Consuelo Alonso García. — Cizur Menor : Thomson Reuters: Aranzadi, 2015. — 176 p.; 23 cm. — (Estudios). Bibliografía: p. 167-176. ISBN 9788490989876

**AMBIENTE, TERRITÓRIO E SOCIEDADE**

Ambiente, território e sociedade: novas agendas de investigação / coordenadores João Ferrão, Ana Horta. — 1.ª edição. — Lisboa: ICS-Imprensa de Ciências Sociais, 2015. — 241 p.: il.; 23 cm. — Bibliografia no final de cada capítulo. ISBN 9789726713630

**ANIMAL ETHICS IN THE AGE OF HUMANS**

Animal Ethics in the age of humans: blurring Boundaries in Human-Animal Relationships / Bernice Bovenkerk, Jozef Keulartz, editors. — Cham : Springer International Publishing, 2016. — xvii, 414 p.: il.; 24 cm. — (The International Library of Environmental, Agricultural and Food Ethics; 23). — Índice: p. 409-414. ISBN 9783319442051

**APOLINÁRIO, Marisa, 1978-**

O Estado regulador: o novo papel do Estado : análise da perspectiva da evolução recente do direito administrativo: o exemplo do sector da energia / Marisa Apolinário. — Reimpressão. — Coimbra: Almedina, 2016. — 702 p.; 24 cm. — (Teses de doutoramento). — Orig. Dissertação de doutoramento, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2014. — Bibliografia: p. 665-696. ISBN 9789724059570

**BENS CULTURAIS E DIREITOS HUMANOS**

Bens culturais e direitos humanos / Flávio Ahmed, Inês Virgínia Prado Soares (Coordenadores). — São Paulo: Lumen Juris, 2016. — 359 p.: il.; 23 cm. ISBN 9788584406128

**BOVENKERK, Bernice**

The biotechnology debate: democracy in the face of intractable disagreement / by Bernice Bovenkerk. — Dordrecht; New York: Springer, 2012. — xix, 334 p.; 24 cm. — (Library of ethics and applied philosophy; 29). — Bibliografia: p. 317-329. — Índice: p. 331-334. ISBN 9789400726901

**CHAGAS, Tatyana Patricia Lima Rodrigues**

Os direitos da natureza, independentemente do ser humano / Tatyana Patricia Lima Rodrigues Chagas. — Coimbra: [s.n.], 2014. — 1 CD-ROM (94 p.); 12 cm. — Dissertação de Mestrado em Direito, (Ciências Jurídico-Políticas / Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. — Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader; leitor de CD.

**CLÔ, Alberto.**

Energia e clima: l'altra faccia della medaglia / Alberto Clô. — Bologna: Il Mulino, cop. 2017. — 251 p.: il.; 22 cm. — (Saggi; 859). — Bibliografia: p. 225-251. ISBN 9788815272928

**CONDESSO, Fernando dos Reis**

Direito do ambiente: ambiente e território: urbanismo e reabilitação urbana / Fernando dos Reis Condeso; Colaboração de Ricardo Alexandre dos Reis Condeso. — 2.ª ed. — Coimbra: Almedina, 2017. — 387 p.; 23 cm. — (Manuais universitários) ISBN 9789724068169

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO DIREITO URBANÍSTICO**

Democracia participativa no direito urbanístico / Celso Maran de Oliveira ... [et al.]. — São Carlos: EduFSCar, 2016. — 131 p.: il., gráf.; 22 cm. — Bibliografia: p. [125]-131.

ISBN 9788576004318

**DERECHO Y FRACKING**

Derecho y fracking / directores, Germán Valencia Martín, Juan Rosa Moreno; autores, Salvador Ordóñez Delgado ... [et al.]. — 1.º ed. — Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2016. — 850 p.: il.; 24 cm. — (Estudios).

ISBN 9788490994887

**DIALOGHI SUL DIRITTO DELL'ENERGIA**

Dialoghi sul diritto dell'energia / a cura di Marinella De Focatis, Angelo Maestroni. — Torino: G. Giappichelli, 2014. — vol.; 23 cm. — (Collana del Dipartimento di giurisprudenza. Università degli studi di Bergamo; 2). — Includi bibliografia. — Vol. 1: Le concessioni idroelettriche.

ISBN 9788834852170

**DIREITO DA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA**

Direito da eficiência energética / Coordenação Suzana Tavares da Silva; autores Alexandra Araújo ... [et al.]. — Coimbra: Instituto Jurídico, 2017. — 809, [1] p.: il.; 24 cm.

ISBN 9789898787934

**DIREITO DO MAR**

Direito do mar: novas perspectivas / Maria da Glória Garcia, António Cortês, Armando Rocha (coordenadores). — Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016. — 302 p.; 23 cm. — (Investigação).

ISBN 9789725405178

**DROIT DE L'AMÉNAGEMENT DE L'URBANISME DE L'HABITAT**

Droit de l'aménagement de l'urbanisme de l'habitat / [codirecteurs Henri Jacquot, Jean-Pierre Lebreton]. — Paris: Le Moniteur, 2017. — 618 p.; 25 cm. — (Textes, Jurisprudence, Doctrine et Pratiques; n.º 21).

ISBN 9782281132687

**DURANTHON, Arnaud**

Subsidiarité et collectivités territoriales : étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités territoriales en droit public français / Arnaud Duranthon; sous la direction de monsieur le professeur Philippe Raimbault; préface de Gérard Larcher, avant-propos de Philippe Raimbault. — Paris: Dalloz, 2017. — XXI, 1014 p.; 24 cm. — (Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle). — Tese de doutoramento, apresentada na Universidade de Toulouse. — Bibliografia: p. [901]-976. — Índice: p. [977]-995.

ISBN 9782247168101

**FISCALIDADE DA ENERGIA**

Fiscalidade da energia / Andreia Gabriel Pereira ... [et al.]; coordenação Sérgio Vasques. — Coimbra: Almedina, 2017. — 290 p.: il.; 24 cm

ISBN 9789724068992

**HAHN, Henry**

Umwelt — und zukunftsverträgliche Entscheidungsfindung des Staates: die staatliche Verantwortung für Umweltschutz, dessen Stand bei Interessenkonflikten, die gerechte Durchsetzung mittels gesteuerter Abwägung und das Potential der wissenschaftlichen Politikberatung / Henry Hahn. — Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. — XXVI, 541 p.; 24 cm. — (Recht der nachhaltigen Entwicklung; 18). — Bibliografia: p. [491]-538. — Índice: p. [539]-541.

ISBN 9783161550829

**HANDSCHELL, Tobias**

Ressourceneffizienz — Leitbild für das Umweltrecht? / hrsg. Franz Reimer. — 1. Aufl. — Baden-Baden: Nomos, 2016. — 269 p. : il.; 23 cm. — (Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht; Band 26). — Inclui referências bibliográficas.

ISBN 9783848729876

**INFRAESTRUTURA NO DIREITO DO AMBIENTE**

Infraestrutura no direito do ambiente / coordenadores Édis Milaré... [et al.]; colaboradores Adriana Akemi Kunly. — São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. — 975 p.; 23 cm

ISBN 9788520363669

**JORNADAS DOS QUARENTA ANOS DO PODER LOCAL, Braga, 2016.**

Jornadas dos 40 anos do poder local / coordenadores António Cândido de Oliveira, Carlos José Batalhão. — Braga: AEDRL — Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2017. — 309 p.; 23 cm.

ISBN 9789899936683

**KARRENSTEIN, Fabian**

Errichtung und Betrieb von Erdgasspeichern in unterirdischen Hohlraumstrukturen : Untersuchungen zu den anlagenrechtlichen Anforderungen an Erdgasspeicher unter besonderer Berücksichtigung des Bergrechts / Fabian Karrenstein. — Tübingen : Mohr Siebeck, 2016. — LIX, 431 p.; 23 cm. — (Schriften zum Infrastrukturrecht; 7). — Bibliografia: p. [421]-423.

ISBN 9783161539695

**KONZESSIONEN IM UMWELT— UND INFRASTRUKTURRECHT**

Konzessionen im Umwelt — und Infrastrukturrecht / herausgegeben von Martin Kment. — 1. Aufl. — Tübingen : Mohr Siebeck, 2016. — VI, 128 p.; 23 cm. — (Schriften zum Infrastrukturrecht; 9). — Inclui bibliografia. — Índice: p. [125]-128.

ISBN 9783161540400

**LA DIRECTIVA DE HÁBITATS DE LA UNIÓN EUROPEA**

La directiva de hábitats de la Unión Europea : balance de 20 años / Coordinator Agustín García Ureta; Ludwig Krämer ... [et al.]. — Cizur Menor : Thomson Reuters / Aranzadi, 2012. — 256 p.; 24 cm

ISBN 9788490142431

**LOPES, Pedro Miguel Martins**

Contingências da reabilitação urbana em zonas classificadas e em zonas classificadas como património mundial pela UNESCO / Pedro Miguel Martins Lopes. — Coimbra: [s.n.], 2015. — 1 CD-ROM (65 p.); 12 cm. — Dissertação de Mestrado em Direito, (Ciências Jurídico-Forenses), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. — Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader; leitor de CD.

<http://hdl.handle.net/10316/34961>

**MAIER, Donald S.**

What's so good about biodiversity? A call for better reasoning about nature's value / Donald S. Maier. — Dordrecht; New York : Springer, c2012. — vii, 568 p.; 24 cm. — (International library of environmental, agricultural, and food ethics; vol. 19)

ISBN 9789400739901

**MATOS, Filipe Albuquerque, 1966-**

O novo estatuto jurídico dos animais / Filipe Albuquerque Matos, Mafalda Miranda Barbosa. — 1.ª ed. — Coimbra: GESTLEGAL, 2017. — 162 p.; 23 cm. — (Estante jurídica)

**MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de**

A sustentabilidade como princípio jurídico / Flávio Paixão de Moura Júnior. — Coimbra: [s.n.], 2015. — [14], 701 p.; 30 cm. — Tese de doutoramento em Direito (Direito Público), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. — Bibliografia: p. 655-701.

**MUNICIPALISMO**

Municipalismo : perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo / Antonio Cândido de Oliveira, Ricardo Hermany (coord.). — Brasília: CNM — Confederação Nacional de Municípios, 2017. — 404 p. : il.; 23 cm.  
ISBN 9788584180790

**O DIREITO DA ENERGIA NO CONTEXTO IBERO-BRASILEIRO**

O direito da energia no contexto ibero-brasileiro / Caio César Torres Cavalcanti coordenador. — Rio de Janeiro : Synergia, 2017. — xix, 420 p. : il.; 21 cm. — Inclui bibliografia. — Textos em espanhol, inglês e português.  
ISBN 9788568483367

**OLIVEIRA, Fernanda Paula, 1967-**

Mais uma alteração ao regime jurídico da urbanização e da edificação : o decreto-lei n.º 136/2014, de 9 de setembro / Fernanda Paula Oliveira. — Reimp. — Coimbra : Almedina, 2017. — 195 p.; 23 cm. — (Monografias)  
ISBN 9789724058580

**OLIVEIRA, Fernanda Paula, 1967-**

Alojamento local e uso de fração autónoma / Fernanda Paula Oliveira, Sandra Passinhas, Dulce Lopes. — Reimp.— Coimbra : Almedina, 2017. — 178 p.; 23 cm. — (Manuais profissionais).  
ISBN 9789724070568

**OLIVEIRA, Fernanda Paula, 1967-**

Direito do urbanismo : do planeamento à gestão / Fernanda Paula Oliveira. — 3.ª ed., atualizada e ampliada. — Braga : AEDRL — Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2018. — 469 p.; 23 cm. — Bibliografia: p. [453]-461.  
ISBN 9789895407101

**ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, URBANISMO E CIDADES**

Ordenamento do território, urbanismo e cidades : que rumo? / coordenação Fernanda Paula Oliveira; [autores A.M. Rochette Cordeiro]. — Coimbra: Almedina, 2017. — 2 vol.; 23 cm. — (Obras coletivas)  
ISBN 9789724070537 (Vol. 1)  
ISBN 9789724070544 (Vol. 2)

**PEIFFERT, Olivier.**

L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement / Olivier Peiffert; préface de Yves Pefit. — Bruxelles: Bruylant, 2015. — 596 p.; 24 cm. — (Collection droit de l'Union européen. Thèses). — Tese apresentada à Universidade de Lorraine, Faculdade de Direito de Nancy, 2013. — Bibliografia: 531-556. — Índice: p. 583-586.  
ISBN 9782802748885

**PINTO, Luís António de Almeida**

Revitalização urbanística / Luís António d' Almeida Pinto. — Coimbra: [s.n.], 2014. — 1 CD-ROM (85 p.); 12 cm. — Dissertação de Mestrado em Direito, (Ciências Jurídico-Forenses), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. — Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader; leitor de CD.  
<http://hdl.handle.net/10316/34847>

**RIESGO REGULADORIO EN LAS ENERGÍAS RENOVABLES II**

Riesgo regulatorio en las energías renovables II / Juan Castro-Gil Amigo (coordinador); Carlos Carnicer Díez... [et al]. — Cizur Menor : Thomson Reuters-Aranzadi, 2016. — 213 p.; 24 cm. — (Estudios).  
ISBN 9788491351382

**RODRIGUES, Fabiana Teixeira**

Responsabilidade socioambiental e o desenvolvimento sustentável das empresas privadas no Brasil, Portugal e União Europeia: aspectos relevantes / Fabiana Teixeira Rodrigues. — Coimbra: [s.n.], 2014. — 1 CD-ROM (152 p.); 12 cm. — Dissertação de Mestrado em Direito, (Ciências Jurídico-Empresariais / Direito Empresarial), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. — Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader; leitor de CD.

<http://hdl.handle.net/10316/34717>

**ROCHA, Júlio Cesar de Sá da**

Direito ambiental do trabalho : mudanças de paradigma na tutela jurídica à saúde do trabalhador / Julio Cesar de Sá da Rocha. — 2.º ed. — São Paulo: Editora Atlas, 2013. — xiv, 300 p.; 24 cm  
ISBN 9788522478262

**ROGEL VIDE, Carlos**

Los animales en el código civil / Carlos Rogel Vide. — 1.º ed. — Madrid : Reus, 2017. — 106 p.; 21 cm. — (Colección Animales y derecho). — Bibliografía: p. 97-101.

ISBN 9788429019551

**SANFELICE, Virgínia Torresan**

Fracking e princípio da precaução / Virgínia Torresan Sanfelice. — Coimbra: Instituto Jurídico, 2017. — 132 p.; 23 cm. — (Teses; M 7). — Orig. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas (Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 2017, sob orientação de Alexandra Aragão.

**SANTOS, Cristiano Lange dos**

Controle judicial de políticas públicas: estudo sobre a constitucionalização do direito ao meio ambiente / Cristiano Lange dos Santos. — Porto Alegre: Editora Fi, 2014. — 267 p.; 21 cm.

ISBN 9788566923308

**SIMÃO, Maria Teresa Simões da Silva Dias.**

Das especificidades do regime jurídico do arrendamento de imóveis objecto de operações de reabilitação urbana/ Maria Teresa Simões da Silva Dias Simão. — Coimbra: [s.n.], 2014. — 1 CD-ROM (79 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/10316/34894>

**SIMPOSIO EMPRESARIAL INTERNACIONAL FUNSEAM, 4, Barcelona, 2016.**

El sector energético frente a los retos de 2030 : Simposio empresarial internacional FUNSEAM, Barcelona, 2016/ Pablo Adrián Hardy...[et al.]; ed. Jose Luis García Delgado, Raquel Marín; pról. Antonio Llardén. — 1.º ed. — Cizur Menor : Civitas: Thomson Reuters, 2017. — 217 p. : il.; 24 cm.

ISBN 9788491526360

**SIQUEIRA, Lyssandro Norton**

Qual o valor do meio ambiente? : previsão normativa de parâmetros para a valorização econômica do bem natural impactado pela atividade minerária / Lyssandro Norton Siqueira. — Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris,

2017. — 275 p.; 23 cm. — (Lumen Juris. Direito). — Orig. tese de doutoramento em Direito, apresentada à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. — Bibliografia: p. 257-275.  
ISBN 9788551901779

**TEODÓSIO, Ana Margarida Figueiredo de Carvalho.**

Reflexões sobre a proteção do património cultural e o plano de pormenor de salvaguarda no contexto urbanístico / Ana Margarida Figueiredo de Carvalho Teodósio. — Coimbra: [s.n.], 2014. — 1 CD-ROM (50 p.); 12 cm. — Dissertação de Mestrado em Direito, (Ciências Jurídico-Forenses), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. — Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader; leitor de CD.  
<http://hdl.handle.net/10316/34965>

**THE GREENING OF EVERYDAY LIFE**

The greening of everyday life: challenging practices, imagining possibilities / edited by John M. Meyer and Jens M. Kersten. — 1st ed. — Oxford: Oxford University Press, 2016. — xv, 289 : il.; 24 cm. — Índice: p. 280-289.  
ISBN 9780198758662

**UGEDA, Luiz**

Direito administrativo geográfico: fundamentos na geografia e na cartografia oficial do Brasil / [Luiz Ugeda; pref. de Eros Grau]. — Brasília: Geodireito, 2017. — 423 p.: il.; 24 cm. — Bibliografia p. [391]-423.  
ISBN 9788564533028

**VERMA, Meera**

Energy use in global food production: considerations for sustainable food security in the 21st Century / Meera Verma. — Cham: Springer, 2015. — xiii, 49 p.: il.; 24 cm. — (SpringerBriefs in food, health, and nutrition)  
ISBN 9783319167800

**VOLOTÃO, Romilson de Almeida, 1975-**

Direito regulatório, governança e licenciamento ambiental: soluções para o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental brasileiro / Romilson de Almeida Volotão. — Lisboa: Editorial Juruá, 2016. — 321 p.; 21 cm. — Orig. dissertação de mestrado apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, sob orientação de Sérgio Guerra.  
ISBN 9789897124136

**ZWART, Hub, 1960-**

Understanding Nature: case studies in comparative epistemology / Hub Zwart. — [Dordrecht]: Springer Science, 2008. — viii, 284 p.; 24 cm. — (International library of environmental, agricultural and food ethics; 13). — Bibliografia: p. 271-279. — Índice: p. 281-284.  
ISBN 9781402064913 *Doutrina*

Tema do  
**Próximo número**

RevCEDOUA · N.º 42 · ANO XXI · 2.2018

Território, clima e riscos:  
os incêndios rurais

**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 €

## 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

Telf.: +351 239 043 671

E-mail.: editora@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.

