

# RevCEDOUA

N.º 39 \_ Ano XX\_ 1.17



## > Doutrina

A socioeconomia na avaliação de impactos ambientais: evidências nos aproveitamentos hidroelétricos da Região Centro de Portugal

António Magalhães Cardoso

Joaquim Marques

La estrategia europea y española en materia de eficiencia energética: el sector de la edificación

Jesús del Olmo Alonso

O direito à participação no planeamento urbano em Portugal: um diálogo entre o direito e a sociologia

Sheila Holz

Imóveis classificados e parecer da Direção Geral do Património: uma reflexão

Ricardo Bandeira

Smart Cities e o seu debate no Rio de Janeiro: concretização de audiência pública em busca de uma cidade mais inteligente

Natália de Almeida Moreno

## > Jurisprudência

Controlo do ruído na instalação e funcionamento das atividades económicas: errados pressupostos de direito?

Ana Cláudia Guedes

## > Recensões

Fundamentação dos direitos dos animais. A Existencialidade Jurídica

Ana Lúcia Rodrigues

## > Dossier

Ecoliteracia. O passo indispensável rumo ao desenvolvimento sustentável.

Alexandra Aragão

# 39.

*RevCEDÖUA*



## **Ficha Técnica**

### **Diretor**

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

### **Diretora Adjunta**

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)

Lüdwig Kramer (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

### **Periodicidade**

2 números / ano

### **Ano de Publicação**

2017

### **Número Avulso**

14,66 Euros - IVA incluído

### **Capa e Arranjo Gráfico**

[www.ruiverissimodesign.com](http://www.ruiverissimodesign.com)

### **Impressão e acabamentos**

Sersilito

### **Assinaturas e Distribuição**

Livraria Almedina

### **Tiragem**

200 Ex.

## > Doutrina

- > 9 A socioeconomia na avaliação de impactes ambientais: evidências nos aproveitamentos hidroelétricos da Região Centro de Portugal

António Magalhães Cardoso

Joaquim Marques

- > 25 La estrategia europea y española en materia de eficiencia energética: el sector de la edificación

Jesús del Olmo Alonso

- > 49 O direito à participação no planeamento urbano em Portugal: um diálogo entre o direito e a sociologia

Sheila Holz

- > 71 Imóveis classificados e parecer da Direção Geral do Património: uma reflexão

Ricardo Bandeira

- > 95 Smart Cities e o seu debate no Rio de Janeiro: concretização de audiência pública em busca de uma cidade mais inteligente

Natália de Almeida Moreno

## > Jurisprudência

- > 131 Controlo do ruído na instalação e funcionamento das atividades económicas: errados pressupostos de direito?

Ana Cláudia Guedes

## > Recensões

- > 149 Fundamentação dos direitos dos animais. A Existencialidade Jurídica

Ana Lúcia Rodrigues

## > Dossier

- > 159 Ecoliteracia. O passo indispensável rumo ao desenvolvimento sustentável.

Alexandra Aragão

- > 175 > Abstracts

- > 181 > Últimas Aquisições Bibliográficas



**Cidades Inteligentes  
Cidades Indecentes  
Ecoliteracia**

O tema “pedagógico” deste número centra-se na chamada ecoliteracia. O que é a “ecoliteracia” pergunta-se no trabalho dedicado ao tema com o sugestivo título: “Ecoliteracia. O passo indispensável rumo ao desenvolvimento sustentável”?

Em termos sintéticos, a ecoliteracia pressupõe a aquisição de “conhecimentos e competências em relação aos grandes temas ecológicos da actualidade: clima, poluição hídrica, poluição atmosférica, ruído, radiações, resíduos, biodiversidade, paisagem”.

O problema que nos parece central na abordagem da ecoliteracia na época do Antropoceno é o de articular a aprendizagem das cidades espalhadas pelo mundo e que apelidamos de “indecenes” com as “cidades inteligentes”, cujo quadro é recortado de forma cuidada e informada no trabalho subscrito por Natália de Almeida Moreno. Um dos autores citado neste trabalho aponta reflexivamente para o *core problem* das smart cities: “The core of smart city must be smart governance” (Belissent, J., *The core of smart city must be smart governance*, Cambridge, 2011). Qual é o problema das “cidades não inteligentes” que hoje ainda são estrutura reticular de quase todo o planeta? Dito por outras palavras: qual a “governance” a adoptar, logo no plano da ecoliteracia, se a metamorfose cosmopolitana das cidades (U. Beck) esteve e está longe dos princípios orientadores de literacia ecológica (experiência internacional, capacitação interventiva perante desafios ambientais, experiência nacional acumulada, educação iluminadora da sustentabilidade, cidadania participativa com a cumplicidade de toda a sociedade)? Por outras palavras mais chãs: perante a resiliência do analfabetismo ecológico como estruturar a narrativa coerente da polis inteligente?

Coimbra, Julho de 2017



(José Joaquim Gomes Canotilho)



*RevCEDÖUA*

**Doutrina**



# A socioeconomia na avaliação de impactes ambientais: evidências nos aproveitamentos hidroelétricos da Região Centro de Portugal<sup>1</sup>

António Magalhães Cardoso<sup>2</sup>, Joaquim Marques<sup>3</sup>

## Resumo

O artigo inicia-se com um breve percurso pelos diversos regimes jurídicos de avaliação de impacte ambiental (AIA), na perspetiva da importância relativa dos vários momentos procedimentais e da incorporação da socioeconomia na avaliação de impactes.

Num segundo momento, e tendo por base casos de empreendimentos hidroelétricos sujeitos a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), entre 1992 e 2014 (ou seja, abrangidos por regimes jurídicos distintos), são analisadas as abordagens diferenciadas do descritor “socioeconomia”, as eventuais medidas de minimização e os programas de monitorização na área socioeconómica, os pareceres sobre os Estudos de Impacte Ambiental (EIA) apresentados e as linhas essenciais que emergem deste exercício. Neste domínio, pretende-se perceber: (i) se o conteúdo dos EIA integra aspetos sociais e económicos, (ii) se a socioeconomia foi considerada nos programas de monitorização e (iii) qual o seu contributo nos processos de pós-avaliação.

Por fim, enuncia-se um conjunto de reflexões em torno da relevância da consideração de impactes socioeconómicos e da sua incorporação na monitorização e na pós-avaliação dos aproveitamentos hidráulicos com fins energéticos ou múltiplos.

### 1. A evolução dos regimes jurídicos de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA)

A avaliação de impacte ambiental (AIA) é “*um instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efetiva participação pública e análise de possíveis alternativas, que tem por objeto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projetos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projetos e respetiva pós-avaliação*”<sup>4</sup>.

1 O presente artigo corresponde a uma versão revista e atualizada da comunicação “*Socioeconomics in the environmental impact assessment: evidence in the hydroelectric power plants of the Portuguese Centro Region*”, apresentada no “*2nd Meeting on Energy and Environmental Economics*” (DEGEI – Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial e GOVCOPP – Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas/Universidade de Aveiro), disponível em *ME3 2015: Proceedings of the 2nd International Meeting on Energy and Environmental Economics*, UA Editora, Universidade de Aveiro, setembro de 2015, páginas 147-159, e acessível através de [http://ria.ua.pt/bitstream/10773/14727/1/PROCEEDINGS\\_ME32015\\_FinalVersion.pdf](http://ria.ua.pt/bitstream/10773/14727/1/PROCEEDINGS_ME32015_FinalVersion.pdf).

2 Técnico superior da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, [antonio.cardoso@ccdr.pt](mailto:antonio.cardoso@ccdr.pt).

3 Técnico superior da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, [joaquim.marques@ccdr.pt](mailto:joaquim.marques@ccdr.pt).

4 Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro. Sobre o carácter preventivo da AIA, veja-se ainda José Eduardo Figueiredo Dias, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, cadernos CEDOUA, Almedina, 2.ª edição, 2007, página 20, e Maria do Rosário Partidário e Paulo Pinho,

No Quadro 1, esboça-se um breve percurso pelos diversos regimes jurídicos de avaliação de impacto ambiental (AIA) até agora vigentes em Portugal, na perspetiva da importância relativa dos vários momentos procedimentais e da incorporação da socioeconomia na avaliação de impactes.

É, porém, na Portaria n.º 330/2001, de 2 de abril – que regulamenta o conteúdo dos documentos das várias fases procedimentais da AIA – que a socioeconomia é referida enquanto fator ambiental<sup>5</sup>. E, ainda que paradigmaticamente (já que ocorre numa alteração a uma portaria que estipula as taxas pela apreciação dos processos de AIA<sup>6</sup>), a socioeconomia é consagrada explicitamente enquanto fator ambiental. Esta matéria não está a coberto de controvérsia. José Eduardo Figueiredo Dias, Alexandra Aragão e Maria Ana Rolla<sup>7</sup> defendem que o conceito de ambiente subjacente ao Decreto-Lei n.º 69/2000 é demasiado amplo, admitindo que no procedimento de AIA deveria haver apenas lugar à avaliação de componentes ambientais dos impactes, reservando as considerações sobre impactes sociais e económicos do projeto para as entidades licenciadoras e outras intervenientes no processo de licenciamento<sup>8</sup>.

Podemos assim dizer que se evoluiu de uma visão mais restrita do “ambiente” para uma avaliação de âmbito mais alargado, nomeadamente inserindo os impactes sociais e económicos e considerando a população como um descritor/fator ambiental. Aliás, temos vindo a caminhar no sentido de uma alargada, integrada e integradora avaliação de impactes e não apenas de impactes ambientais: avaliação ambiental estratégica, impactes cumulativos, impactes sociais, patrimoniais, na saúde, nos direitos humanos, no género, na sustentabilidade, no território, nos serviços de ecossistemas e climáticos, etc..

Por outro lado, os sucessivos regimes aperfeiçoaram as exigências metodológicas e de fundamentação da avaliação de impactes e as exigências referentes à pós-avaliação (monitorização/seguinto das medidas para evitar, reduzir ou compensar os impactes negativos dos projetos sujeitos a AIA). Os procedimentos foram também progressivamente

---

*Guia de apoio ao novo regime de Avaliação de Impacte Ambiental*, IPAMB, 2000, página 9. No ordenamento jurídico português, a primeira referência à avaliação ambiental consta da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de abril), que refere um princípio de “avaliação prévia do impacte provocado por obras” (alínea g do n.º 1 do artigo 27.º) e estabelece que os projetos que possam afetar o ambiente terão de ser acompanhados de um “estudo de impacte ambiental” (artigos 30.º e 31.º, sendo que as condições em que devia ser efetuado esse estudo dependiam de regulamentação por lei posterior, que acabou por se concretizar apenas com a transposição da Diretiva 85/337/CEE). 5 Cfr. n.º 3 do Anexo I e em especial IV, a), ii) do n.º 3 do Anexo II.

6 Cfr. alínea c) do n.º 7.º da Portaria n.º 1067/2009, de 18 de setembro, que altera e republica a Portaria n.º 1102/2007, de 7 de setembro.

7 Cfr. *Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental em Portugal – comentário*, CEDOUA, 2002, páginas 30 e 40. 8 Contudo, os mesmos autores não deixam de referir que a Convenção de Espoo (sobre impactes ambientais transfronteiriços, a que se refere o Decreto n.º 59/99, de 17 de dezembro) define impactes como os efeitos da atividade proposta sobre o ambiente, detalhando seguidamente um conjunto de fatores (saúde, segurança, flora, fauna, solo, atmosfera, águas, clima, paisagem, património cultural ou construído) ou a interação entre eles ou “as condições socioeconómicas” que resultam da sua modificação.

credibilizados, quer pela introdução da vinculatividade das decisões, quer pela crescente preocupação da plebiscitação popular<sup>9</sup>.

Quadro 1 – A evolução dos regimes jurídicos de AIA e a incorporação da socioeconomia

Regime jurídico	Objetivos e procedimentos	Descritores/papel da socioeconomia
Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de junho <sup>(1)</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criação de condições que permitam evitar as perturbações do ambiente (<i>preâmbulo</i>)</li> <li>2. O impacto ambiental deve ser sempre avaliado no sentido não só de garantir a diversidade das espécies e conservar as características dos ecossistemas enquanto patrimónios naturais insubstituíveis, mas também como forma de proteção da saúde humana e de promoção da qualidade de vida das comunidades (<i>preâmbulo</i>)</li> <li>3. Medidas previstas para evitar, reduzir e, se possível, remediar os efeitos negativos significativos e identificar e avaliar os efeitos principais que o projeto possa ter sobre o ambiente (<i>n.º 3 do artigo 3.º</i>)</li> <li>4. Na apreciação ter-se-ão em conta os efeitos cumulativos ou sinérgicos do empreendimento sobre os componentes ambientais (<i>n.º 5 do artigo 3.º</i>)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A AIA atende aos efeitos diretos e indiretos dos projetos sobre os seguintes fatores: a) O homem, a fauna e a flora; b) O solo, a água, o ar, o clima e a paisagem; c) A interação dos fatores referidos nas alíneas anteriores; d) Os bens materiais e o património cultural (<i>n.º 2 do artigo 2.º</i>)</li> <li>2. Descrição dos elementos do ambiente suscetíveis de serem consideravelmente afetados pelo projeto proposto, nomeadamente a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os fatores climáticos, os bens materiais, incluindo o património arquitetónico e arqueológico, a paisagem, bem como a inter-relação entre os fatores mencionados (<i>n.º 3 do Anexo II</i>)</li> </ol>
Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio <sup>(2)</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover o desenvolvimento sustentável, pela gestão equilibrada dos recursos naturais, assegurando a proteção da qualidade do ambiente e, assim, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida do Homem (<i>preâmbulo</i>)</li> <li>2. Carácter vinculativo da decisão (Declaração de Impacte Ambiental – DIA) (<i>preâmbulo</i>)</li> <li>3. Ajustamento da componente da participação pública e do acesso do público à informação (<i>preâmbulo</i>)</li> <li>4. Introdução da pós-avaliação, destinada a assegurar o correto acompanhamento do projeto em fases posteriores à DIA (<i>preâmbulo</i>)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Processo de elevada complexidade e grande impacto social, envolvendo diretamente a vertente económica, pela grandeza da repercussão dos seus efeitos nos projetos públicos e privados de maior dimensão (<i>preâmbulo</i>)</li> <li>2. «Impacte ambiental»: conjunto das alterações favoráveis e desfavoráveis produzidas em parâmetros ambientais e sociais (<i>artigo 2.º</i>)</li> <li>3. Obter uma informação integrada dos possíveis efeitos diretos e indiretos sobre o ambiente natural e social dos projetos (<i>artigo 4.º</i>)</li> <li>4. Descrição do estado do local e dos fatores ambientais suscetíveis de serem consideravelmente afetados pelo projeto, nomeadamente a população, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, a paisagem, os fatores climáticos e os bens materiais, incluindo o património arquitetónico e arqueológico (<i>n.º 3 do Anexo III</i>)</li> </ol>
Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro	<p>Maior envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão, garantindo a participação do público, a ampla divulgação e disponibilização da informação, bem como o acesso à justiça. As alterações introduzidas às normas sobre participação do público e divulgação da informação facilitam e clarificam a tramitação do procedimento de AIA e permitem uma intervenção mais esclarecida e activa dos cidadãos (<i>preâmbulo</i>)</p>	
Decreto-Lei n.º 153-B/2013, de 31 de outubro <sup>(3)</sup>	<p>Revisão e clarificação das diversas etapas e procedimentos, incluindo uma reorganização sistemática, uma redução global dos prazos previstos e uma maior desmaterialização do processo (<i>preâmbulo</i>)</p>	<p>«Impacte ambiental»: conjunto das alterações favoráveis e desfavoráveis produzidas no ambiente, sobre determinados fatores (<i>artigo 2.º</i>)</p>

9 Para uma visão mais completa da evolução dos regimes jurídicos, veja-se Luís Filipe Colaço Antunes (1998), *O Procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Para uma Tutela Preventiva do Ambiente*, Almedina, Coimbra, pp. 714 e ss., Alexandra Aragão, J.E. Figueiredo Dias, Maria Ana Barrada, “O Novo Regime da AIA: avaliação de previsíveis impactos legislativos”, *Revista do CEDOUA*, 1/2000, pp. 71-91, Vasco Pereira da Silva (2002), *Verde Cor de Direito – Lições de Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra, pp. 154 e ss., Fernando Alves Correia (2007), “A avaliação ambiental de planos e programas: um instituto de reforço da protecção do ambiente no direito do urbanismo”, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, N.º 3946, secção de doutrina, Coimbra Editora, pp. 4-35, Esperança Mealha (2010), “Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) em Portugal – Notas de jurisprudência”, *Conference of Portuguese and Spanish Judges and Prosecutors on “Enforcement of EU Environmental Law: Role of the Judiciary”*, Seville, 11-12 november 2010 e David Gaspar Marinho (2013), *O Procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental*, Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 88 pp.. O quadro legal português deverá em breve proceder à transposição da Diretiva n.º 2014/52/UE, de 16 de abril, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, a qual altera a Diretiva n.º 2011/92/UE, de 13 de dezembro.

A introdução de componentes de avaliação social de impactes nos procedimentos de AIA foi consolidando a socioeconomia como um fator ambiental ou descritor. Com efeito, apesar das referências ao “social” e à “população” constarem do regime aprovado em 2000, o saber fazer consolidou a presença do descritor “socioeconomia” nos EIA apresentados a partir desta data, mesmo após a entrada em vigor do regime de 2013, no qual tais referências não constam.

A avaliação de impactes ambientais deve, por conseguinte, considerar o “ambiente” num sentido lato, não cingido a fatores biofísicos ou naturais. A possibilidade de não tratar o descritor “socioeconomia” seria um esvaziamento de uma dimensão muito relevante. Uma análise de impacte social deve trabalhar os impactes cumulativos e positivos, a “utilidade social” do investimento (em especial quando envolve recursos públicos) e a justiça (social, processual e distributiva). Deve ainda antecipar conflitos e gerir interesses e monitorizar e gerir de forma adaptativa os efeitos sociais dos projetos avaliados (Luísa Mendes Baptista e Paulo Pinho, 2014<sup>10</sup>). O que deve estar em causa nestas avaliações transcende as questões ambientais (em sentido estrito), pois importa sim garantir as condições para o desenvolvimento sustentável das pessoas e de todo o meio envolvente. Esta visão alargada tem suporte nas orientações internacionais sobre avaliação de impactes. A IAIA (1999)<sup>11</sup> considera que a AIA corresponde ao *“processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos biofísicos (físicos e ecológicos conjugados), sociais e outros efeitos relevantes de propostas de desenvolvimento antes de decisões fundamentais serem tomadas e de compromissos serem assumidos”*.

## 2. A relevância da socioeconomia em estudos de impacte ambiental referentes a aproveitamentos hidroelétricos

Uma nota inicial é devida para realçar a importância nacional e regional dos aproveitamentos hidroelétricos, nas suas diversas dimensões: (i) pelo contributo relevante para assegurar a capacidade de produção de energia e uma parte relevante dos consumos de energia elétrica (Figura 1), conjugada com a sua função estabilizadora de outras formas de energia, (ii) pelos fortes impactes que provocam nas suas fases de construção, exploração e desativação (obrigando a uma análise dos respetivos ciclos de vida) e (iii) pelas utilizações múltiplas que proporcionam (que muitas vezes são a verdadeira razão da correta decisão para a sua implementação<sup>12</sup>).

10 Em *Poderá a Crise ser uma Oportunidade para a Componente Social da Avaliação de Impactos?*, comunicação apresentada à 5<sup>a</sup> Conferência Nacional de Avaliação de Impactes (CNAI'14), Viseu, março de 2014.

11 Citada em Maria do Rosário Partidário, *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas*, APA, 2007, pág. 37.

12 Na sua Reflexão preliminar sobre o Relatório Ambiental do Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroelétrico (PNBEPH), 2007, o Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

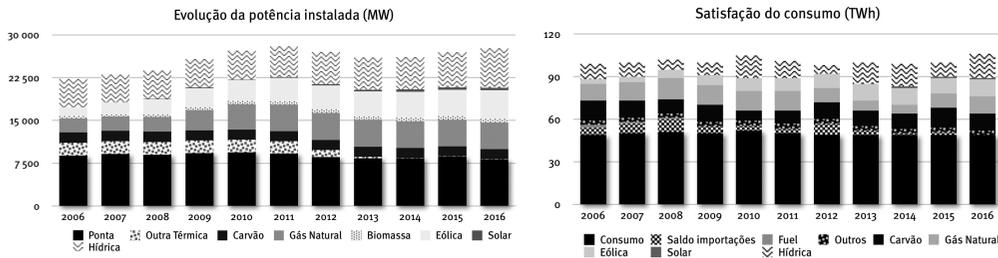


Figura 1 – A componente hidroelétrica na capacidade nacional instalada de produção de energia e na satisfação do consumo (fonte: REN, Relatório e Contas 2015 e 2016)

A distribuição territorial dos empreendimentos hidroelétricos apresenta uma forte concentração nas regiões Norte e Centro (cfr. Figura 2)<sup>13</sup>. Por outro lado, a União Europeia preconiza para Portugal um ligeiro aumento da capacidade hidroelétrica instalada até 2050 (cfr. Figura 3).

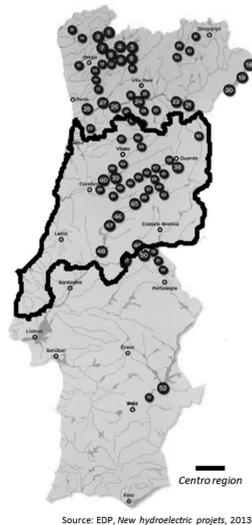


Figura 2 – Localização dos empreendimentos hidroelétricos de Portugal Continental (fonte: EDP, New hydroelectric projects, 2013)

(CNADS) referiu: “um dos principais critérios da (...) sustentabilidade [dos aproveitamentos hidroelétricos] reside na capacidade de integrarem de forma compatível fins e usos múltiplos, o que envolve tanto os serviços económicos diretos como os da biodiversidade”. A propósito, refira-se que a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) do PNBEPH considerou dois fatores críticos para a decisão relacionados com socioeconomia (desenvolvimento humano e competitividade), num conjunto de seis fatores (cfr. COBA/PROCESL, Relatório Ambiental da AAE do PNBEPH, 2007). Sobre estudos relacionados com AIA e aproveitamentos hidroelétricos, vejam-se ainda A. Botelho, L.L. Gomes, L.M.C. Pinto, S. Sousa e M. Valente (2015), “Using Stated Preference Methods to Assess Environmental Impacts of Dams in Portugal: Local vs National Welfare Effects”, *Proceedings of the 2nd Meeting on Energy and Environmental Economics*, Universidade de Aveiro, pp. 63-77, Luana Marques (2013), *Análise Comparativa de Metodologias de EIA e Monitorização em Empreendimentos Hidroelétricos*, Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, 94 pp., Ana Filipa Campos (2012), *Implementação de Medidas Compensatórias para a realização de Aproveitamentos Hidroelétricos: o Caso do Aproveitamento Hidroelétrico do Baixo Sabor*, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, 161 pp. e João Miguel Velosa (2009), *Os efeitos das grandes barragens no desenvolvimento socioeconómico local*, Instituto Superior Técnico, 79 pp.. Desta última tese, ressalta o facto de os EIA apontarem muitos benefícios socioeconómicos e a realidade demonstrar um pouco o contrário, num universo de apenas 3 grandes aproveitamentos hidroelétricos com muitos anos. O nosso exercício procurou um universo maior de casos e, através da monitorização ambiental entretanto iniciada, descortinar alguns indicadores para uma investigação mais profunda da importância local das grandes barragens.

<sup>13</sup> Com efeito, numa publicação da empresa que detém a esmagadora maioria dos empreendimentos em funcionamento (EDP, *New hydroelectric projects*, 2013), são elencados 35 casos no Norte, 31 casos no Centro e apenas 6 no Alentejo.

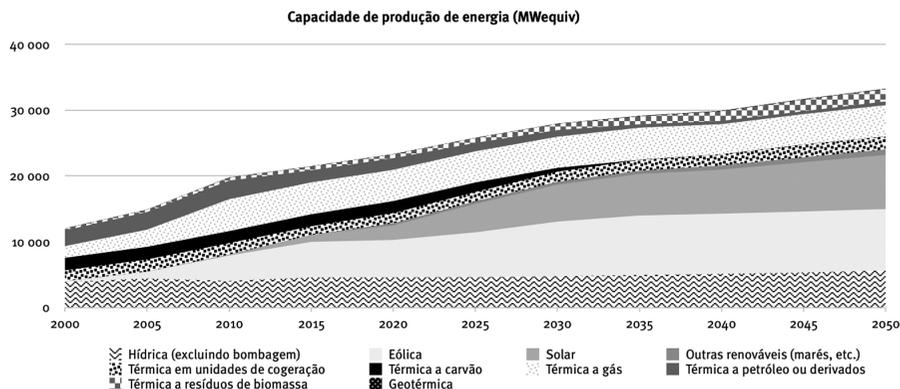


Figura 3 – Tendências de ligeiro incremento da componente hidroelétrica na capacidade de produção energética em Portugal, segundo a Comissão Europeia (fonte: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends\\_to\\_2050\\_update\\_2013.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2050_update_2013.pdf))

Os documentos oficiais portugueses apontam também para o reforço da capacidade de produção hidroelétrica até 2020, particularmente devida aos projetos de maior impacto (cfr. Figura 4).

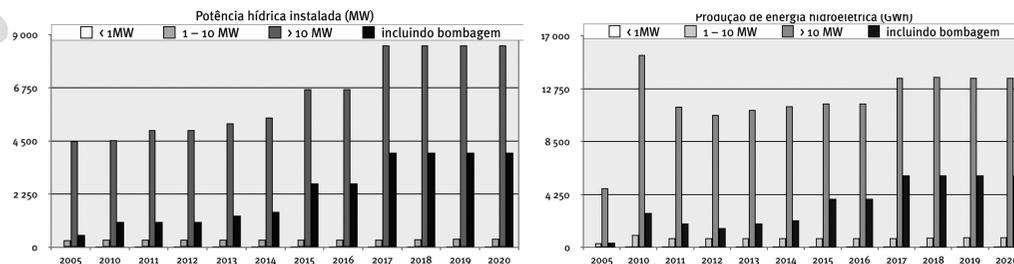


Figura 4 – A evolução esperada da capacidade e da produção hidroelétricas em Portugal (fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 28 de fevereiro (PNAER 2020), Diário da República, de 10 de abril de 2013)

## 2.1. Sobre os casos de estudo selecionados

A seleção de casos de estudo (Quadro 2 e Figura 5) teve em conta os seguintes aspetos: focalização nos aproveitamentos hidráulicos com fins energéticos ou múltiplos, na Região Centro; diversificação de tipologia (grandes e médias barragens e mini-hídricas), de localização (cobertura territorial alargada) e de datas de apresentação e de construção (a fim de serem cobertos períodos de análise na vigência dos diversos regimes legais e casos construídos e não construídos).

Quadro 2 – Breve caracterização dos empreendimentos avaliados

Aproveitamento Hidroelétrico (AH)	Produção anual de energia (GWh)	Concelhos	Estado atual	Objetivo do projeto
AH do Rio Côa – Escalão de Foz Côa	298,00	Fig.ª de Castelo Rodrigo, Pinhel e Meda	Não construída	Produção de energia elétrica
AH de Janeiro de Cima – Rio Zêzere	15,60	Pampilhosa da Serra e Fundão	Funciona desde 1995	
AH de Oliveira de Frades	19,55	Oliveira de Frades	Não construída	
Mini-Hídrica em Avô – Rio Alva	4,20	Oliveira do Hospital	Funciona desde 2001	
AH de Penacova	23,69	Penacova	Funciona desde 2001	
AH do Pinhel	16,52	Pinhel	Funciona desde 2004	
AH de Palhais	12,41	Sertã	Em projeto/construção	
AH de Pereira, na Rib.ª da Carvalhosa	5,50	Castro Daire	Funciona desde 2006	
AH Ribeiradio – Ermida	139,00	Vale de Cambra, Sever do Vouga, Oliveira de Frades e S. Pedro do Sul	Funciona desde 2015	Regularização hídrica; produção de energia elétrica; disponibilidade de uma reserva estratégica de água; valorização turística
AH do Alvito	70,00	Castelo Branco e Vila Velha de Ródão	Suspensão em 2016	Produção de eletricidade com bombagem; dinamização socioeconómica (plano de água para turismo e recreio)
AH de Janeiro de Baixo	1,20	Fundão, Pampilhosa da Serra e Oleiros	Em projeto/construção	Produção de energia elétrica
AH de Girabolhos	871,00	Gouveia, Seia, Fornos de Algodres, Mangualde e Nelas	Suspensão em 2016	Produção de eletricidade com bombagem; dinamização socioeconómica (plano de água para turismo e recreio)
Central Hidroelétrica Vale das Botas	6,12	Arganil e Tábua	Não construída	Produção de energia elétrica
AH de Penacova e Póiares	22,30	Penacova e Póiares	Não construída	

Relativamente ao projeto do Aproveitamento Hidroelétrico de Girabolhos, refira-se a cessação, em 18 de abril de 2016, do Contrato de Concessão 29/Energia/APA/2013, relativo à utilização privativa dos recursos hídricos do domínio público para captação de águas superficiais destinadas à produção de energia hidroelétrica e implantação das respetivas infraestruturas hidráulicas e a extinção, na mesma data, da Licença de Produção notificada em 14 de novembro de 2011 (retificada posteriormente em 14 de novembro de 2013 e em 26 de maio de 2015) para o centro eletroprodutor do Aproveitamento Hidroelétrico de Girabolhos. De igual modo, foi, para já, abandonado o Aproveitamento Hidroelétrico do Alvito<sup>14</sup>.

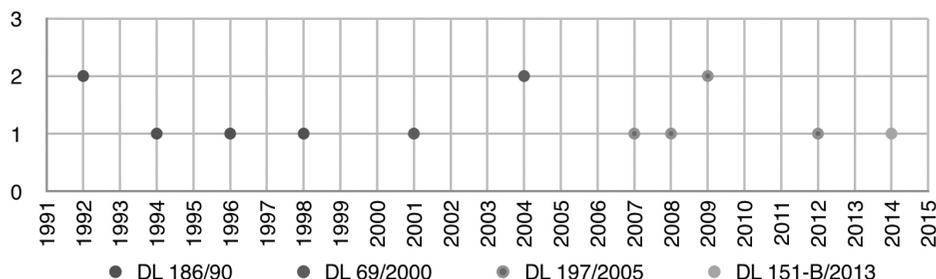


Figura 5 – Estudos de Impacte Ambiental analisados, por ano e regime jurídico aplicável

<sup>14</sup> Veja-se a este propósito Governo de Portugal (2016), *Revisão do Programa Nacional de Barragens – Visão integrada da utilização, renaturalização e proteção dos rios*, 64 pp..

Grande parte da informação analisada foi acedida através do SIAIA (sistema de informação de avaliação de impacte ambiental), disponível em <http://siaia.apambiente.pt>, que constitui um precioso instrumento de análise, complementado pelos arquivos da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC). Na Figura 6, apresenta-se a localização aproximada dos 14 empreendimentos considerados:

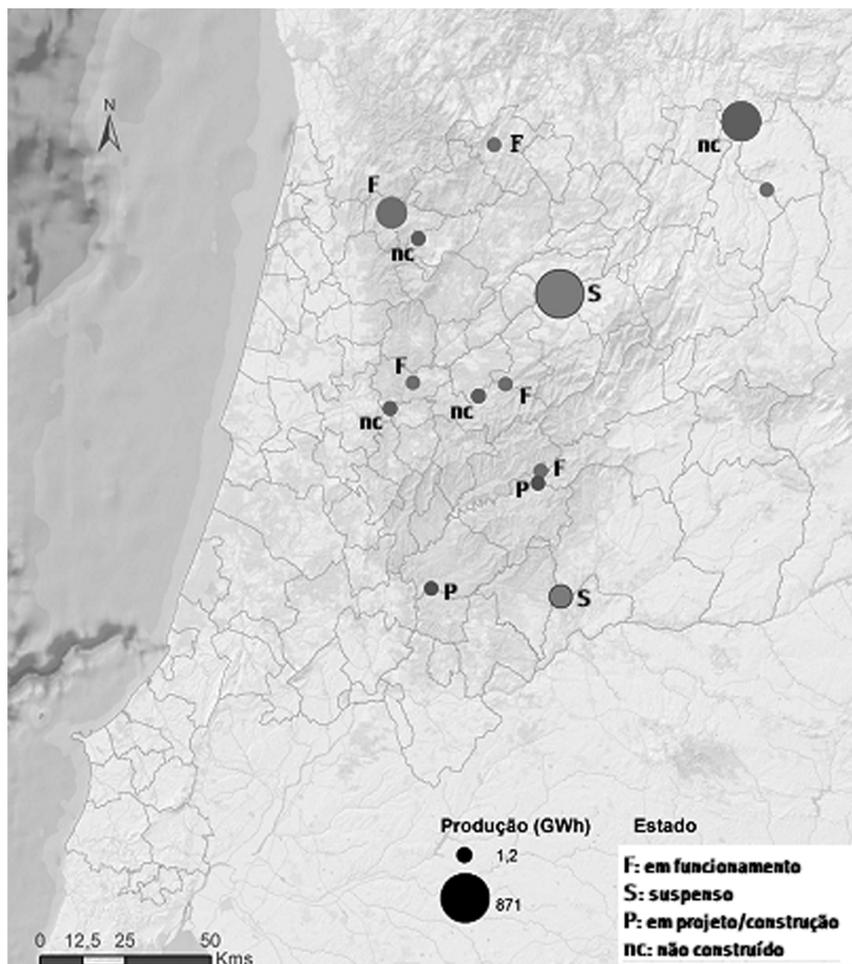


Figura 6 – Localização dos empreendimentos avaliados (créditos: Pedro Monteiro, CCDRC)

## 2.2. O conteúdo socioeconómico dos estudos

Nos 14 casos analisados, verifica-se alguma disparidade na profundidade e na abrangência de tratamento do tema “socioeconomia”. Assim, destacam-se as seguintes temáticas:

a) **Aspetos demográficos:** há 10 casos em que a população envolvente e os efeitos do empreendimento no mercado local de emprego são estudados;

b) **Atividades econômicas emergentes dos aproveitamentos hidroelétricos:** esta é uma dimensão que é tratada em nove casos, abordando contudo assuntos muito diferenciados (aproveitamento dos recursos hídricos para fins não relacionados com a produção de energia, potenciais utilizações de recreio e lazer, efeitos na criação de postos de trabalho diretos e indiretos nas fases de construção e de exploração, redução da atividade agrícola e florestal e concomitante perda de rendimento, produção de energia, etc.);

c) **Impactes para as populações da envolvente, aceitação do projeto pela população e efeitos gerados pelos empreendimentos:** em seis casos há preocupações relacionadas com mobilidade/acessibilidade, afetação de infraestruturas viárias ou perturbações nas vias e necessidade de restabelecimentos, a que acresce um caso de redução da navegabilidade do rio; em quatro casos, são referidos/analísados impactes negativos ou incómodos ao nível do ruído e da qualidade do ar na fase de construção (por emissão de poeiras); em dois casos cada, discute-se o grau de aceitação do projeto pela população abrangida e a valorização fundiária dos terrenos da envolvente da albufeira; em um caso cada, são analisados os efeitos no alojamento, as benfeitorias comunitárias que o empreendimento pode gerar (como contrapartidas pela sua construção) e a afetação de infraestruturas não viárias e de equipamentos;

d) **Efeitos sobre o ambiente:** no âmbito da socioeconomia, são apresentados e discutidos temas ambientais, de que são exemplos (i) a afetação/inviabilização de uma praia fluvial, em quatro casos, (ii) a diminuição da circulação de algumas espécies piscícolas, tal como a lampreia e o sável, num caso, (iii) a redução da qualidade da água, num caso, e (iv) a redução da dependência energética externa, dos combustíveis fósseis e das emissões atmosféricas, num caso.

e) **Referência à utilização de recursos endógenos:** a socioeconomia é aproveitada em quatro casos para o apelo à incorporação de materiais e equipamentos nacionais e/ou à utilização de mão-de-obra local, aspetos que sabemos que contrariam as leis da concorrência e da circulação de pessoas e de bens e serviços no espaço europeu, mas que não passam de meras recomendações não vinculativas.

Podemos agrupar as principais preocupações relativas ao descritor “socioeconomia” nos termos do quadro seguinte:

Quadro 3 – Os temas mais recorrentes do descritor socioeconomia

ASPETOS SOCIAIS	ASPETOS ECONÓMICOS
Emprego, população e povoamento	Competitividade e mercados
Mercado de trabalho/recrutamento	Investimento
Inclusão social/coesão social/pobreza	Microeconomia (efeitos na economia local ou setorial)
Direitos sociais	Macroeconomia (efeitos na economia regional ou nacional)
Saúde, segurança e higiene no trabalho	Regiões/coesão territorial
Educação/formação e qualificação	Efeitos no mercado de trabalho
Riscos tecnológicos associados	Acessibilidades, mobilidade e transportes
Governação	Energia e matérias-primas (utilização de recursos)
Monitorização social dos efeitos do projeto	Governação

Verifica-se, assim, uma certa tendência para “arrumar” na socioeconomia matérias que não cabem no âmbito dos restantes descritores, de maior ou menor pendor ambiental<sup>15</sup>. O exemplo mais flagrante é o que se relaciona com acessibilidades e transportes, que frequentemente é tratado no fator “socioeconomia” (quer na amostra considerada, quer em estudos de impacte ambiental de outros tipos de empreendimentos).

Em síntese, os impactes a monitorizar e a pós-avaliar, no que respeita a socioeconomia (grande parte dos quais no sentido de maximizarem os benefícios dos usos múltiplos permitidos pelas albufeiras criadas), são da mais diversa natureza e podem classificar-se em incertos ou seguros, propondo-se a sistematização da Figura 7. Merece nota a dúvida sobre a consideração dos empreendimentos hidráulicos de grande porte como fontes totalmente renováveis, uma vez que induzem impactes significativos, que podem causar alterações substanciais com influência nos caudais afluentes.



Figura 7 – Impactes/benefícios socioeconómicos dos aproveitamentos hidroelétricos, de acordo com o grau de incerteza

15 Em Luís Miguel Moreira (2014), *Estudos de Impacte Ambiental – Metodologias de Avaliação da Componente Socioeconómica*, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, 116 pp., refere-se a necessidade de interligação e de transversalidade da análise da componente socioeconómica com os restantes descritores analisados nos EIA: a paisagem, o ruído e as vibrações necessitam de uma apreciação complementar, permitindo ir para além dos aspetos mais técnicos, contemplando, assim, o valor percebido pelas pessoas, dado que só uma visão holística permite compreender de forma mais completa os efeitos dos projetos na qualidade de vida das populações.

No que respeita à análise que as Comissões de Avaliação (CA) dos estudos de impacte ambiental (EIA) fizeram sobre o conteúdo socioeconómico, apenas se detetaram três críticas mais severas: num caso, considerou-se que o “*EIA faz uma análise superficial dos aspetos socioeconómicos, uma vez que parte do pressuposto de que o empreendimento terá poucos impactes negativos*” e, noutro caso, foi referido que “*não foi evidenciada a ligação entre a situação de referência e a identificação e avaliação dos impactes socioeconómicos*” e que não foram suficientemente “*avaliados os impactes nas populações locais decorrentes da inundação e destruição dos terrenos agrícolas*”.

A complexidade dos aspetos socioeconómicos aconselharia a que, nas Comissões de Avaliação (maioritariamente compostas por representantes de entidades públicas nacionais, com presença reduzida de representantes de entidades regionais<sup>16</sup> e ausência de representantes de entidades locais) e nas equipas de AIA de aproveitamentos hidroelétricos, estivessem presentes especialistas em socioeconomia.

Do ponto de vista metodológico da análise de impactes, detetaram-se três casos de referência à matriz preconizada pela Comissão Internacional das Grandes Barragens (CIGB, 1980) e o caso mais recente já utilizou o Índice de Avaliação Ponderada de Impactes (IAP)<sup>17</sup>, preconizado no atual regime jurídico de AIA<sup>18</sup>.

### 2.3. A socioeconomia nos programas de monitorização

Posto que nem sempre foi dada, nos casos de estudo, a devida relevância aos impactes socioeconómicos, não seria expectável uma grande densificação de medidas no domínio da socioeconomia nos programas de monitorização.

Nos 14 empreendimentos analisados, as condicionantes socioeconómicas da Declaração de Impacte Ambiental (DIA) ou – nos casos de estudos de impacte ambiental em fase de estudo prévio ou anteprojecto – os elementos de socioeconomia a entregar em fase posterior (num total de seis casos) diziam exclusivamente respeito a aspetos relacionados com acessibilidades, com exceção de um caso em que a DIA “impõe” (em termos que já considerámos no mínimo discutíveis) o “*recrutamento de mão-de-obra local (na fase de construção) e de operadores locais*” (para a fase de exploração).

16 Entre 14,3% e 40% dos membros nos 14 casos analisados, com uma média de 24,7%.

17 Foram avaliados os impactes negativos muito significativos e os significativos impactes positivos em termos socioeconómicos, tendo a socioeconomia sido considerada um descritor relevante, com influência determinante no valor do IAP. Neste caso, foi emitida DIA desfavorável ao projeto.

18 Cfr. n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 153-B/2013.

Já no que respeita a medidas preconizadas, resulta a seguinte síntese:

a) **Medidas de proteção das populações envolventes**<sup>19</sup>: (i) minimização de impactes sonoros da central hidroelétrica nas habitações existentes; (ii) deslocação do estaleiro para localização mais afastada de aglomerados populacionais; (iii) medidas de planeamento da obra que evitem o atravessamento dos aglomerados populacionais com o tráfego gerado (três casos) e obriguem à redução da velocidade (dois casos); (iv) garantia de acesso a terrenos agrícolas e florestais durante as fases de construção e de exploração (dois casos); (v) utilização preferencial da mão-de-obra local (dois casos), com disponibilização de formação profissional apropriada (um caso); (vi) compensação financeira adequada dos proprietários dos terrenos afetados durante a construção e instalação das estruturas associadas ao aproveitamento hidroelétrico, dos terrenos inundados pela albufeira ou dos terrenos prejudicados pela subida dos níveis de água nos afluentes do rio no qual será criada a albufeira; (vii) apoio à população a ser desalojada nos casos de habitação permanente; (viii) compensação financeira dos exploradores de atividades económicas afetadas, *“nomeadamente ligadas ao turismo de habitação ou turismo rural”*; (ix) aquisição de bens e serviços à escala local;

b) **Medidas de informação e de envolvimento das populações afetadas** (por exemplo, a divulgação do *“programa de execução das obras às populações interessadas, designadamente à população residente na área envolvente”*, incluindo *“o objetivo, a natureza, a localização da obra, as principais ações a realizar, respetiva calendarização e eventuais afetações à população, designadamente a afetação das acessibilidades”*, e a implementação de *“um mecanismo de atendimento ao público para esclarecimento de dúvidas e atendimento de eventuais reclamações”*), em cinco casos, sendo que em dois deles é ainda prevista a *“informação sobre benefícios previsíveis após a entrada em exploração do empreendimento”*;

c) **Medidas de proteção de recursos naturais**, com reflexos na economia local: por exemplo, a garantia de um caudal ecológico (com efeitos na manutenção dos recursos piscícolas) ou a redução do risco de ignição nas operações de desmatção, desarborização e decapagem dos terrenos a inundar.

<sup>19</sup> Sobre o impacte dos empreendimentos nas populações envolventes (próxima e remotamente), veja-se Botelho et al. (2015). Estes autores abordam a questão decisiva do equilíbrio entre dois tipos de intervenientes: os residentes locais (potencialmente afetados pelos efeitos negativos causados pela presença de aproveitamentos hidroelétricos) e a população em geral (que beneficia das vantagens associadas à obtenção de eletricidade gerada através da utilização de uma fonte de energia mais limpa, renovável e armazenável).

Foram ainda analisados três programas de monitorização que previam objetivos na área da socioeconomia, designadamente:

a) Um deles definia como objetivos “1) *Estabelecer um diagnóstico das condições relativamente aos parâmetros considerados e propor medidas eficazes na resolução dos problemas encontrados; 2) Avaliar as implicações do empreendimento na estrutura social e económica local, incluindo as respetivas implicações territoriais, nas fases de construção e de exploração*”, previa a monitorização das “*reais condições em que foram executadas as expropriações e realojamentos*” e preconizava uma frequência de amostragem anual (“*desde o início dos processos expropriativos e até 2 anos após o enchimento*” da albufeira). Este programa destina-se a avaliar “*o estágio de evolução e de adaptação das comunidades afetadas às novas condições prevaletentes*”, preconizando a propositura anual de “*medidas de minimização das eventuais disfunções detetadas*”;

b) Dois outros programas (muito semelhantes entre si) intitularam-se “*Plano de Monitorização de Desenvolvimento Humano e Competitividade*” e “*Plano de Monitorização de Desenvolvimento Regional*” e pretendem monitorizar (i) a “*contribuição efetiva do aproveitamento hidroelétrico (AH) para o incremento da qualidade de vida*”, incidindo nos seguintes parâmetros: emprego e benefício de famílias; crescimento populacional, atividades económicas e investimento público autárquico e (ii) a “*contribuição efetiva do AH para o incremento da atividade económica*”, incidindo nos seguintes parâmetros de monitorização: turismo, produção e comércio de produtos agrícolas locais de exceção e atividades como o artesanato. Preconizam a monitorização com periodicidade bianual (julgando-se que pretendem uma periodicidade bienal).

#### **2.4. O contributo da socioeconomia na pós-avaliação**

De acordo com o regime de AIA vigente desde 2000, os objetivos da pós-avaliação, da competência da autoridade de AIA, e abrangendo as condições do licenciamento ou autorização, construção, funcionamento, exploração e desativação dos projetos, são os seguintes:

“a) *Avaliação da conformidade do projeto de execução com a DIA, nomeadamente o cumprimento dos termos e condições nela fixados;*

b) *Determinação da eficácia das medidas previstas para evitar, minimizar ou compensar os impactes negativos e potenciar os efeitos positivos, bem como, se necessário, da adoção de novas medidas;*

c) *Análise da eficácia do procedimento de AIA realizado*”.

Partidário e Pinho (2000) referem ainda o objetivo de monitorização da resposta do

sistema ambiental aos efeitos produzidos pelo projeto, esclarecendo que a pós-avaliação pode corresponder ao projeto de execução e à verificação da sua compatibilidade com a DIA (quando esta tiver sido emitida em fase de estudo prévio ou de anteprojecto), ou às fases de construção, exploração e desativação do projeto (através de monitorização ou de auditorias)<sup>20</sup>.

Ora, quer a socioeconomia apresente impactes maioritariamente positivos sobre o ambiente envolvente de um dado aproveitamento hidroelétrico (casos em que esses impactes podem mitigar, anular ou mesmo superar os efeitos de impactes negativos ao nível de outros fatores), quer assim não seja, a pós-avaliação é sempre conveniente e deve abranger os aspetos sociais e económicos.

Dado que o período de avaliação dos 14 EIA se situa entre 1992 e 2014, e que apenas cinco aproveitamentos estão em funcionamento, não há ainda evidências claras que se possam retirar dos relatórios de monitorização. Nesses 14 casos analisados, apenas em três deles havia evidências de resultados da pós-avaliação (monitorização e Relatório de Conformidade Ambiental do Projecto de Execução com a DIA – RECAPE), que se sintetizam na forma seguinte:

- a) Num deles, é muito interessante a interligação entre componentes ambientais e a sua relação com a componente social (por exemplo, as interações entre os níveis de ruído ou a qualidade do ar e o bem estar das populações) e voltam a estar muito destacadas as preocupações com as acessibilidades e com os efeitos sociais das expropriações e do realojamento;
- b) Noutro caso (um RECAPE – Relatório de Conformidade Ambiental do Projeto de Execução), é realizado um interessante estudo complementar sobre a possibilidade de executar uma ponte, uma vez que *“a ligação atualmente existente ficará inviabilizada com a criação da albufeira”*. O estudo realizado demonstra que a construção da ponte *“apesar de tecnicamente viável, não se apresenta como uma solução com relevante interesse socioeconómico”*. Foi ouvida sobre o assunto a Junta de Freguesia, *“no sentido de auscultar esta entidade sobre o interesse desta travessia ou da existência de outras alternativas compensatórias mais interessantes”*, tendo-se optado por *“projetos de valorização e desenvolvimento da freguesia”* em detrimento de uma nova ponte;
- c) Nesse caso, a Comissão de Avaliação elogia a *“elaboração de relatórios sobre reclamações e/ou pedidos de esclarecimento a remeter à Autoridade de AIA”* e considera que a *“metodologia de operacionalização desta medida é adequada, dada a utilização diversificada de meios de comunicação para o envolvimento e adesão da população (canais generalistas e abrangentes da região e sessões de esclarecimento)”*. Sobre

<sup>20</sup> Obra citada, páginas 34 e 35.

o programa de monitorização, a Comissão de Avaliação destaca a *“complexidade que representa, dadas as características qualitativas dos conceitos em questão, considerando-se que a operacionalização apresentada se adequa satisfatoriamente à situação em presença”*, sublinha a relação com uma ação integrada de desenvolvimento económico e social a criar no âmbito do Aproveitamento Hidroelétrico e alerta para a eventual necessidade de, por força da monitorização, serem revistos os indicadores preconizados;

d) Finalmente, num outro caso, o programa de monitorização permite contribuir como *“orientação para os estudos e propostas a desenvolver no âmbito de futuro plano de ordenamento da albufeira (POA) e como instrumento aferidor dos impactes previstos”*, identificando e avaliando *“impactes não previstos”*, definindo *“novas medidas”* e avaliando a *“eficácia das medidas de minimização previstas com vista à sua eventual reformulação”*.

Podemos então dizer que a pós-avaliação é um caminho que se começa agora a percorrer<sup>21</sup>, mas no qual não há inversão de marcha possível.

### 3. Algumas conclusões

Do exercício que vimos fazendo, podemos extrair a seguinte síntese conclusiva:

- a) Verificada uma dificuldade de recolha da informação retrospectiva sobre os estudos de impacte ambiental, é pertinente que se conclua o carregamento de dados históricos no SIAIA (sistema de informação de avaliação de impacte ambiental);
- b) Deteta-se uma densificação crescente dos objetivos dos aproveitamentos hidroelétricos, daí decorrendo um maior desenvolvimento da caracterização da situação de referência socioeconómica nos estudos de impacte ambiental e um progressivo relevo da consideração e da análise dos respetivos impactes socioeconómicos. Com efeito, ao longo dos casos analisados, foi possível verificar que entre 1992 e 2014 ocorreu uma progressiva consciencialização da importância desse descritor na decisão e na ponderação dos impactes destes projetos;
- c) A socioeconomia foi sendo entendida de uma forma alargada, como um descritor transversal que se relaciona com as matérias classicamente consideradas como fatores ambientais;
- d) Em simultâneo, verifica-se uma maior ancoragem a objetivos supranacionais, tendo em conta contextos e metas internacionais na utilização das energias renováveis;

21 Cfr. Alexandra Cabral, Andreia Cabral, Rui Fonseca, Paula Pinto e Rosário Sottomayor (2016), *“Pós-AIA: Contributo para o aumento da eficácia do processo de AIA”*, 6.ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes, APAI/Universidade de Évora, 12 pp..

- e) Procedimentalmente, verifica-se um reforço da força jurídica da decisão decorrente das avaliações de impacte ambiental, que se mede também pelas consequências mais profundas aos níveis da monitorização e da pós-avaliação;
- f) As Comissões de Avaliação e as equipas de AIA de aproveitamentos hidroelétricos devem conter especialistas em socioeconomia;
- g) As condicionantes das DIA e os elementos a apresentar em fases posteriores do procedimento de AIA (por exemplo, RECAPE ou relatórios de monitorização) são, no que respeita a socioeconomia, excessivamente centrados em assuntos relacionados com acessibilidades, parecendo que deveriam ser reforçadas as orientações relacionadas com os efeitos dos projetos na empregabilidade, nos impactes sociais, na coesão territorial e no desenvolvimento económico local;
- h) Ainda assim, mais medidas e medidas mais profundas (de minimização, mas também potenciadoras ou compensadoras de outros impactes negativos) presentes nos projetos mais recentes evidenciam a progressiva importância do descritor “socioeconomia”, nomeadamente para a fase de pós-avaliação dos impactes gerados pelos empreendimentos hidroelétricos.

**Palavras-chave:** Avaliação de impacte ambiental, aproveitamentos hidroelétricos, impactes socioeconómicos

# La estrategia europea y española en materia de eficiencia energética: el sector de la edificación

Jesús del Olmo Alonso<sup>1</sup>

## Resumo

Este trabajo analiza el régimen jurídico existente en materia de eficiencia energética en la edificación. Se exponen las estrategias y normas planteadas desde la Unión Europea y su recepción por el Derecho Español, del que se resumen sus aspectos más importantes. Se concluye que para alcanzar los ambiciosos objetivos planteados en la Estrategia Europea de Eficiencia Energética hacen falta inversiones y ayudas públicas de gran calibre.

### 1. Introducción

El presente estudio tiene su origen en una Comunicación que fue presentada en el I Congreso Internacional sobre el Derecho de las Energías Renovables y la Eficiencia Energética (Nuevos Retos tras el Horizonte 2020), que se celebró en Ronda (Málaga) los días 16 y 17 de marzo de 2017<sup>2</sup>. Con las actualizaciones pertinentes, presentamos a continuación el panorama jurídico existente, tanto en Europa como en España, en el ámbito de las energías renovables y de la eficiencia energética, centrandó nuestro estudio en el sector de la edificación, donde se consume un elevado porcentaje de energía y en el que, en los últimos años, se están produciendo importantes avances, tanto jurídicos como tecnológicos.

### 2. El contexto en el que se enmarca la certificación de eficiencia energética: la normativa europea y española sobre energías renovables y eficiencia energética.

España<sup>3</sup>, la Unión Europea y el resto del Mundo se encuentran en estos momentos inmersos en dos importantes crisis, una económica y otra ambiental, que en algunos puntos tienen una estrecha relación (como por ejemplo ocurre con las pérdidas sufridas con ocasión de los fenómenos climáticos extremos que son consecuencia del calentamiento global del planeta).

<sup>1</sup> Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo Universidad de Alcalá (España).

<sup>2</sup> Sobre el citado Congreso, que resultó de gran interés científico, puede verse la web <http://iugo.us.es/ceref2017> en la que aparecen publicadas las ponencias y comunicaciones que allí impartieron y defendieron prestigiosos especialistas. Entre ellas, la Prof. Isabel GONZÁLEZ RÍOS expuso los *Nuevos retos en materia de eficiencia energética en España* y la Prof. Carla AMADO GOMES explicó *La eficiencia energética en Portugal: un panorama general*.

<sup>3</sup> Sobre la situación energética española puede verse el informe elaborado por la Secretaría de Estado de Energía *La energía en España 2015. Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Madrid, 2016*.

La Unión Europea ratificó por Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril, el *Protocolo de Kioto de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas* acordado a nivel internacional en 1997. Junto a las medidas directas adoptadas para cumplir con los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero, la Unión Europea ha puesto en marcha medidas de fomento de energías renovables y de ahorro y eficiencia energética.

Para ello, la Unión Europea ha elaborado numerosos documentos que definen su estrategia política al respecto. Entre ellos destacamos los siguientes:

- Así, ya en 2005 la Comisión adoptó en materia de eficiencia energética y energías renovables el *Libro Verde sobre la eficiencia energética: cómo hacer más con menos, de 22 de junio de 2005*<sup>4</sup>.

- Posteriormente, en 2006, la Comisión instó la creación de un Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables<sup>5</sup>.

- También en 2006 la Comisión aprobó el Libro Verde de 8 de marzo de 2006 “*Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*”, que ha servido de base para la elaboración del llamado Paquete Energía<sup>6</sup>. La Unión Europea se marcó entonces como objetivo reducir el consumo de energía en un 20 % hasta el año 2020, y en cuanto a la potenciación del uso de las energías renovables (hidráulica, eólica, solar y fotovoltaica, biomasa y biocarburantes, geotérmica, oceánica e hidroeólica), su objetivo es aumentar el porcentaje a un 20 % hasta el 2020.

- El 10 de enero de 2007 vio la luz la *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007, “Una política energética para Europa”*, que tiene el doble objetivo de mejorar la eficiencia energética y bajar la emisión de CO<sub>2</sub>.

- El 13 de noviembre de 2008 la Comisión aprobó otra comunicación denominada “*Eficiencia energética: alcanzar el objetivo del 20 %*”<sup>7</sup>. En ella se propusieron distintas medidas para mejorar la eficiencia energética de los edificios, ya que, según la propia Comunicación, “el consumo de energía en los edificios residenciales y comerciales representa aproximadamente el 40% del consumo total de energía final y el 36% de las emisiones totales de CO<sub>2</sub> de la Unión Europea”.

- Más recientemente, se aprobó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 10 de noviembre de 2010, titulada «*Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*»<sup>8</sup>.

4 [COM (2005) 265 final - no publicado en el Diario Oficial].

5 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2006, «Movilización de fondos públicos y privados para favorecer el acceso mundial a servicios energéticos inocuos con el clima, asequibles y seguros: el Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables» [COM (2006) 583 final - no publicada en el Diario Oficial].

6 [COM (2006) 105 final - no publicado en el Diario Oficial].

7 [COM (2008) 772 - no publicada en el Diario Oficial].

8 [COM (2010) 639 final - no publicada en el Diario Oficial].

- Señalemos asimismo la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 8 de marzo de 2011 denominada «*Plan de Eficiencia Energética 2011*»<sup>9</sup>. Entre sus objetivos está mejorar la independencia energética de la UE o crear un sistema que genere pocas emisiones de carbono. Para alcanzar estos objetivos, la Comisión Europea propone actuar a distintos niveles y, en particular, propone favorecer el bajo consumo de energía en el sector de la construcción, aplicando medios que permitan reducir el consumo final en la construcción, al ser este sector, como hemos dicho, el responsable de cerca del 40% del consumo final de energía en Europa<sup>10</sup>. Propone también, para lograr le fin mencionado, adaptar la formación de los profesionales como los arquitectos, los ingenieros y los técnicos, en el marco de la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos». Además, el Plan evoca la posibilidad de que las empresas de servicios energéticos (ESE) ayuden financieramente a los poderes públicos a modernizar los edificios para que necesiten menos energía.

- La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones establece la «*Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*»<sup>11</sup>. Su apartado 5.2 se refiere a las mejoras en los edificios y en él se dice:

«La mejora de la construcción y del uso de edificios en la UE influirá el 42% de nuestro consumo final de energía, en torno al 35% de nuestras emisiones de gases de efecto invernadero y más del 50% de todos los materiales extraídos; asimismo, nos ayudará a ahorrar hasta un 30% de agua. Por tanto, las políticas existentes para promover la eficiencia energética y el uso de energías renovables en los edificios deben reforzarse y completarse con políticas sobre eficiencia de los recursos que aborden una gama más amplia de impactos ambientales a lo largo del ciclo de vida de los edificios e infraestructuras. En vez de limitarse a los costes iniciales, deben tenerse más en cuenta los costes de los edificios en todo el ciclo de vida, en particular los residuos de construcción y demolición. ... Objetivo intermedio: En 2020, la renovación y construcción de edificios e infraestructuras registrarán niveles elevados de eficiencia de los recursos. Se habrá generalizado el enfoque basado en el ciclo de vida; todos los nuevos edificios serán de consumo de energía casi nulo y altamente eficientes en el uso de los materiales, y se habrán implantado políticas de renovación del parque inmobiliario existente, renovándose, con una buena relación coste-eficiencia, a un ritmo del 2% anual. Se reciclará el 70% de los residuos de construcción y demolición no peligrosos».

9 [COM (2011) 109 final – no publicada en el Diario Oficial].

10 En España puede verse el informe final sobre el análisis del consumo energético del sector residencial en España (Proyecto Sech-Spahousec), realizado por el IDAE con fecha 16 de julio de 2011. Disponible en [www.idae.es](http://www.idae.es).

11 [COM (2011) 571 Final – no publicada en el Diario Oficial].

- Por último, la Unión Europea ha perfilado ya un planteamiento mucho más ambicioso que pretende una paulatina transición energética que sustituirá al actual modelo de producción transporte y distribución de gestión centralizada por un modelo de generación distribuida y gestión inteligente basado en el productor/consumidor como actor principal. Para ello, a partir del 2020 se abrirá un nuevo ciclo inversor, en tanto las infraestructuras energéticas construidas hace varias décadas, necesitarán renovarse y ello se aprovechará para realizar una transformación del sistema energético. A ello se refiere la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones que establece la **“Hoja de Ruta de la Energía para 2050”** (COM (2011) 885 Final), de 15 de diciembre de 2011. Esta Comunicación avanza en los objetivos ya vistos de ahorro energético, incremento de energías renovables y reducción de emisiones, pero la novedad es que estos objetivos se alcanzan ahora en paralelo a un cambio de modelo (transición), que implica una transformación radical de las fuentes de producción, distribución y consumo de energía de los ciudadanos europeos. El Horizonte 2050 apunta a la reducción progresiva de las fuentes de energía convencionales, que se contemplan transitoriamente como fuentes de reserva, hasta conseguir el abastecimiento completo y seguro de la red a partir de fuentes de energías renovables (RES) y otras fuentes no convencionales. El objetivo planteado es que el consumo final de energías renovables sea del 30% para 2030 y del 50% para 2050. Esta estrategia se complementa con la política de reducción de gases de efecto invernadero, que se plasma en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones que establece la **“Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050”** (COM (2011) 112 Final), de 8 de marzo de 2011. De acuerdo con la misma, la UE debe prepararse para reducir sus emisiones internas de gases de efecto invernadero (GEI) un 40% antes de 2030, y un 80% antes de 2050. Dichos niveles de emisión se calculan respecto a los niveles de 1990.

- Consecuencia de los dos documentos anteriores, a finales de noviembre de 2016 la Comisión Europea ha presentado un paquete de medidas (conocidas como “Paquete de Invierno”) orientadas a alcanzar los objetivos climáticos europeos en el año 2030, manteniendo la seguridad de suministro y la competitividad de los precios de la energía. Las principales medidas que deben ser puestas en marcha se recogen en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones denominada **“Energía Limpia para todos los europeos”** (COM (2016) 860 Final), de 30 de noviembre de 2016. En ella la Unión Europea busca lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y sitúa como campo prioritario el de la eficiencia energética. La Comunicación contiene un **Anexo I** denominado **“Acelerar el recurso a energía limpia en los edificios”**, donde se incentivan medidas de apoyo financiero a los Estados y a las Regio-

nes para fomentar los contratos de rendimiento energético de edificios públicos y mejorar la eficiencia energética y las energías renovables en todos los edificios, los cuales, según este documento representan el 40% del consumo total de energía en Europa<sup>12</sup>. Según este documento, en el periodo 2014-2020, «el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión invertirán 17.000 millones EUR en eficiencia energética en edificios residenciales y públicos y en empresas, con especial atención a las pymes. Este importe es tres veces superior al del periodo anterior... Esa dotación podría movilizar un importe mucho mayor de cofinanciación pública y privada nacional, y alcanzar un total de 27.000 millones EUR».

A lo largo de todos estos años, la política comunitaria sobre energías renovables no ha conseguido los objetivos fijados por varios problemas que la propia Comisión detectó: el elevado coste de implantación de las instalaciones que utilizan este tipo de fuentes energéticas, las trabas administrativas y la ausencia de un adecuado marco comunitario. Por ello, la Unión Europea, dando continuidad a la política expresada en los documentos anteriormente enumerados, ha ido aprobando diversas normas de gran importancia:

Así, entre otras, ha aprobado, la Directiva 2009/28/CE del Parlamento y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al *Fomento del Uso de Energía procedente de Fuentes Renovables*<sup>13</sup>, la cual ha sustituido a la anterior Directiva 2001/77/CE. Su artículo 2 define “energía procedente de fuentes renovables» como «la energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica y oceánica, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás». Esta Directiva establece el objetivo conocido como 20-20-20, que persigue lograr en el 2020 una reducción de un 20% el consumo de energía primaria, de otro 20% las emisiones de gases de efecto invernadero, y conseguir una cuota del 20% de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de la UE. De acuerdo con esta Directiva, los Estados miembros deben establecer un plan de acción nacional para 2020 que determine la cuota de energía procedente de fuentes renovables consumida en el transporte, la electricidad y la producción de calor. En desarrollo de esta medida España cuenta en la actualidad con el *Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (PANER) 2011-2020*. Para la Directiva 2009/28/CE, el sector de la edificación es un sector estratégico donde es vital establecer medidas que permitan fomentar la eficiencia energética y el uso de las energías renovables. Próximamente esta Directiva va a ser objeto de refundición al haberse ya aprobado la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al *Fomento del Uso de Energía*

12 Según este Anexo I, «Alrededor del 75 % del parque inmobiliario es ineficiente desde el punto de vista energético. Con la tasa de renovación actual del 1 % al año, se necesitaría casi un siglo para descarbonizar el parque inmobiliario y alcanzar unos niveles hipocarbónicos modernos [evaluación de impacto de la modificación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, SWD (2016) 414]».

13 Esta Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables ha sido modificada de forma importante por la Directiva (UE) 2015/1513, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015.

*Procedente de Fuentes Renovables* -COM (2016) 767 final-. Su artículo 2.a) define «energía procedente de fuentes renovables» como «la energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, energía solar (solar térmica y solar fotovoltaica) y energía, geotérmica, y calor ambiente, mareomotriz, undimotriz y otros tipos de energía oceánica, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás». Entre sus objetivos, el artículo 3 fija alcanzar en 2030 por los países de la Unión Europea una cuota de al menos el 27% de energía procedente de fuentes renovables respecto al consumo final bruto de energía de la Unión Europea para ese año.

En materia de eficiencia energética se aprobó la Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, sobre *Eficiencia del Uso Final de la Energía y los Servicios Energéticos*, que buscaba en los Estados miembros un ahorro de energía que rondase el 9% hasta el año 2016. Esta Directiva ha sido sustituida por la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre Eficiencia Energética<sup>14</sup>. Entre sus disposiciones, el artículo 4 establece el objetivo de la renovación del parque nacional de edificios antiguos, tanto residenciales como comerciales, el artículo 5 introduce algunas medidas para avanzar en la función ejemplarizante de los edificios de Administraciones y organismos públicos en la adopción de medidas de eficiencia energética, y el artículo 9 se ocupa de la implantación de contadores inteligentes.

En lo que se refiere al sector de la edificación, rige en la actualidad, tras la redacción dada por la Directiva 2012/27/UE, la **Directiva 2010/31/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la **Eficiencia Energética de los Edificios**, la cual deroga la anterior Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre de 2002, sobre el *Rendimiento Energético de los Edificios*. La Directiva del 2010 entiende por eficiencia energética del edificio la “cantidad de energía calculada o medida que se necesita para satisfacer la demanda de energía asociada a un uso normal del edificio, que incluirá, entre otras cosas, la energía consumida en la calefacción, la refrigeración, la ventilación, el calentamiento del agua y la iluminación”, la cual quedará reflejada en uno o más indicadores cuantitativos, pudiendo incluir un indicador de emisiones de CO<sub>2</sub>. Esta Directiva exige que se sometan a una certificación de su eficiencia energética los edificios de nueva construcción o aquellos en que se realicen modificaciones, reformas o rehabilitaciones en las que se renueven más del 25% del total de sus cerramientos, si bien eliminando el límite mínimo de superficie de 1000 metros cuadrados que aparecía en la Directiva 2002/91/CE. Entre los factores positivos para la metodología de cálculo de la eficiencia energética de los edificios destacan

<sup>14</sup> En España se ha aprobado el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

los sistemas de calefacción o de producción de electricidad basados en la energía solar y las instalaciones de producción combinada de calor y electricidad. Dentro de los requisitos mínimos de eficiencia energética de edificios nuevos está la viabilidad técnica, económica y medioambiental de sistemas alternativos como sistemas descentralizados con energías renovables o la cogeneración que puede realizarse también a partir de estas energías. El objetivo principal de la Directiva 2010/31/CE es que, a partir del 31 de diciembre de 2020, todos los edificios nuevos tengan un consumo de energía casi nulo (Edificio de Energía Casi Nulo-EECN)<sup>15</sup>. Los edificios propiedad de las Administraciones Públicas deberán lograr este objetivo después del 31 de diciembre de 2018. Para ello, el uso de energías renovables juega un papel fundamental. La Directiva 2010/31/CE ha sido complementada por el Reglamento Delegado 244/2012, de 16 de enero, que establece el marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y sus elementos. En estos momentos, existe ya una propuesta de modificación de la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de edificios. Es la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2016, [COM (2016) 765 Final]. Dicha propuesta incluye medidas para ofrecer a los inversores del sector privado un acceso a más información de calidad, con certificados más fiables en materia de eficiencia energética de los edificios, una recogida de datos sobre el consumo real de energía para los edificios públicos y un mayor desarrollo de planes de renovación a largo plazo para orientar las decisiones de inversión.

Como veremos a continuación, para la puesta en marcha de todas estas medidas en España se han ido aprobando diversas estrategias y normas de gran importancia, entre las que debemos destacar el *Código Técnico de la Edificación (CTE)*, en especial su *DB-HE*, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 19 de marzo, el *Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios*, aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, o el *Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios*, el cual ha sido completado por numerosas normas autonómicas, en especial en lo que se refiere al control de certificados y a la regulación de

<sup>15</sup> Véase a este respecto la Recomendación (UE) 2016/1318 de la Comisión, de 29 de julio de 2016, sobre las directrices para promover los edificios de consumo de energía casi nulo y las mejores prácticas para garantizar que antes de que finalice 2020 todos los edificios nuevos sean edificios de consumo de energía casi nulo. En función de las necesidades energéticas de cada Estado y de las zonas geográficas, se asignan unos valores de referencia numéricos, que son indicadores de uso de energía primaria que no deben superar estos EECN para ser considerados como tales. Se recomienda el uso de fuentes de energía renovables y tomar medidas eficaces para garantizar que los edificios nuevos respondan a los objetivos predeterminados, proponiendo aplicar un mecanismo de sanciones para los edificios nuevos que no cumplan en plazo con los requisitos energéticos previstos. También la Recomendación propone acciones de mejora sobre el parque inmobiliario existente, reconociéndose que el enfoque adoptado en algunos Estados miembros, por el cual las ayudas financieras para renovación de edificios se vincula a la consecución de unas clases energéticas altas equivalentes al nivel EECN, ha resultado ser satisfactoriamente eficaz.

las entidades y organismos de control externo<sup>16</sup>. También, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible positivizó el objetivo comunitario de ahorro y eficiencia energética del 20% en el año 2020 y su Disposición Final 21<sup>a</sup> encomendaba al Gobierno la aprobación de un Proyecto de Ley de Eficiencia Energética y Energías Renovables. Por su parte, el artículo 29 del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSyRU) regula el Informe de Evaluación del Edificio<sup>17</sup>, que deberá contener la certificación de eficiencia energética del edificio (algunos municipios como Madrid en 2011, ya habían incluido entre los contenidos de la Inspección Técnica del Edificio (ITE) un análisis sobre la eficiencia energética del mismo). En las Disposiciones Adicionales 12<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup> del TRLSyRU se establece el régimen sancionador en casos de incumplimiento de las obligaciones establecidas por la normativa reguladora de la certificación de eficiencia energética de los edificios<sup>18</sup>.

En fin, partamos de la consideración de que para reducir el consumo energético en la edificación es necesario, por un lado, fomentar el uso de las energías renovables y, por otro, aplicar medidas que persigan la mayor eficiencia energética posible de los edificios. Son, por tanto y como ya han expresado varias voces, dos caras de la misma moneda, que a veces no son fáciles de separar por encontrarse muy relacionadas jurídicamente. No debe olvidarse que estos objetivos deben ir acompañados de una financiación importante para poder cumplirse<sup>19</sup>.

Expondremos a continuación un panorama general de las normas que, de forma más concreta, se ocupan de la utilización por nuestros edificios de las energías renovables, sin referirnos a los burocráticos procedimientos de fomento del uso de las energías renovables mediante ayudas públicas ni a las interesantes cuestiones fiscales que éste plantea.

### **3. Análisis de la normativa sobre certificación de la eficiencia energética de los edificios en España.**

Dejando, por su importancia, para más adelante el análisis del Real Decreto 235/2013,

<sup>16</sup> Véase, dentro de la sección Energía, el apartado sobre certificación de eficiencia energética de los edificios en la web [www.minetad.gob.es](http://www.minetad.gob.es). Véase también el reportaje de la revista CERCHA nº 115, págs. 44 a 47.

<sup>17</sup> Téngase en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero, declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 21 y 22, la Disposición Adicional 3<sup>a</sup> y las Disposiciones Transitorias 1<sup>a</sup> y 2<sup>a</sup> del Real Decreto-Ley 8/2011, de 2 de julio, que establecía la obligatoriedad de la Inspección Técnica de Edificios y el calendario para su implantación, por invasión por parte del Estado de las competencias autonómicas en materia urbanística. Habrá que ver el alcance de esta sentencia sobre la regulación del Informe de Evaluación del Edificio que realiza el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

<sup>18</sup> En un contexto más general, el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia instaura, en sus artículos 69 a 86, un sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética, crea el Fondo Nacional de Eficiencia Energética y establece un régimen sancionador al respecto.

<sup>19</sup> Véase en la web del Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía - IDAE ([www.idae.es](http://www.idae.es)) la información sobre el Programa de Ayudas PAREER-CRECE o sobre el Fondo JESSICA-FIDAE, como ejemplos de líneas de ayuda.

de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, enumeramos a continuación las medidas y disposiciones adoptadas por el Estado español con el fin de fomentar el uso de las energías renovables en los edificios y que son consecuencia en la mayoría de las ocasiones de las políticas de la Unión Europea que acabamos de enumerar. Debemos recordar aquí que, según consta en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, es grande la “distancia que separa nuestro parque edificado de las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética de los edificios y, a través de ellos, de las ciudades. Casi el 58 % de nuestros edificios se construyó con anterioridad a la primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética: la norma básica de la edificación NBE-CT-79, sobre condiciones térmicas en los edificios”. De ahí, el esfuerzo normativo y económico que se está haciendo en estos momentos para cumplir con lo acordado en el seno de la Unión Europea.

### 3.1. Edificios públicos

El importante papel del sector público<sup>20</sup> vuelve a reafirmarse en la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, donde en el punto 5 de su artículo 13, se establece que los Estados miembros velarán por que los nuevos edificios públicos y los edificios públicos ya existentes que sean objeto de una renovación importante, a nivel nacional, regional y local, cumplan un papel ejemplar a partir del 1 de enero de 2012. En este sentido, por Orden PRE/116/2008, de 21 de enero, se publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el *Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos y entidades gestoras de la Seguridad Social*, que se comenzó a implantar a través del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que recoge hasta este momento el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. También, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2008 se aprobó el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética en los Edificios de la Administración General del Estado. Posteriormente, aunque con escasos resultados se aprobó el *Plan 2000ESE de Eficiencia Energética en Edificios Públicos*<sup>21</sup>. El objetivo de este Plan era conseguir

<sup>20</sup> Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2007, publicado por Orden PRE/2118/07, de 13 de julio, se decidió que las temperaturas en los edificios de la Administración General del Estado, sus organismos públicos y el resto del sector público estatal no fuesen inferiores a 24<sup>º</sup> C en verano ni superiores a 21<sup>º</sup> C en invierno. Téngase en cuenta que por Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, se regula la eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior, que pretende mejorar la eficiencia y ahorro energético, disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y limitar la contaminación lumínica reduciendo la luz intrusa o molesta.

<sup>21</sup> Por Resolución de 14 de enero de 2010, de la Secretaría de Estado de Energía, se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, por el que se aprueba el plan de Activación de la eficiencia energética en los edificios de la Administración General del Estado. Sobre las Empresas de Servicios Energéticos véase SANDOVAL FERNÁNDEZ, Pablo; “La eficiencia energética en edificios: la implantación de las empresas de servicios energéticos en España”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n<sup>º</sup> 20. 2011.

que 330 centros consumidores de energía de la Administración General del Estado redujesen su consumo energético en un 20 % para el año 2016. Para ello se adoptaron medidas de ahorro y eficiencia energética, realizadas por Empresas de Servicios Energéticos y también medidas de utilización de fuentes de energías renovables.

Más recientemente, algunas Comunidades Autónomas han adoptado medidas encaminadas a mejorar la eficiencia energética de los edificios públicos. Este es el caso de la Comunidad Valenciana que por Acuerdo de 16 de diciembre de 2016 aprueba el Plan de ahorro y eficiencia energética, fomento de las energías renovables y autoconsumo en los edificios, infraestructuras y equipamientos del sector público de la Generalitat.

### **3.2. El Plan de Acción Nacional de Energías Renovables de España (2011-2020), de 30 de junio de 2010, (PANER).**

El Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (PANER 2011-2020) se elabora -y aprueba en el último día del plazo- en cumplimiento del mandato establecido por la Directiva 2009/28/CE, con el fin de fomentar el uso de fuentes renovables de energía y con ello disminuir los consumos energéticos. En sus páginas 80 a 88 (epígrafe 4.2.3) se recogen distintas medidas encaminadas al fomento de las energías renovables en el sector de la edificación, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 13 de la Directiva. Estas medidas se agrupan en las dirigidas al parque de edificios existentes, las dirigidas a los nuevos edificios y las dirigidas al equipamiento consumidor de energía. Destaca cómo para los edificios nuevos el Plan propone que sean de bajo consumo de energía (clase A o B), aunque la incidencia en el consumo de energía general será mínima ante la escasa actividad constructiva que hay en estos momentos en nuestro país como consecuencia de la crisis que atraviese el sector inmobiliario. El PANER enumera a continuación las principales normas técnicas que, sobre el uso de las energías renovables, existen en nuestro ordenamiento y que son las que vamos a ver a continuación y precisa cómo, con el fin de promover el uso de las energías renovables en la edificación, algunos Ayuntamientos en España, como los de Barcelona, Murcia o Las Palmas de Gran Canaria, han promovido Ordenanzas para la incorporación, principalmente, de instalaciones solares en todo tipo de edificaciones de nueva construcción o en proceso de rehabilitación, ya sean edificios de viviendas, oficinas, instalaciones deportivas u hospitales<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Aunque las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de Aragón de 27 de mayo de 2013 (recursos 421 y 425/2009) anulaban la Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Zaragoza sobre eco-eficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones, por entender que la Administración Local carecía de competencia en la materia, las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015 (recursos 2433 y 24366/2013), casa las sentencias y considera que las entidades locales, tienen competencia para aprobar Ordenanzas como la impugnada. De acuerdo con la cláusula de subsidiariedad de las competencias locales, con el principio de autonomía local y con la concepción de la vinculación negativa en relación con el principio de legalidad de las entidades locales, los Ayuntamientos pueden intervenir en todo el conjunto de materias relacionadas con el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en nuestro caso medio ambiente y ordenación urbanística -letras d) y f)-. Además, entiende la sentencia, que los valores estab-

### 3.3. La Estrategia Española de Eficiencia Energética.

La Directiva 2006/32/CE sobre *eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos*, como ya hemos visto, pretendía alcanzar un objetivo de ahorro energético del 9 % en el año 2016. Las medidas que cada Estado desarrolle para alcanzar este objetivo estarán contenidas en los Planes de Acción para la Eficiencia Energética (PAEE). En España, el Gobierno aprobó el 28 de noviembre de 2003 la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4) 2004-2012. En ella se definieron los ahorros potenciales y las medidas necesarias para materializar esos posibles ahorros, con el objeto de mejorar el rendimiento energético de la economía española. Para llevar a cabo las medidas establecidas, se desarrolló posteriormente el Plan de Acción 2005-2007 y el Plan de Acción 2008-2012, donde se resalta, dentro de alguna de las medidas, que las Administraciones Públicas deberán ejercer un papel ejemplarizante en materia de ahorro y eficiencia energética. El PAEE 2008-2012, aprobado el 20 de julio de 2007 por el Consejo de Ministros, contemplaba varias líneas de apoyo económico dirigidas tanto a edificios de nueva construcción como a rehabilitaciones de edificios existentes, con el fin de promover en estos últimos la rehabilitación energética de su envolvente térmica y de las instalaciones más consumidoras de energía, como son las térmicas y las de iluminación. Los Planes RENOVE constituyeron otra de las medidas del Plan para incentivar la sustitución de ventanas, cubiertas, fachadas y ascensores en edificios de viviendas o para cambiar las calderas o los electrodomésticos por otros más eficientes. Por último, el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020 da continuidad a los planes anteriores y contiene una evaluación de los resultados de los planes 2005-2007 y 2008-2012 y distintas previsiones para ajustarnos a la reducción de la demanda energética en más de un 20 % para el 2020. En el marco de dicho Plan 2011-2020, el Ministerio de Industria, Energía y Agenda Digital destinó en el año 2015, los 168 millones de euros con que estaba dotado el Fondo Nacional de Eficiencia Energética<sup>23</sup> -creado por el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio- a cuatro líneas de actuación: rehabilitación energética de edificios, transporte, Pequeña y Mediana Empresa y gran empresa del sector industrial, y alumbrado exterior. Según la nota de prensa del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de 25 de marzo de 2015, en el apartado correspondiente al citado Fondo, “los ahorros producidos por estos programas equivaldrán al consumo anual de más de 150.000 familias y evitarán la emisión anual a la atmósfera de más de 440.000 toneladas de CO<sub>2</sub>”. En lo que hace referencia a la rehabilitación energética de los edificios existentes, el Ministerio modificó el Programa de Ayudas para la Rehabilitación Energética de

lecidos por los apartados 4 y 5 del Código Técnico de la Edificación, respecto de la contribución solar mínima de agua caliente sanitaria y de la contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica, tienen la consideración de “mínimos” y por eso añade la expresión “sin perjuicio de valores más estrictos que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial”.

<sup>23</sup> Véase la Orden ETU/258/2017, de 24 de marzo, por la que se establecen las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2017.

Edificios Existentes (Programa PAREER) para aumentar su presupuesto y ampliar el alcance del mismo a todos los edificios, cualquiera que fuese su uso, de manera que se convirtiera en un motor de nuevas actuaciones integrales de mejora de la eficiencia energética mediante reformas de la envolvente térmica y de las instalaciones consumidoras de energía, así como por el uso de tecnologías renovables térmicas (Programa PAREER-CRECE<sup>24</sup>).

### 3.4. La LOE, el Código Técnico de la Edificación y otras normas técnicas.

El marco legal de referencia en la ordenación de la edificación lo constituye principalmente, como ya sabemos, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de ordenación de la edificación (LOE). Su artículo 3 establece tres tipos de requisitos que los edificios deberán satisfacer al proyectarse, construirse, mantenerse o conservarse: los relativos a la funcionalidad, a la seguridad y a la habitabilidad. Dentro de este último se encuentra el *ahorro de energía y aislamiento térmico* y ha sido desarrollado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que contiene el Código Técnico de la Edificación (CTE) y, más concretamente, por el Documento Básico DB HE (Habitabilidad-Energía).

Junto al Código Técnico existen otras normas técnicas a tener en consideración, entre las que debe destacarse el RITE o Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios, aprobado por el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio y modificado por el Real Decreto 238/2013, de 5 de abril. El RITE tiene por objeto establecer las exigencias de eficiencia energética y seguridad que deben cumplir las instalaciones térmicas en los edificios destinadas a atender la demanda de bienestar e higiene de las personas, durante su diseño y dimensionado, ejecución, mantenimiento y uso, así como determinar los procedimientos que permitan acreditar su cumplimiento (art. 1).

Este conjunto normativo debe respetarse, tanto en la elaboración del proyecto, como en la ejecución de la obra. Por ello, el Anejo I del CTE establece que su cumplimiento debe quedar justificado en la Memoria del Proyecto y en los Anejos a la misma deberán incluirse tanto la información relativa a la eficiencia energética del edificio proyectado como al impacto del mismo en el medio ambiente.

El requisito básico de ahorro de energía aparece regulado en el artículo 15 de la Parte I del CTE, el cual enumera las exigencias básicas relacionadas con las energías renovables. Dicho precepto establece que «el objetivo del requisito básico “Ahorro de energía” consiste en conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo, y conseguir asimismo que una parte de este

<sup>24</sup> Téngase en cuenta la Resolución de 28 de abril de 2015, por la que se publica la de 24 de marzo de 2015 (complementada por otra del 9 de septiembre), del Consejo de Administración del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía, por la que se modifican las bases reguladoras y la convocatoria del programa de ayudas para la rehabilitación energética de edificios existentes del sector residencial (uso vivienda y hotelero).

consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento». Para ello, los edificios han de proyectarse, construirse, utilizarse y mantenerse de forma que se cumplan las exigencias básicas que enumeramos a continuación, y que se especifican técnicamente con parámetros objetivos y procedimientos. Su cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de ahorro de energía, aunque muchos edificios van a superar con creces estos niveles de calidad, sobre todo aquellos que se sometan al procedimiento general para el cálculo de la certificación energética del edificio. Analizamos brevemente a continuación cada una de estas exigencias, destacando algunas medidas que pueden ser de interés. Para no extendernos, nos centraremos sólo en aquellas medidas que inciden de forma directa en el uso de fuentes renovables de energía, por lo que no entraremos a examinar la exigencia HE 1 sobre limitación de demanda energética, ni la HE 3: Eficiencia energética de las instalaciones de iluminación.

### **Exigencia básica HE 2: Rendimiento de las instalaciones térmicas.**

Los edificios dispondrán de instalaciones térmicas apropiadas destinadas a proporcionar el bienestar térmico de sus ocupantes. Esta exigencia se desarrolla actualmente en el vigente **Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios** y su aplicación quedará definida en el proyecto del edificio. La mayor parte de sus preceptos tienen carácter básico. Entre sus exigencias de eficiencia energética, se establece que las instalaciones térmicas deben diseñarse y utilizarse de tal forma que se reduzca el consumo de energía y, como consecuencia, las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos. Para ello, deberán disponerse sistemas eficientes que permitan la recuperación de energía y la utilización de las energías renovables y las energías residuales. En consecuencia, su artículo 6, junto a determinadas medidas como la regulación y control de instalaciones o la contabilización de consumos, requiere la utilización de energías renovables, por lo que las instalaciones térmicas deberán aprovechar las energías renovables disponibles, con el objetivo de cubrir con estas energías una parte de las necesidades del edificio. Entre la documentación justificativa del cumplimiento de esta exigencia de eficiencia energética que deberá contener el Proyecto o la Memoria Técnica, la Instrucción Técnica IT 1 incluye la justificación del cumplimiento de la exigencia de aprovechamiento de energías renovables, que luego regula en el apartado 1.2.4.6, titulado aprovechamiento de energías renovables, y que se remite al DB-HE, aunque añade que la climatización de espacios abiertos sólo podrá realizarse mediante la utilización de energías renovables o residuales. Este reglamento tiene un enfoque basado en prestaciones u objetivos, es decir, expresando los requisitos que deben satisfacer las instalaciones térmicas sin obligar al uso de una determinada técnica o

material, ni impidiendo la introducción de nuevas tecnologías y conceptos en cuanto al diseño, frente al enfoque tradicional de reglamentos prescriptivos que consisten en un conjunto de especificaciones técnicas detalladas que presentan el inconveniente de limitar la gama de soluciones aceptables e impiden el uso de nuevos productos y de técnicas innovadoras. Para facilitar su aplicación, el artículo 6 permite la creación de Documentos Reconocidos del RITE, que son documentos técnicos sin carácter reglamentario, que cuenten con el reconocimiento conjunto del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y del Ministerio de Fomento. En el Registro General de Documentos Reconocidos para el RITE, creado por el artículo 7 con carácter público e informativo y que depende de la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, se podrán inscribir los citados Documentos Reconocidos, que en estos momentos son varios y podemos encontrar en la Web del Ministerio en el apartado de eficiencia energética.

**Exigencia básica HE 4: Contribución solar mínima de agua caliente sanitaria.** En los edificios con previsión de demanda de agua caliente sanitaria o de climatización de piscina cubierta, en los que así se establezca en este CTE, una parte de las necesidades energéticas térmicas derivadas de esa demanda se cubrirá mediante la incorporación en los mismos de sistemas de captación, almacenamiento y utilización de energía solar de baja temperatura adecuada a la radiación solar global de su emplazamiento y a la demanda de agua caliente del edificio o de la piscina. Los valores derivados de esta exigencia básica tendrán la consideración de mínimos, sin perjuicio de valores que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial. La regulación contenida en el Documento Básico es aplicable a los edificios de nueva construcción y rehabilitación de edificios existentes de cualquier uso en los que exista una demanda de agua caliente sanitaria y/o climatización de piscina cubierta, aunque podrá disminuirse justificadamente en ciertos casos, como cuando se cubra ese aporte energético de agua caliente sanitaria mediante el aprovechamiento de otras energías renovables, cuando el edificio no cuente con suficiente acceso al sol por barreras ajenas al mismo, o por razones de protección del patrimonio histórico-artístico. En la mayoría de los casos habrá que justificar en proyecto la inclusión alternativa de medidas o elementos que produzcan un ahorro energético térmico o una reducción de emisiones de dióxido de carbono, equivalentes a las que se obtendrían mediante la correspondiente instalación solar, siempre que ello resulte posible. La Sección HE4 del DB-HE define la contribución solar mínima anual como la fracción entre los valores anuales de la energía solar aportada exigida y la demanda energética anual, obtenidos a partir de los valores mensuales. En su tabla 2.1 se indican, para cada zona climática y diferentes niveles de demanda de agua caliente sanitaria (ACS) a una temperatura de referencia de

60 °C, y en la tabla 2.2 se indica, para cada zona climática, la contribución solar mínima anual para el caso de la aplicación con climatización de piscinas cubiertas. Los epígrafes 4.1 y 4.2 de la Sección HE4 regulan el cálculo de demanda medio de ACS y fija la zonificación climática teniendo en cuenta la Radiación Solar Global media diaria anual sobre superficie horizontal. El epígrafe 5 se refiere al mantenimiento de estas instalaciones.

**Exigencia básica HE 5: Contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica.** En los edificios que así se establezca en este CTE se incorporarán sistemas de captación y transformación de energía solar en energía eléctrica por procedimientos fotovoltaicos para uso propio o suministro a la red. Los valores derivados de esta exigencia básica tendrán la consideración de mínimos, sin perjuicio de valores más estrictos que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial. El ámbito de aplicación de la HE5 del DB HE alcanza a las edificaciones destinadas a hipermercado, multi-tienda y centros de ocio, naves de almacenamiento y distribución, instalaciones deportivas cubiertas, hospitales, clínicas y residencias asistidas, o pabellones de recintos feriales, cuando se superen los 5000m2 de superficie construida (incluyendo aparcamientos subterráneos), ya sean de nueva construcción o existentes, siempre que se reformen íntegramente, se amplíen en más de 5000 m2 o se produzca un cambio de su uso característico. Quedan exentos del cumplimiento total o parcial de esta exigencia los edificios históricos protegidos cuando así lo determine el órgano competente que deba dictaminar en materia de protección histórico-artística.

De gran interés son las alusiones al mantenimiento, al obligarse a llevar a cabo un Plan de Vigilancia que verifique el correcto funcionamiento de la instalación, incluyendo la limpieza de los módulos, o un plan de mantenimiento preventivo que deberá realizarse por personal técnico especializado y reflejarse en un Libro de mantenimiento de la instalación. Debe llevarse a cabo al menos una revisión anual. El epígrafe 5 determina las condiciones que debe cumplir toda instalación solar fotovoltaica. Toda instalación solar fotovoltaica conectada a red estará constituida por un conjunto de componentes encargados de realizar las funciones de captar la radiación solar, generando energía eléctrica en forma de corriente continua y adaptarla a las características que la hagan utilizable por los consumidores conectados a la red de distribución de corriente alterna. Este tipo de instalaciones fotovoltaicas trabajan en paralelo con el resto de los sistemas de generación que suministran a la red de distribución.

### **3.5. El Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.**

En sustitución del Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, se aprobó el Real Decreto

235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Su Disposición Adicional Segunda establece el objetivo –difícil de cumplir pero previsto en la normativa de la Unión Europea- de contar con edificios de consumo de energía casi nulo (para los edificios de nueva construcción a partir del 31 de diciembre de 2020 y para los edificios públicos a partir del 31 de diciembre de 2018).

Este reglamento, regula el procedimiento de certificación de eficiencia energética no sólo de los edificios de nueva construcción, sino también de los edificios existentes, con el fin de que los propietarios o arrendatarios del edificio o de una unidad de éste puedan comparar y evaluar su eficiencia energética, todo ello con el fin de favorecer la promoción de edificios de alta eficiencia energética y las inversiones en ahorro de energía, habida cuenta de los importantes costes que implican los servicios energéticos de los inmuebles, tanto a corto como a largo plazo. El objetivo de esta normativa en relación con los edificios existentes es, pues, proporcionar información sobre la eficiencia energética del edificio o de una unidad de éste (local, piso, etc.) con el fin de que los propietarios o arrendatarios puedan comparar y evaluar su eficiencia. Ello es debido a que el coste energético del edificio, dados los elevados costes de la energía, puede implicar un ahorro o gasto importante para el comprador/arrendatario. Recordemos que el certificado de eficiencia energética es uno de los documentos exigidos por el artículo 29 TRLSyRU para la elaboración del Informe de Evaluación del Edificio (IEE).

Es más, el art. 28 TRLSyRU<sup>25</sup> y el 20.1 de la LOE exigen el certificado para inscribir en el Registro de la Propiedad obras de edificación terminadas. En el caso de los edificios existentes, el art. 14 del Real Decreto 235/2013 exige la puesta a disposición del adquirente del certificado en los casos de compraventa de todo o parte del edificio, mientras que en los casos de arrendamiento bastará con exhibir el certificado al arrendatario y facilitarle una

<sup>25</sup> El art. 28 TRLSyRU precisa los requisitos de acceso al Registro de la Propiedad de las obras nuevas terminadas, impidiendo que puedan ser objeto de inscripción registral aquellas que, además de contar con la licencia de obras y la certificación técnica de que la obra se ajusta al proyecto, no posean la licencia de primera ocupación. Los Registradores exigirán, además, el cumplimiento de los requisitos que la Ley impone a los Notarios cuando procedan a autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción o de obra nueva terminada. Así, para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios, básicamente el certificado final de obra y el seguro decenal en caso de viviendas -arts. 19.1.c), 20.1 y Disp. Adic. 2ª.1 LOE-.

b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente –básicamente la licencia de primera ocupación, la licencia de actividad, en su caso, otras autorizaciones administrativas que resulten procedentes y el certificado de eficiencia energética exigido por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios-.

copia. Por tanto, el certificado de eficiencia energética se exige para la venta o alquiler de edificios o unidades de éstos.

El artículo 2 del Real Decreto establece la aplicación del procedimiento básico de certificación de eficiencia energética de los edificios a los edificios de nueva construcción, a los edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen sin certificado en vigor y a los edificios públicos de más de 250 m<sup>2</sup>. Quedan, sin embargo, excluidos los monumentos y edificios de valor histórico o arquitectónico, los edificios de uso agrícola, industrial, militar y religioso, las construcciones provisionales, los edificios de superficie inferior a 50 m<sup>2</sup>., (por tanto los garajes y trasteros), y las viviendas vacacionales de uso inferior a cuatro meses al año. No obstante, en estos últimos casos, cuando sea necesario realizar al conjunto del edificio el Informe de Evaluación del Edificio, deberá realizarse el certificado de eficiencia energética del mismo, comprendiendo dichos edificios o partes de los mismos.

En relación con lo que acabamos de señalar hemos de decir que cuando los garajes o trasteros se vendan o alquilen de forma independiente, entendemos que no será necesario obtener en ese momento un certificado de eficiencia energética de esa unidad no habitable del edificio<sup>26</sup>. No obstante, dado que el TRLSyRU al regular el informe de evaluación del edificio, establece como una parte integrante de ese informe el certificado de eficiencia energética del edificio, cuando sea necesario pasar una ITE o realizar un IEE, también los garajes y trasteros deberán ser examinados en el examen del conjunto del edificio. La LOE en el art. 2.3 -y una norma legal prevalece sobre las reglamentarias- establece que dentro de la edificación se consideran comprendidas las instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio. Lo mismo sucede en el caso de los apartamentos vacacionales. La razón de todo esto es lógica y viene dada por una interpretación finalista de la norma: los compradores/arrendatarios de un garaje o trastero no van a decidir su compra o alquiler por su coste energético, pues su consumo no va a ser muy elevado. Sin embargo, cuando un técnico tenga que calificar la eficiencia energética de un edificio en su conjunto deberá analizar tanto la envolvente térmica del edificio, como sus instalaciones térmicas y de iluminación, así como la calidad del aire interior (art. 6.d) del Real Decreto 235/2013), con el fin de proporcionar unos datos globales de la edificación. Si bien los garajes y trasteros no tienen calefacción normalmente, si tienen controles de emisiones de vehículos, instalaciones de iluminación o puertas automatizadas, que implican consumo eléctrico<sup>27</sup>.

26 Como dice el CTE en el Anejo III sobre definiciones (Recinto habitable) “se consideran recintos no habitables aquellos no destinados al uso permanente de personas o cuya ocupación, por ser ocasional o excepcional y por ser bajo el tiempo de estancia, sólo justifica unas condiciones de salubridad adecuadas. En esta categoría se incluyen explícitamente como no habitables los garajes, trasteros, las cámaras técnicas y desvanes no acondicionados, y sus zonas comunes”. Esos trasteros y garajes son partes del edificio a los efectos de la definición contenida en el art. 1.3.r) del Real Decreto 235/2013.

27 A mi modo de ver, el estudio de la eficiencia energética del edificio a efectos de pasar una ITE o un IEE, debería comprender también el de la iluminación de la urbanización (farolas) y otros elementos que consuman energía.

Para llevar a cabo el procedimiento de certificación se utilizan normalmente varios documentos reconocidos (CE3 y CE3X)<sup>28</sup>. Estos documentos permiten la calificación de la eficiencia energética (art. 4), aunque, dado que sólo permiten una clasificación E o F, también se permiten otras soluciones singulares excepcionalmente. No obstante, debemos decir que estos procedimientos de certificación de eficiencia energética de carácter obligatorio se basan en evaluar las emisiones de CO<sub>2</sub> del edificio sólo durante su vida útil, descartando elementos esenciales como su construcción, su mantenimiento y su posterior derribo y reciclado de sus residuos<sup>29</sup>. Existen también distintos métodos de certificación de la sostenibilidad de los edificios que tienen carácter voluntario y que, haciendo referencia a los aspectos señalados anteriormente, han sido desarrollados por las organizaciones *World Green Building Council* (GBC) y BRE Global. Estos métodos de carácter europeo e internacional (VERDE, BREEAM, LEED, HQE, etc.) evalúan aspectos ambientales como la selección del lugar, la energía y consumo de recursos, la eficiencia en el uso de agua, las emisiones a la atmósfera, las cargas ambientales, la calidad ambiental interior, así como otros aspectos sociales, económicos y culturales<sup>30</sup>.

En el caso de certificación de eficiencia energética en edificios de nueva construcción -junto al certificado final de obra- (art. 7) hay que ajustar la certificación de proyecto si no coincide con la del edificio terminado.

Al contenido del certificado de eficiencia energética se refiere el art. 6 del Real Decreto, debiendo constar una serie de informaciones (descripción de características energéticas del edificio, normativa sobre ahorro y eficiencia energética aplicable en el momento de la construcción del edificio) y también recomendaciones para mejorar los niveles de eficiencia energética del edificio.

El procedimiento de certificación de la eficiencia energética aparece contemplado en el art. 5. El promotor o propietario debe encargarse de la certificación y conservar los documentos, debiendo incluirlos en el Libro del Edificio. Debe también entregar el certificado al órgano competente de la Comunidad Autónoma para su registro. Por su parte, el técnico competente realizará las pruebas y comprobaciones necesarias. No obstante, el certificado da información, no acredita. La certificación de viviendas y locales de un mismo edificio podrá ser única o podrá basarse en viviendas o locales representativos de iguales características energéticas.

<sup>28</sup> Sobre estos procedimientos véase el reportaje de la revista CERCHA, nº 119, págs. 72 a 76.

<sup>29</sup> Téngase en cuenta el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.

<sup>30</sup> Véase el reportaje sobre estos sistemas de certificación de la sostenibilidad en edificios en la revista CERCHA, nº 115. Págs. 60 a 65. Sobre el método BREAM pueden consultarse las páginas [www.bream.es](http://www.bream.es) y [www.bre.co.uk](http://www.bre.co.uk). Sobre el método LEED encontramos [www.spaingbc.org/](http://www.spaingbc.org/) y sobre la certificación VERDE [www.gbce.es](http://www.gbce.es). Véase también SALGADO DE LA TORRE, Rafael; *Evaluación Medioambiental de los Edificios. Green Building Challenge*. En *Jornadas de debate y reflexión sobre la aplicación de la LOE*. Silva Editorial. Tarragona, 2001. Págs. 181 a 198.

Los locales no definidos en el proyecto, salvo industriales, requerirán un certificado antes de apertura del local. En viviendas unifamiliares el certificado podrá basarse en la evaluación de otro edificio representativo, de diseño y tamaño similares y con eficiencia energética similar.

En relación con el control de certificados (art. 9) éste se llevará a cabo por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se realizará sobre una selección al azar de una proporción estadísticamente significativa de los certificados expedidos anualmente. Cuando la calificación de eficiencia energética resultante del control sea diferente a la obtenida inicialmente y antes de proceder a la modificación de la calificación obtenida, se le comunicarán al promotor o propietario las razones que la motivan y un plazo determinado para su subsanación.

Los sistemas de control externo por las Administraciones Públicas del proceso de elaboración y cumplimiento de los certificados de eficiencia energética de los edificios podrán llevarse a cabo, bien directamente con técnicos de la Administración, o bien indirectamente mediante la colaboración de entidades o agentes autorizados (acreditados e inscritos en Registros Públicos) para ello. Estas entidades o agentes autorizados pueden ser entidades de control de calidad (art. 14 LOE y Real Decreto 410/2010) o técnicos independientes cualificados, todo ello de conformidad con el procedimiento que establezca el órgano competente de la Comunidad Autónoma. De conformidad con la Disposición Transitoria 3ª del Real Decreto 235/2013, las Comunidades Autónomas han ido creando los registros autonómicos de certificados de eficiencia energética. Como ejemplos de normativa autonómica podemos encontrar el Decreto 6/2011, de 1 de febrero, por el que se regulan las actuaciones en materia de certificación energética de edificios en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se crea el Registro Autonómico de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios y Entidades de Verificación de Conformidad, la Orden de 14 de junio de 2013 de la Comunidad de Madrid<sup>31</sup> sobre Registro Autonómico de certificados, el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, junto con la Orden EYE/23/2012, de 12 de enero, en Castilla y León, el Decreto 46/2014, de 1 de abril, en Aragón, la Orden de 9 de diciembre de 2014 en Andalucía, el Decreto 226/2014, de 9 de diciembre, de certificación de la eficiencia energética de los edificios del País Vasco, o el Decreto 39/2015, de 2 de abril, por el que se regula la certificación de la eficiencia energética de los edificios en la Comunidad Valenciana. Estos registros facilitarán las labores de inspección y control técnico y administrativo a que se refieren los artículos 9 a 10 del Real Decreto.

<sup>31</sup> En la Comunidad de Madrid puede verse el Decreto 10/2014, de 6 de febrero, por el que se aprueba el procedimiento para llevar a cabo las inspecciones de eficiencia energética de determinadas instalaciones térmicas de edificios (las que superen los 70 kW de potencia).

La validez del certificado es de 10 años<sup>32</sup>. Bajo responsabilidad del propietario, la renovación y actualización del certificado seguirá las condiciones establecidas por el órgano autonómico competente (art. 11). La obtención del certificado de eficiencia energética otorgará el derecho de utilización, durante el periodo de validez del mismo de la etiqueta de eficiencia energética regulada en los arts. 12 a 14. Ésta, que es un distintivo que señala el nivel de calificación de eficiencia energética obtenida por el edificio o unidad del mismo, será de exhibición obligatoria para edificios privados frecuentados por público superiores a 500 m<sup>2</sup> o edificios públicos de más de 250 m<sup>2</sup>. El certificado se entregará al comprador. Al arrendatario se le dará copia.

Consecuencia de actuaciones poco éticas o profesionales en éste ámbito, el art. 18 del Real Decreto 235/2013 establece el marco general del régimen sancionador. La vulneración de esta regulación podrá constituir una infracción en materia de consumo, cuya regulación se contiene en Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Pero el régimen específico de las infracciones en materia de certificación energética de edificios se contiene en las Disposiciones Adicionales 12<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup> del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Así entre las infracciones leves (multa de 300 a 600 Euros) se puede incluir no mencionar el certificado en la oferta de la vivienda. Entre las graves (multa de 601 a 1000 Euros) encontraríamos la no presentación del certificado para registro en la Comunidad Autónoma o no entregarlo al comprador o inquilino. Y entre las infracciones muy graves (sancionadas con multa de 1001 a 6000 Euros) estaría el haber falseado información para obtener el certificado o actuar como técnico certificador sin cumplir los requisitos legalmente exigidos.

Sobre los técnicos competentes para realizar estos certificados, la Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto se remite a una futura Orden Ministerial para determinar las cualificaciones profesionales requeridas para suscribir estos certificados. Con ello se sigue retrasando el problema de las luchas de los Colegios Profesionales por las atribuciones profesionales relacionadas con la edificación sobre aspectos no regulados por la LOE (como ocurre también en las ITEs o en los IEEs, donde ya existe una clara jurisprudencia al respecto). En todo caso, en tanto no se desarrolle la citada Orden Ministerial, en edificios de vivienda los técnicos competentes serán, entre otros, los Arquitectos y Arquitectos Técnicos, pues el art. 1 del reglamento regulador del procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios se remite a la LOE<sup>33</sup>. Para la certificación de edificios existentes se

32 Igualmente deberán incorporarse al Libro del Edificio las preceptivas renovaciones de dichos certificados, estableciendo el órgano competente de la Comunidad Autónoma las condiciones específicas para proceder a su renovación o actualización. En la Comunidad de Madrid se puede solicitar telemáticamente la tramitación, renovación o actualización de certificados de eficiencia energética de edificios de nueva construcción y de edificios existentes (<https://gestionesytramites.madrid.org>).

33 El art. 1.3.p) y 1.3.q) del Real Decreto establecen:

«p) *Técnico competente*: técnico que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras o dirección de ejecución de obras de edificación

podrá contar con técnicos ayudantes (art. 8)<sup>34</sup>. Quedan fuera del Real Decreto 235/2013 los edificios y locales de uso industrial. En edificios públicos los certificados podrán llevarse a cabo por técnicos competentes de las propias Administraciones Públicas.

Por último, para mejorar la eficiencia energética de los edificios, la LRRR también modificó la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, introduciendo varias precisiones. Así, el art. 10.3.b) permite, previa autorización administrativa y tras la aprobación de las tres quintas partes del total de propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación, cualquier alteración de la fábrica del edificio que sirva para cerrar las terrazas o modificar la envolvente con el fin de mejorar la eficiencia energética del edificio. También su art. 17.1 dispone que la instalación de sistemas comunes o privativos de aprovechamiento de energías renovables, o bien de las infraestructuras necesarias para acceder a nuevos suministros energéticos colectivos podrá acordarse, a petición de cualquier propietario, por un tercio de los integrantes de la comunidad que representen, a su vez, un tercio de las cuotas de participación. La nueva infraestructura instalada tendrá la consideración de elemento común y sus costes no podrán repercutirse sobre los propietarios que no hubieran votado expresamente a favor, aunque, si con posterioridad éstos solicitasen el acceso a los suministros energéticos a través de las infraestructuras instaladas con el voto favorable de los otros propietarios, habrán de abonar el importe que en su momento les hubiera correspondido, debidamente actualizado con el interés legal<sup>35</sup>.

#### 4. Conclusión: una reflexión sobre la realidad actual.

Consciente del alto coste que para Europa representa el consumo de energía y de la imperiosa necesidad de reducir los gases de efecto invernadero, en las últimas décadas la Unión Europea ha desarrollado una actividad frenética para el impulso de energías renovables y la mejora de la eficiencia energética en los distintos sectores afectados: transporte, industria,

---

o para la realización de proyectos de sus instalaciones térmicas, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o para la suscripción de certificados de eficiencia energética, o haya acreditado la cualificación profesional necesaria para suscribir certificados de eficiencia energética según lo que se establezca mediante la orden prevista en la disposición adicional cuarta.

q) *Técnico ayudante del proceso de certificación energética de edificios*: técnico que esté en posesión de un título de formación profesional, entre cuyas competencias se encuentran la colaboración como ayudante del técnico competente en el proceso de certificación de eficiencia energética de edificios».

<sup>34</sup> Téngase en cuenta que el art. 31 del Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios establece unas Inspecciones periódicas de eficiencia energética. Las inspecciones de eficiencia energética se realizarán de manera independiente por las entidades o agentes cualificados o acreditados por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, elegidos libremente por el titular de la instalación de entre los habilitados para realizar estas funciones. <sup>35</sup> Incluso, el art. 17.5, en relación con el ahorro de energía y la reducción de gases de efecto invernadero en el sector del automóvil, contempla que la instalación de un punto de recarga de vehículos eléctricos para uso privado en el aparcamiento del edificio, siempre que éste se ubique en una plaza individual de garaje, sólo requerirá la comunicación previa a la comunidad. El coste de dicha instalación, debidamente certificada, y el consumo de electricidad correspondiente serán asumidos íntegramente por el o los interesados directos en la misma.

alumbrado exterior, calderas de calefacción y electrodomésticos, rehabilitación urbana y, especialmente, edificación. Las políticas comunitarias se han plasmado en Directivas, Reglamentos y Recomendaciones que han ido poniendo en marcha distintas medidas, en muchos casos ambiciosas, que van a suponer a medio y largo plazo un cambio radical en los sistemas energéticos y el uso de la energía por los ciudadanos de la Unión.

En el sector de la edificación, donde el consumo energético supone un porcentaje muy importante sobre el total, se pretende lograr a medio plazo Edificios de Consumo de Energía Casi Nulo y para ello los edificios públicos deben servir de ejemplo. La normativa española vigente (CTE, RITE y Real Decreto sobre certificación de eficiencia energética de los edificios) ha ido avanzando en el uso en los edificios de fuentes de energía renovables y en la adopción de medidas de aislamiento y ahorro energético que mejoren la eficiencia energética de un parque de edificios ya bastante anticuado. Con ello se pretende concienciar a los ciudadanos del coste que, para ellos y para la sociedad, representa un elevado consumo de energía, lo que se ilustra con la etiqueta de eficiencia energética de los edificios, reproduciendo lo que ya se ha hecho con otros productos como electrodomésticos o calderas.

Sin embargo, para lograr los loables objetivos previstos en la estrategia europea sobre eficiencia energética, aún queda mucho por hacer. Aunque las políticas sobre rehabilitación y regeneración urbana pretenden contribuir a una cierta reactivación del sector de la construcción, que representa un pilar básico para la economía y el empleo de nuestro país<sup>36</sup>, no debe obviarse que nos encontramos en un contexto de salida de una gravísima crisis económica, con un elevado porcentaje de desempleo y que las familias más desfavorecidas son las que precisamente habitan los edificios menos eficientes energéticamente hablando. Los distintos planes de ayudas públicas puestos en marcha han servido para realizar actuaciones muy concretas, pero para llegar a acercarse a los objetivos fijados por la Unión Europea haría falta un sistema de ayudas públicas de mucha mayor envergadura (lo que no es fácil de llevar a cabo en un país con una deuda que ronda el 100% del PIB<sup>37</sup>) y, también, unos incentivos fiscales más claros y directos. Esperemos que las ayudas a las que se refiere el Anexo I de la Comunicación “Energía Limpia para todos los europeos” (COM (2016) 860 Final), de 30 de noviembre de 2016, lleguen finalmente con eficacia a sus destinatarios.

Todo lo anterior debe analizarse en el contexto de un mundo globalizado, en el que no todos respetan las mismas reglas pese a que las consecuencias del aumento de gases de efecto invernadero en la atmósfera serán iguales para todos.

<sup>36</sup> En Europa, según el Anexo I de la Comunicación “Energía limpia para todos los Europeos” [COM (2016) 860 Final], el sector de la construcción proporciona, por sí solo, unos 18 millones de empleos directos y genera un 9 % del PIB. *The European construction sector – A global partner* (Comisión Europea, 2016).

<sup>37</sup> Sirva de ejemplo el Real Decreto-Ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de pre-asignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

**Palabras clave:** Eficiencia Energética, Certificado de Eficiencia Energética, Edificación, Edificio de consumo de energía casi nulo, Energías Renovables

**Bibliografía:**

- ALENZA GARCÍA, José Francisco (Dir.); *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*. Aranzadi. Pamplona, 2014.

- ARENAS CABELLO, Francisco. Julio; "Marco normativo de la eficiencia energética y las energías renovables en la edificación". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 13/2008. Págs. 279 a 289.

- BLASCO HEDO, Eva; "La certificación de la eficiencia energética en la edificación". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 16/2009. Págs. 289 a 310.

- CASARES MARCOS, Ana Belén; *La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental*. En QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Ana Belén; *Urbanismo sostenible: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2016. Págs. 217 a 305.

- GALERA RODRIGO, Susana; *Políticas locales del clima: otra razón para renovar la Planificación (¿local?) en España*. En GIFREU FONT, Judith, BASSOLS COMA, Martín y MENÉNDEZ REXACH, Ángel; *El derecho de la ciudad y el territorio (Estudios en homenaje a Manuel Balbé Prunés)*. INAP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017. Págs. 475 a 498.

• "Del ahorro de energía a la eficiencia energética: objetivos e instrumentos de las políticas europeas". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 289. 2014. Págs. 85 a 119.

- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel; *Energías renovables y eficiencia energética: política y regulación comunitaria y nacional*. En ARENILLA SÁEZ, Manuel; *La Administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. INAP. Madrid, 2010. Págs. 1377 a 1398.

• *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*. Aranzadi. 2011.

• "Régimen jurídico de la eficiencia energética y el ahorro energético". *Revista Jurídica de Navarra*, nº 50. 2010. Págs. 171 a 208.

- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (Dir.); *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética. Especial referencia a su incidencia en las Administraciones Públicas*. Aranzadi. Pamplona, 2016.

- MELLADO RUIZ, Lorenzo (Coord.); *Energías renovables, ahorro y eficiencia energética en Andalucía. Régimen jurídico*. Atelier. Barcelona, 2012.

- del OLMO ALONSO, Jesús; *Aspectos jurídicos de la edificación*. Montecorvo. Madrid, 2002.

• "Urbanismo y Medio Ambiente en España: panorama actual". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 244. 2008. Págs. 103 a 107.

- PERNAS GARCÍA, Juan José; *Contratación pública y eficiencia energética*. En PERNAS GARCÍA, Juan José (Coord.); *Contratación Pública Estratégica*. Aranzadi. Pamplona, 2013. Págs. 283 a 328.

- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín María; "Energía y Medio Ambiente: Marco normativo y aplicación judicial". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 21. 2012. Págs. 23 a 60.

- SALGADO DE LA TORRE, Rafael; *Evaluación Medioambiental de los Edificios. Green Building Challenge*. En *I Jornadas de debate y reflexión sobre la aplicación de la LOE*. Silva Editorial. Tarragona, 2001

- SANDOVAL FERNÁNDEZ, Pablo; “La eficiencia energética en edificios: la implantación de las empresas de servicios energéticos en España”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 20. 2011.

- SECRETARÍA DE ESTADO DE ENERGÍA; *La energía en España 2015*. Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Madrid, 2016.

# O direito à participação no planeamento urbano em Portugal: um diálogo entre o direito e a sociologia<sup>1</sup>

Sheila Holz<sup>2</sup>

## Resumo

A teoria da democracia participativa fortaleceu-se nos últimos 10 anos, como resposta institucional à crise de legitimidade da democracia representativa. Ela advoga que a inclusão dos cidadãos nos processos de decisão reforça a legitimidade destes e antecipa a solução de conflitos. As constituições modernas garantem ao cidadão o direito de participação, ou seja, de ser incluído no processo de decisão, e em algumas áreas, como o planeamento urbano, estas práticas vêm sendo largamente difundidas. Neste texto pretende-se analisar como estes dois enfoques, um a partir das ciências sociais e outro a partir do direito, conjugam-se na legislação portuguesa, quais são suas convergências e divergências. Para isso será feita uma breve análise da teoria da democracia participativa e sua aplicação ao planeamento urbano, para compreender seus limites e potencialidades, e, em seguida, será feita uma análise da legislação que regula o planeamento territorial português, para compreender como a participação é inserida em seu conteúdo.

## 1. Introdução

Uma investigação que analisou a qualidade da democracia, conduzida em Portugal com base no esquema teórico desenvolvido no âmbito do Democracy Barometer for Established Democracies<sup>3</sup> (Costa Pinto *et al.*, 2009), demonstrou que os eleitores apresentam um baixo grau de satisfação com os representantes eleitos. Dentre as várias razões apontadas, os entrevistados consideram que o cidadão não tem qualquer influência nas decisões políticas, que os políticos se preocupam exclusivamente com interesses pessoais e que não há sintonia entre aquilo que consideram ser prioritário para o país e aquilo a que os governos dão prioridade.

Nota-se que o cidadão que alienou a sua vontade, elegendo um representante, já não se sente representado e, insatisfeito, acaba por participar ainda menos da vida política,

<sup>1</sup> Este artigo foi elaborado com base na pesquisa realizada para defesa da tese “A força da lei e a força de vontade: a importância da lei para a promoção de práticas participativas na elaboração de instrumentos urbanísticos em Portugal e na Itália”, orientada por Giovanni Allegretti e Fernanda Paula Marques Oliveira, no programa de doutoramento em Democracia no Século XXI, do Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra e foi financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (SFRH/BD/60381/2009). A pesquisa foi realizada entre 2011 e 2015, e à época vigoravam os Decretos-Leis nº 442/91, de 15 de Novembro (Código de Procedimento Administrativo), o Decreto-Lei 380/99 (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial) e a Lei nº 48/98, de 11 de Agosto (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo), tendo a tese analisado estas leis. No presente artigo foi analisada a legislação agora em vigor e feitas as devidas alterações no texto relativamente ao conteúdo. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/29527?mode=full>

<sup>2</sup> Doutora em Democracia no Século XXI, pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra. Pesquisadora associada ao projeto EMPATIA (H2020), coordenado pelo CES.

<sup>3</sup> Mais informações disponíveis em [http://www.democracybarometer.org/concept\\_en.html](http://www.democracybarometer.org/concept_en.html)

desvalorizando o direito ao voto, o que coloca em causa também a estrutura da democracia. Esta apatia do cidadão fica clara com “a convicção generalizada de que ‘votar não vai alterar nada’, de que alterações de governo não têm qualquer importância, uma vez que o verdadeiro poder está fora do controlo do governo” (Arblaster, 2004: 137).

O desinteresse com a vida política por parte do cidadão-eleitor pode ser entendido dentro do modelo democrático representativo como uma ação-reação, pois o cidadão elege um representante que age de maneira insatisfatória, ou mesmo contrária, aos interesses dos eleitores. Isto faz com que o cidadão não se sinta representado e fique desmotivado em participar da vida pública (Santos, 2007).

Portanto, a crise da democracia representativa expõe os problemas do modelo representativo como forma de governo. Como referem Santos e Avritzer (2003), o modelo de democracia liberal, pautado no princípio da maioria, dos sistemas eleitorais e da representação, não consegue atender às demandas por prestação de contas e múltiplas identidades dos diversos atores sociais

Assim, o desafio que se coloca ao modelo de democracia representativa é o da transformação, pois a complexização da sociedade contemporânea aponta os limites da democracia representativa, dentre os quais, destaca Umberto Allegretti (2010b), estão a falta de real representatividade, a dependência de aparatos administrativos e técnicos, a conflitualidade não resolvida, a discriminação social, insegurança e a incapacidade dos peritos em lidarem com a complexidade da sociedade. Estes limites evidenciam-se nas dificuldades que o modelo representativo enfrenta, gerando nos cidadãos insatisfação com os representantes eleitos.

A participação cidadã desperta, assim, grande interesse no campo teórico (conforme se vê pela vasta bibliografia disponível) assim como no debate político atual, e é estudada aqui como eixo central. Na teoria social e política, como referido, a democracia participativa tende a ser lida sobretudo como uma alternativa para a atual crise da democracia representativa, capaz de contribuir para resgatar algumas de suas “promessas não cumpridas” (Norberto Bobbio, 1986) através da inclusão de novos atores nos processos de decisão (Santos e Avritzer, 2003). Ela é também idealizada como um espaço de apoio para o aperfeiçoamento da democracia representativa, por via do diálogo adequado com os cidadãos, evitando-se conflitos futuros que podem inviabilizar as intervenções projetadas<sup>4</sup> ou favorecer uma melhor manutenção e sustentabilidade destas no tempo (Luigi Bobbio, 2013). Nas ciências jurídicas, o tema é analisado sob a perspectiva dos Estados Democráticos de Direito, que em suas constituições garantem o direito à igualdade, à informação e também à participação, mas

<sup>4</sup> Foi realizado um mapeamento dos conflitos ambientais decorrentes de contestação por parte de cidadãos e movimentos sociais em todo o planeta e mostra, dentre outros casos, muitas obras já realizadas que estão abandonadas em decorrência da forte contestação ao seu uso/implementação que sofreram. O mapeamento está disponível em <https://ejatlas.org/>

considerando que uma das grandes dificuldades atualmente existente em relação a estes direitos é, justamente, de assegurá-los (Miranda, 2012; Picchi, 2012), tornando-se necessária a existência de outros mecanismos para além do exercício do voto universal.

## 2. Da democracia participativa

É nesse contexto que se insere a democracia participativa, que compreende a democracia não apenas como um processo de seleção de líderes políticos, mas abrange também a participação dos cidadãos nas decisões coletivas, através da inclusão do cidadão em espaços para discussão coletiva, onde são envolvidos em espaços coletivos de debate no processo de tomada de decisão sobre a vida coletiva (Pateman, 1992).

No modelo democrático participativo, ao contrário do modelo representativo, a participação do cidadão não está restrita ao processo eleitoral e propõe-se um processo constante de discussão que inclui todos os atores sociais para a tomada de decisão. Portanto, este não é mais exclusivo de uma elite política ou um corpo técnico-burocrático, como defendido na teoria representativa. O Estado continua a ter centralidade no processo de decisão, porém deve articular as demandas da sociedade civil num espaço público de debate coletivo.

Com base nestes conceitos, a participação cidadã tem sido incluída na agenda política como uma nova forma de articulação entre Estado e sociedade civil, seja pela pressão dos movimentos sociais ou através da promoção da participação coletiva promovida pelos governos. A inclusão destes atores, que antes estavam afastados do processo de decisões políticas tradicional, permite aumentar a legitimidade das decisões pois promove um resultado unitário e consertado (Santos e Avritzer, 2003; Dias, 2008a e 2013, U. Allegretti, 2010b; Sintomer e G. Allegretti, 2009). Por isto, esta nova fase democrática é peculiar e manifesta-se como um novo conceito social e histórico, e não se deve pensar em uma substituição de qualquer outro modelo democrático, mas sim antes em um complemento, uma integração e um enriquecimento (U. Allegretti, 2010a).

Porém, deve-se estar atento para o fato de que a metodologia dos processos participativos pode favorecer alguns grupos sociais mais privilegiados, pela capacidade de organização, capacidade de manifestar seus interesses, facilidade em falar em público, etc., tendo-se que ela não pode se transformar numa “justaposição de votos favoráveis e contrários com o fim de construir uma maioria que sustenta uma tese pré-definida [e também] não pode exaurir-se em um mero exercício de mediação” (Morisi e Paci, 2009: 22).

Em que pese as teorias sobre a democracia participativa terem surgido nos anos 1960, em especial na Europa, resultado dos movimentos estudantis e operários que exigiam espaço para participar em algumas decisões, foi há pouco mais de uma década que os processos participativos se intensificaram, sobretudo nos níveis locais de governo, e espalharam-se de forma relativamente rápida por todos os continentes. Fizeram, assim, emergir um grande

número de distintas experiências que privilegiam o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões, como mostra o mapeamento que está a ser realizado pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) juntamente com o projeto EMPATIA.<sup>5</sup>

Essas práticas são promovidas, principalmente, pelos governos locais e permitem perceber que os processos democráticos “articulam representação e participação e, ao mesmo tempo, criam espaços para a capacitação e envolvimento de cidadãos em domínios antes tradicionalmente considerados como ‘reserva de peritos’.” (Cunha *et al*, 2010, p. 171) e reforçam a interação entre Estado e sociedade civil.

As práticas participativas estão presentes em diversas áreas, como nas políticas públicas de saúde, ambiente, habitação, no aspecto orçamentário e no planeamento territorial e urbano, e “não existe *uma* forma de democracia participativa mas um conjunto de formas participativas diferentes” (U. Allegretti; 2008: 186 - grifo no original).

Portanto, atualmente, referir-se à democracia participativa não é referir o conceito genérico de participação, com sua noção de participação política que atribuía legitimidade às instituições eletivas, na chamada democracia representativa. Na democracia participativa, a sociedade, ou seja, cidadãos e entidades - mesmo que não titulares da cidadania formal - estão fortemente presentes nas decisões, de forma autónoma ou através de associações, e possuem capacidade de iniciativa e presença ativa na consulta e decisão (U. Allegretti, 2010: 12).

No planeamento urbano, as práticas de participação cidadã começam a intensificar-se no final da década de 1990, baseadas na ideia de democratização do planeamento, com a inclusão dos cidadãos no debate sobre a cidade. Estão alinhadas a um contexto social e político de maior abertura democrática, de economia globalizada, rápidas mudanças e uma sociedade mais informada (a informação está ao alcance de todos com muita facilidade) e que exige, através de diversos movimentos em todas as escalas (local, regional, nacional, global), participar das decisões nos mais diversos setores.

Os problemas com os modelos de planificação anteriores, que davam mais espaço para as empresas (e os empresários) pensarem a cidade, consoante seus próprios interesses, passaram a ser superados com base na teoria participativa que promove a participação cidadã na gestão urbana. Assim, começam a surgir, um pouco por todo o mundo, novos espaços de debate no processo de tomada de decisão sobre a cidade, que reúnem os técnicos, os interessados e os cidadãos, como os conselhos, as audiências e as consultas públicas, incentivados por organismos internacionais muitas vezes sob a perspectiva da governância urbana.<sup>6</sup> Porém, não significa dizer que houve, necessariamente, uma sobreposição ou superação de modelos, mas sim uma adequação deles às necessidades económicas, sociais e políticas do

<sup>5</sup> Disponível em <https://oidp.empatia-project.eu/>

<sup>6</sup> Organizações como a União Europeia, o Banco Mundial e as Nações Unidas têm difundido práticas e modelos, incentivando a gestão democrática das cidades.

seu tempo, afinal, nos planos atuais ainda há espaço para a regulação e para as estratégias, mas também para a promoção de práticas participativas, que remetem a uma relação “virtuosa entre formação cívica, defesa do interesse público e participação” (Ferrão, 2011: 72).

As experiências já realizadas mostram que estes espaços de discussão “visam reverter processos de gradual separação entre política e cidadãos” (Cunha; G. Allegretti; Matias, 2011: 170) e abrem caminho para novas formas de pensar a sociedade, incluindo outros saberes às práticas de governo, antes marcadas pela primazia do saber técnico, pela burocracia e pela representação política do modelo neoliberal onde “não se vislumbra o aumento da capacidade de conhecimento e gestão dos eleitos sem contacto directo com a complexidade social, confrontando as decisões com os seus efeitos benéficos e perversos e gerindo em contínuo uma sociedade em mudança acelerada” (Guerra, 2010: 132).

A definição de planeamento urbano participativo é bastante ampla, sendo que a expressão muitas vezes se confunde com termos como planeamento comunicativo, planeamento incrementalista, planeamento colaborativo, *advocacy planning*, planeamento politizado, *design* urbano e a perspectiva eco-feminista, entre outros, que possuem alguns pontos em comum e outros divergentes, embora todos se refiram à inclusão do cidadão nos processos de planeamento territorial.

Nesta pesquisa, entende-se que o planeamento participativo remete aos processos que transformam o cidadão de sujeito passivo em sujeito ativo no processo de planeamento, envolvendo-o diretamente na construção do território onde vive, através da negociação entre governo e cidadãos, com a criação de espaços públicos de discussão, que buscam soluções concertadas e permitem a inclusão de diversos atores sociais representantes da diversidade presente na sociedade. Estes espaços de discussão são instituídos pelo Estado<sup>7</sup> e beneficiam da teoria da democracia participativa. Neles, o cidadão, enquanto partícipe, será colocado em confronto com outros cidadãos e com os técnicos/planeadores para, ativamente, construir as transformações territoriais. Portanto, o planeamento participativo deixa de ser feito “para” o cidadão e passa a ser feito “com” o cidadão, visando estimular “mecanismos de partilha de conhecimento, aprendizagem social e capacitação cívica e institucional, proporcionando resultados certamente superiores, do ponto de vista qualitativo, aos dos processos formais de consulta pública previstos nas legislações em vigor” (Ferrão, 2011: 73).

Dentre os desafios que a participação cidadã no planeamento urbano enfrenta, um deles é, justamente, do “envolvimento dos cidadãos, membros da administração e outros actores e grupos de interesse relevantes para o assunto em debate” (Ferrão, 2011: 73). Em relação ao cidadão, este pode muitas vezes considerar que a aparente complexidade do tema e a neces-

<sup>7</sup> A institucionalização dos espaços de discussão pública pelo Estado é aqui apresentada apenas para efeitos de estudo e delimitação da pesquisa, porém, ressalta-se que existem também formas participativas não institucionalizadas, por exemplo, os movimentos sociais, e que são parte fundamental da democracia em sua essência.

cidade de conhecimentos técnicos, aliada às dificuldades que podem surgir para informá-lo e para informar-se acerca do plano, pode gerar o seu afastamento das práticas participativas, enquanto outros grupos, em função de interesses particulares ou mesmo de conhecimentos específicos, podem acabar por dominar os debates. Por outro lado, os profissionais não podem estar convictos de que, enquanto técnicos, detêm o saber “competente” (Chaui, 2000) sobre o planeamento urbano e, portanto, devem facilitar a comunicação e também compreender qual é o papel que o cidadão pode desempenhar no planeamento urbano.

Mas, então, qual é o papel de técnicos e cidadãos no processo participativo e como conciliá-los? Considera-se que um primeiro ponto a se ter em conta é que, no planeamento urbano, em que pese a importância da contribuição do cidadão, o técnico/planeador exerce um papel fundamental, não apenas pelo plano envolver vários temas (como habitação, espaços verdes, sistema viário, transportes públicos, etc.) como também porque baseia-se em mapas, plantas e estudos de diversas áreas relacionadas com espaço urbano, ou seja, é um trabalho que obedece um carácter científico.

Por isso, quando chamado a participar no planeamento urbano, o cidadão comparece como morador e usuário da cidade, não como responsável pelas soluções a serem encontradas. Porém, não se pode esquecer que o cidadão muitas vezes tem “saber técnico difuso” (Sintomer, 2010: 142; Ciaffi e Mela, 2011a), ou seja, é um *expert* em outras temáticas, as vezes ligadas ao ambiente urbano ou a temas também tratados no plano, e por isso sua contribuição pode ser fundamental.

No mesmo sentido é a opinião de Souza (2006) para quem a população não precisa ter conhecimento técnico profundo e proficiente, mas deve ser honestamente informada para tomar decisões a respeito dos fins e objetivos no plano, e afirma que “[...] técnicos e cientistas são insubstituíveis enquanto tais, devendo atuar na qualidade de consultores ou assessores dos cidadãos, prestando esclarecimentos fidedignos imprescindíveis aos processos de tomada de decisão” (Souza, 2006: 330), respeitando assim seu direito à informação. Refere, ainda, que há exagero e distorção ao apontar uma incapacidade intelectual dos cidadãos comuns para contribuir bem como que existe indisponibilidade por parte dos técnicos para um diálogo mais aberto.

Portanto, a “participação cívica é um necessário complemento da representação política e da funcionalidade expressiva das suas estruturas institucionais” (Morisi, 2009: 13) e é importante perceber o seu papel no planeamento como um recurso complementar ao trabalho técnico. Sintomer (2010) atribui à participação cidadã a tarefa de realizar uma contra-análise, que não implica em dar soluções técnicas aos técnicos, nem apenas dizer onde estão os problemas que devem ser resolvidos, mas sim realizar diagnósticos da cidade e contribuir na elaboração das soluções para os problemas, e para isso, o cidadão deve estar integrado em todo processo de elaboração do planeamento urbano.

### 2.1. Participação cidadã como direito fundamental no Estado constitucional

As Constituições dos Estados democráticos de direito estão baseadas no princípio da soberania popular e na proteção dos direitos fundamentais e relacionam-se, assim, com o fortalecimento da democracia. Estes textos mesclam institutos de democracia representativa, semi-direta e participativa, garantindo o direito ao sufrágio universal, a participação individual através de plebiscitos e referendos e, também, a participação procedimental como direito à ação, o direito de reunir-se em associações e sindicatos.

Neste sentido, pode-se considerar que “*democratizar a democracia através da participação* significa, em termos gerais, intensificar a otimização da participação direta e activa de homens e mulheres” (Canotilho, 2012 - grifo no original).

No mesmo sentido é a opinião de Umberto Allegretti, para quem

[...] participação e a democracia participativa [devam] ser consideradas não somente como conteúdos de um princípio “objetivo” que rege os procedimentos de decisão política e administrativa, mas também como conteúdo de um verdadeiro e próprio “direito subjetivo”, na forma de um direito individual fundamental: o que poderia reconduzir a condição tradicional que consiste na atividade política do cidadão como a verdadeira expressão de um direito fundamental (direito político) (2006: 154).

Este direito subjetivo de participar, traduzido em direito político e direito fundamental, a que se refere Umberto Allegretti, é visto por Oliveira (2010) não apenas como um direito, mas também como um dever. Para o autor, o papel do cidadão nas democracias é exercido quando ele passa a agir de forma ativa na vida política, não apenas na posição de quem tem direitos, mas também como quem tem o dever de intervir. O autor afirma, ainda, que quando não participa da vida política, o cidadão age como súdito e assim faz escassa a democracia, que por sua vez só é forte quando existem cidadãos ativos.

Portanto, declarar que participar é um direito reafirma o modelo constitucional e político vigente depois que a “Revolução Francesa [...] ‘matou’ o soberano” (Oliveira, 2010: s/p) e transferiu o poder para o povo. Assim, o direito à participação, à intervenção e à decisão pelo povo são inerentes à democracia, e não se faz um Estado democrático sem a existência destas garantias.

Mas desfrutar dos direitos conquistados com o Estado democrático significa, também, poder exercê-los diretamente. Umberto Allegretti (2010) pontua que a democracia é composta de muitos elementos interligados e de complexidade crescente, e que a participação é um elemento crucial da experiência democrática e desempenha um princípio de legitimação das decisões. Porém, diante das práticas existentes, ela acaba por fazer parte da forma de Estado (garantida constitucionalmente) e não da forma de governo.

É por existirem estas garantias constitucionais que não é preciso existir prévia normatização legal para a introdução de nenhuma prática participativa. Assim, qualquer organização pública está autorizada, simplesmente por ser uma instituição democrática, a instaurar uma prática participativa. O ato que cria o procedimento participativo pode ser de diversas naturezas, como um estatuto, um regulamento ou a deliberação de princípios nos órgãos executivos ou parlamentares (U. Allegretti, 2010).

Ainda, efetivar a participação cidadã através dos processos participativos garante ao cidadão a possibilidade de acompanhar um projeto gerido com transparência, o que também é um direito, por isso é importante a publicação e comunicação dos resultados e as respostas às observações, e, quando possível e pertinente, a adaptação do projeto às sugestões.

## 2.2. A participação mensurada

Em um texto clássico sobre os artifícios da participação, Arnstein (1969) reflete sobre a relação existente entre poder e participação nas experiências de planeamento urbano ocorridas nos Estados Unidos. Ela define a participação como a “redistribuição de poder” (Arnstein, 1969: 216) e entende que é a forma dos excluídos poderem beneficiar-se da sociedade que os envolve.

Considerando que a metodologia dos processos participativos pode estar construída de forma que o cidadão, embora esteja formalmente incluído no processo, não tenha capacidade de interferir na decisão, Arnstein elaborou uma escada imaginária, dividida em três níveis e com oito degraus: no primeiro nível, a não participação, que corresponde aos processos de educação do cidadão pelos decisores (*manipulation* e *therapy*); no segundo, ocorre a participação simbólica na qual acontece o apaziguamento (*placation*) ou quando se dá possibilidade ao cidadão de ser consultado (*consultation*) e informado (*informing*), mas não de decidir, ou seja, não há partilha de poder; e no terceiro nível acontece o empoderamento do cidadão, ou seja, é permitida a parceria (*partnership*), a delegação de poder (*delegated power*) ou quando o Estado permite o controlo do cidadão (*citizen control*), e correspondem a situações em que o cidadão tem grande ou pleno poder no processo de tomada de decisões.

Embora Arnstein tenha proposto estas categorias nos anos 1960, ela ainda pode servir como parâmetro para auxiliar a classificação das práticas participativas, diante da existência de processos que, mesmo com todos os esforços já realizados no sentido de aprofundar a democracia, ainda são frágeis sob o ponto de vista da inclusão do cidadão.

As categorias propostas por ela foram atualizadas por Souza (2006: 203-205), considerando-se as terminologias hoje mais utilizadas na teoria acerca das práticas participativas, sendo elas:

a) Coerção: são as situações em que não acontecem, nem mesmo aparente, inclusão do cidadão nas decisões. São mais comuns em regimes de exceção (ditatoriais ou totalitários),

mas ainda assim podem acontecer em democracias quando, por exemplo, acontece a remoção forçada de uma ocupação de áreas ilegais de habitação (com a demolição dos barracos);

b) Manipulação: situação em que a população envolvida é induzida a aceitar uma decisão. Ocorre quando o Estado não tem intenção de estabelecer diálogo, criar canais de participação e nem informar corretamente. Como exemplo destes casos têm-se as políticas públicas compensatórias e as intervenções pontuais com o objetivo de mostrar que se está fazendo “alguma coisa”;

c) Informação: é a situação em que o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas. Depende de fatores como a cultura política para serem mais ou menos completas, ou seja, depende da transparência do jogo político;

d) Consulta: nesta situação o Estado permite o acesso a informações relevantes e também realiza consulta à população, por vezes em processos bem estruturados. Contudo, não há garantia ou compromisso de que as opiniões da população serão de fato incorporadas, justificando-se a negativa com argumentos técnicos;

e) Cooptação: a cooptação pode se dar de diversas formas, mas o autor faz referência à cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou dos segmentos mais ativos (ativistas), convidados a ocuparem postos na administração ou aderirem a determinado “canal participativo” ou “instância participativa”. A cooptação individual serve também para cooptar um grupo maior, pois criam-se “instâncias permanentes”, deixando o Estado de promover pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares. Em relação à consulta, a institucionalização de canais permanentes de participação pode parecer um avanço, e também pode ser um avanço, mas deve garantir que nesta instância haja um real poder decisório, e para isso é preciso independência político-institucional e financeira. O risco desta forma é a desmobilização da sociedade civil, mostrando-se vantajosa apenas para algumas pessoas ou grupos e não para a coletividade;

f) Parceria: corresponde ao primeiro grau de participação autêntica, ou seja, não é meramente consultiva nem cooptativa. Aqui, o Estado e a sociedade civil colaboram em um ambiente de diálogo e transparência razoável para a implementação de políticas públicas ou viabilização de intervenções;

g) Delegação de poder: nesta forma, o Estado abdica de toda uma gama de atribuições, antes vistas como de sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. A democracia direta passa a ser evidente, ainda que mantenha como marcos gerais a democracia representativa. A parceria e a delegação de poder consistem em situações de cogestão entre Estado e sociedade civil;

h) Autogestão: esta forma pressupõe uma sociedade civil basicamente autônoma, sem a figura superior do Estado que decide quanto, como e quando o poder será transferido. Está

situada acima das experiências de delegação de poder, que na prática são o nível mais alto que se pode alcançar no binómio capitalismo + democracia representativa e a legitimidade das decisões está atrelada à participação cidadã.

A diferença entre as classificações de Arnstein e Souza residem, basicamente, no nível mais baixo identificado pelo autor (a coerção), pois ele a considera uma situação extrema da manipulação, o que representa a ausência total de participação. Outra diferença entre os dois é que a classificação de Arnstein mantém sempre uma visão dirigista, administrativa, da participação, estando o Estado sempre presente em todas as modalidades como o tomador de decisão, enquanto Souza propõe uma categoria (autogestão) que corresponde a uma situação plena de democracia direta.

Com base nas classificações de intensidade da participação aqui demonstradas, bem como as reflexões acerca da metodologia dos processos de planeamento, criou-se uma nova estrutura para verificar a inclusão do cidadão nos processos participativos. Transportando-se estes conceitos para a participação no planeamento urbano e, no intuito de mensurar a intensidade da participação, para minha análise, criei três níveis de intensidade de práticas que incluem o cidadão. Antes de apresentá-los, informo que da classificação apresentada por Souza, retirei a coerção pois considero processos participativos os que, de alguma forma, incluem o cidadão no processo de tomada de decisão, portanto, por definição, isto exclui a coerção, afinal, nela não se encontra qualquer traço de participação.

1) **Processos informativos:** quando as práticas participativas estão no nível mais baixo de intensidade. Engloba os processos de *manipulação e informação*. O primeiro se caracteriza pela indução do cidadão a optar por uma decisão, em reuniões públicas e assembleias participativas, enquanto o segundo é aquele que mantém o cidadão permanentemente informado dos processos, seja por boletins informativos, jornais, páginas de internet, ou sempre que solicitado, mas não atribui ao cidadão poder de decisão.

2) **Processos de consulta:** são as práticas que acontecem a um nível intermédio, quando acontece a *consulta* e a *cooptação*. Na *consulta*, o cidadão manifesta sua opinião sobre o processo, mas não tem poder de decisão, está permanentemente informado e responde às questões formuladas, que podem ser implementadas, mas não há compromisso de implementação. Pode acontecer em reuniões e assembleias nas quais o cidadão pode manifestar-se por escrito ou verbalmente. Já no processo em que ocorre a *cooptação*, não existe decisão coletiva, mas sim de um indivíduo em nome de um grupo. Esta acontece através de um canal permanente de participação, quando se criam instâncias com a presença de cidadãos que representam a coletividade;

3) **Processos participativos:** são o mais alto nível de participação, quando acontece a parceria, *delegação* ou *autogestão*. Na parceria, os poderes são partilhados entre Ad-

ministração pública e cidadão no que tange o poder de decisão, pois há compromisso em implementar a decisão da comunidade, que decidiu conjuntamente. Na *delegação*, o Estado permite aos cidadãos decidirem alguns temas e compromete-se em implementar a decisão da comunidade. Estas duas formas são promovidas através de debates públicos, reuniões participativas e conselhos gestores. E, por fim, a o nível da *autogestão*, no qual atribui-se ao cidadão o poder de decisão de maneira ampla, e existe um forte compromisso com a implementação das decisões tomadas pela comunidade. É promovido também por debates públicos, reuniões participativas, conselhos gestores e ainda pelo júri cidadão.

Com base nesta classificação, para a análise que se pretende aqui realizar nos tópicos a seguir, é importante verificar: a) *forma de institucionalização dos processos*; b) *como os cidadãos são envolvidos nos processos participativos*; c) *qual o compromisso do poder público com a vinculação das decisões*; d) *quais os temas que são debatidos*; e f) *como se enfrenta o conflito e busca o consenso*.

### 2.3. A participação cidadã na legislação portuguesa

A Constituição da República Portuguesa (CRP) em seu artigo 1º assenta a República na “vontade popular” e no artigo 2º institui o Estado de direito democrático, “baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática [...]”, no artigo 3º define que “a soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição” e, dentre as “tarefas fundamentais do Estado”, elencadas no artigo 9º, letra c) está “defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos conflitos nacionais”, e ainda dispersos pelo texto Constitucional encontram-se outras referências à participação, como no caso da participação dos interessados no planeamento urbano (artigo 65º n. 5).

A CRP mescla dispositivos que tratam do princípio da democracia representativa (existência de órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes), da democracia semidirecta (instituição de referendo, iniciativa popular, veto e plebiscito) e da democracia participativa (oportunidades ao cidadão de participar nos processos de gestão, exercer controle crítico em opiniões divergentes, a participação direta e ativa para consolidação dos sistema democrático – consagrados, por exemplo, nos artigos 2º, 9º/c e 109º), tendo eleito o princípio da representação “como «modus» primário de realização da «vontade do povo»” (Canotilho, 2012: 293).

No capítulo que trata da Administração Pública, a CRP garante aos administrados o direito à participação “por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática” (artigo 267º, nº 1) e também o direito à informação sempre que for interessado.

O Código de Procedimento Administrativo (CPA), instituído pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, é quem regula o capítulo da CRP sobre a administração pública e estabelece o princípio da participação, expresso no artigo 12.º, determinando que a Administração Pública deve “assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito” e também no artigo 11.º o princípio da colaboração com os particulares, que determina aos órgãos da Administração Pública que atuem em estreita colaboração com os particulares, prestando “informações e os esclarecimentos de que careçam, apoia[ando] e estimular[ndo] as suas iniciativas e recebe[ndo] as suas sugestões e informações”.

A participação pública também é garantia na Lei 83/95, de 31 de Agosto, que regula o Direito de Participação Procedimental e Ação Popular, a qualquer cidadão no gozo de seus direitos civis e políticos e as associações e fundações. A lei define os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de ação popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações previstas no nº 3 do artigo 52º da CRP/76.

O artigo 4º trata especificamente do dever de realizar prévia audiência na preparação de planos ou na localização e realização de obras e investimentos públicos e, no nº 1, refere que, quando da adoção de “planos directores e de ordenamento do território e a decisão sobre a localização e a realização de obras públicas ou de outros investimentos públicos com impacte relevante no ambiente [...] devem ser precedidos, na fase de instrução dos respectivos procedimentos, *da audiência dos cidadãos interessados e das entidades defensoras dos interesses que possam vir a ser afectados* por aqueles planos ou decisões”.

### 3. A participação na legislação de planeamento urbano

A participação nos instrumentos de gestão territorial encontra-se disposta em diversos diplomas legais, e, estabelecendo uma hierarquia dentre eles, no topo da pirâmide está a Constituição. Nela encontra-se, no capítulo dos Direitos e Deveres Sociais, onde trata da habitação e do urbanismo, em seu artigo 65º, nº 5 a garantia da “participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território”.<sup>8</sup>

A elaboração destes instrumentos de planeamento é regulada, por sua vez, pela política de ordenamento do território, atualmente estabelecida na Lei nº 31/2014, publicada em 30 de Maio, Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU) que estrutura o sistema de gestão territorial âmbitos nacional,

<sup>8</sup> Texto incluído pela revisão constitucional de 1997.

regional e municipal, e garante, dentre os seus princípios gerais, a participação dos cidadãos e a concertação entre interesses públicos e privados, dentre outros.

No artigo 6º a LBPPSOTU assegura a todos o direito de “participação efetiva nos procedimentos com incidência na ocupação, uso e transformação dos solos através da apresentação de propostas, sugestões e reclamações, bem como o direito a obter uma resposta fundamentada da administração nos termos da lei” (nº 2, letra *a*) e também “O direito de acesso à informação de que as entidades públicas disponham e aos documentos que integram os procedimentos referidos na alínea anterior (nº 2, letra *b*). Desta forma reconhece que os cidadãos devem estar informados e podem intervir nos procedimentos e, ainda, que para acontecer a participação, deve-se garantir acesso à informação.

Os conteúdos e aplicação da lei que institui as bases gerais são determinados pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) estabelecido pelo Decreto-Lei nº 80/2015 de 14 de maio. Este diploma consagra o direito à informação, no seu artigo 5º, garante a todos os interessados que serão informados sobre a política de gestão do território e que podem consultar os estudos e documentos que são base dos processos, bem como obter cópia e atas de reuniões deliberativas e certidões; obter outras informações pertinentes aos planos territoriais.

O direito à participação está garantido em seu artigo 6º, onde estabelece que “todas as pessoas, singulares e coletivas, incluindo as associações representativas dos interesses ambientais, económicos, sociais e culturais, têm o direito de participar na elaboração, na alteração, na revisão, na execução e na avaliação dos programas e dos planos territoriais” (artigo nº 1). Este define, ainda, que o direito “compreende a possibilidade de formulação de sugestões e de pedidos de esclarecimento, no âmbito dos procedimentos previstos no presente decreto-lei, às entidades responsáveis pelos programas ou pelos planos territoriais, bem como a faculdade de propor a celebração de contratos para planeamento e a intervenção nas fases de *discussão pública*” (nº 2). As entidades públicas responsáveis pelos processos referidos devem comunicar “a abertura e a duração das fases de discussão pública” (letra *c*) e “as conclusões da discussão pública” (letra *d*);

O sistema de gestão territorial instituído pelo diploma organiza, para o âmbito municipal, os planos de sua competência em plano diretor municipal, planos de urbanização e planos de pormenor. A análise da legislação será detida nos planos diretores, pois constituem o objeto de estudo da presente investigação.

O plano diretor municipal (PDM) é de elaboração obrigatória e de competência da câmara municipal. É ele quem “define o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município, sendo o instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais.” (artigo 96). As etapas a serem seguidas estão reguladas pelo RJIGT e valem para os planos municipais, iniciando-se com a deliberação em elaborar ou revisar o plano e sua obrigatória

publicação no Diário da República, e divulgado através da comunicação social, da plataforma colaborativa de gestão territorial e no sítio da internet da câmara municipal. Após esta fase inicia-se a elaboração da proposta de plano que é acompanhada por uma comissão, que deve ser composta traduzindo diversos interesses a salvaguardar e implicações técnicas a considerar, integrando representantes de serviços e entidades da administração direta ou indireta do Estado, das Regiões Autônomas, do município e de outras entidades públicas cuja participação seja aconselhável no âmbito do plano.

Após esta etapa deve-se emitir um parecer que nos 20 dias subsequentes a sua emissão a câmara pode ainda promover reuniões para encontrar soluções concertadas com as entidades que acompanharam a elaboração da proposta do plano e que manifestaram formalmente desacordo com as soluções apresentadas no projeto de plano. Se o consenso não for alcançado, pode a câmara municipal submeter a proposta de plano municipal à discussão pública, optando pelas soluções que considere mais adequadas e salvaguardando a respectiva legalidade.

O artigo 88º do RGJIT determina que a *participação* deve ocorrer durante a elaboração dos planos municipais e que a câmara municipal deve facultar aos interessados todos os elementos relevantes, para que possam conhecer o estado dos trabalhos e a evolução da tramitação procedimental, bem como formular sugestões à autarquia ou à comissão consultiva. A comissão de elaboração deve estabelecer um prazo, não inferior a 15 dias, para a formulação das sugestões e para a apresentação de informações, sobre quais questões que possam ser consideradas no âmbito do respectivo procedimento de elaboração.

Após ter sido concluído o período de acompanhamento, inicia-se o período de discussão pública, que está definido no artigo 89º, que deve comunicado por Diário da República e meios de comunicação, plataforma de gestão territorial e no sítio da câmara municipal na internet. Deve-se informar o período para discussão e a forma como os interessados podem apresentar reclamações, observações ou sugestões.

As *sessões públicas* para discussão dos planos não são obrigatórias, ficando a critério da câmara municipal sua realização e devendo informar onde podem ser consultados os documentos relativos ao plano, tais como proposta, relatório ambiental, parecer final, dentre outros.

A câmara tem obrigação de dar *resposta fundamentada* às reclamações, observações e sugestões que invoquem a desconformidade ou incompatibilidade com outros instrumentos de gestão territorial ou com disposições legais e regulamentares aplicáveis, bem como com a incompatibilidade com planos, programas e projetos e a eventual lesão de direitos subjetivos. Quando encerrar o prazo de discussão pública, a câmara deve ponderar e divulgar os resultados e elaborar a versão final da proposta para aprovação e todas as reuniões da câmara e assembleia municipal que tratem da elaboração ou revisão do plano deverão ser públicas. Todas as reuniões da câmara e da assembleia municipal que tratem da elaboração

ou aprovação de qualquer plano municipal devem ser obrigatoriamente públicas.

As fases seguintes constituem-se da elaboração da proposta final do plano, do parecer final e da proposta que será submetida à discussão na assembleia municipal para votação e aprovação.

#### 4. Considerações acerca da compreensão da participação na legislação portuguesa

Buscando compreender o que a legislação portuguesa define como participação no planeamento urbano, foram acima revistas as legislações aplicáveis identificando-se a definição de participação, e para isso analisa e identifica “quem participa”, “como participa”, “quando participa”, “em que participa” e, finalmente, “quem decide”.

Esta análise tem dois objetivos, o primeiro é estabelecer *quanto poder* de decisão é atribuído ao cidadão no processo de revisão ou elaboração dos planos territoriais municipais, e, a partir disso, responder ao segundo objetivo, que é compreender como a teoria da democracia participativa e a legislação portuguesa dialogam.

Embora haja determinação legislativa para promover a participação cidadã, a sua realização e também sua eficácia (aqui dita no sentido da população participar e dos profissionais estarem abertos à nova forma de abordagem do território) também dependem da “forma como as pessoas (funcionários da administração, especialistas, promotores imobiliários, agricultores, cidadãos em geral), no contexto institucional, organizacional e cultural em que se inserem, a conhecem, interpretam e aplicam” (Ferrão, 2011: 89).

Em primeiro lugar, tem-se que a Constituição Portuguesa, de 1976, garante em diversos artigos a participação dos cidadãos, a igualdade perante a lei e o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos políticos do país, bem como o direito de informação e, conforme alteração constitucional de 2007, o nº 5º do artigo 65º, garante a participação no planeamento urbano. A importância da Constituição na estrutura legislativa não deixa dúvidas de que a legislação ordinária não pode contrariá-la e, portanto, toda a norma que lhe segue deve garantir estes preceitos.

Na legislação ordinária portuguesa estes princípios encontram-se presentes, primeiramente, com a consagração do direito à informação, que é corolário ao direito à participação, afinal, não existe participação se o cidadão não estiver corretamente informado. A participação resulta, também, da necessidade de concretização de outros princípios, como da ponderação dos interesses entre administração pública e privados e da imparcialidade da administração (artigo 5º da LBPPSOTU).

A legislação que regulamenta a participação dos cidadãos na administração pública e, especificamente, na elaboração de planos territoriais, é responsável por estabelecer as obrigações dos gestores públicos em relação ao compromisso com o cidadão no processo

de planeamento. É através dela que se estabelece os momentos da participação, sua intensidade e a capacidade de decisão (o empoderamento) que é garantido ao cidadão, ou seja, é através dela que a partilha de poder entre representantes eleitos e cidadãos é definida.

Quando se analisa “quem participa”, observa-se que a legislação tem uma interpretação ampla, garantindo a qualquer cidadão a participação, não apenas aos diretamente interessados e também as associações e no caso da Lei 83/95, ainda as fundações que representam interesses coletivos. Embora as diversas leis possam variar sua definição de público-alvo não se observa, por exemplo, limites geográficos impostos à participação. Quando se fala da participação no planeamento urbano, a legislação não se restringe aos habitantes do município nem aos proprietários de imóveis, o que significa que todos aqueles que quiserem podem participar.

Em relação a “como participa”, existem diversas formas. Na participação preventiva o cidadão pode manifestar-se para formular sugestões e solicitar informações. Na participação sucessiva também pode fazer sugestões, observações e pedir esclarecimentos, mas compete à Administração pública determinar a forma de intervenção. Se a Administração optar por realizar as sessões públicas, também deve definir sua metodologia (definindo por exemplo como se dão as intervenções). Portanto, na ideia de participação está o acesso a toda informação relativa aos planos, e o direito de poder solicitar informações sobre as disposições que constem nos planos, conhecer condicionantes, servidões aplicáveis ao uso do solo. Pode o cidadão também consultar os processos, tendo acesso aos estudos de base e a documentação relativa e, por fim, tem o direito a obter cópias e certidões, como por exemplo de atas de reuniões deliberativas e certidões dos instrumentos aprovados. Portanto, existe o reforço da informação diante da compreensão de que não há participação sem informação.

Quando se questiona “em que participa” a legislação garante a participação dos cidadãos nas decisões que dizem respeito aos cidadãos e, especificamente, nos instrumentos urbanísticos que são vinculativos aos particulares, como são os planos diretores, os planos de urbanização e planos de pormenor. Assim, podem os cidadãos participar na elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão do território. As limitações feitas são aquelas em que é necessário manter o sigilo das operações.

Na análise de “quando participa” pode-se observar o envolvimento do cidadão desde o processo de tomada de decisão e nas diversas fases de elaboração do plano, podendo ser identificados dois momentos de participação, o da *participação preventiva* e o da *participação sucessiva*. A *participação preventiva* acontece quando é permitido ao particular intervir em qualquer fase de elaboração dos planos, podendo formular questões e apresentar informações sobre qualquer fato que possa ser considerado, ao longo do processo de elaboração. Já a *participação sucessiva*, se materializada na fase de discussão pública, que ocorre numa fase em que o projeto do plano já está elaborado, devendo a administração dar respostas fundamentadas aos cidadãos.

Em relação a “quem decide” nota-se que em todos os documentos legislativos o poder de decisão pertence à Administração pública, por meio de seus técnicos. A exceção é feita na LBPPSOTU que entendeu que as decisões no planejamento urbano devem ser concertadas, ou seja, devem ser tomadas conjuntamente entre a administração pública, por meio de seus técnicos, e os cidadãos. Porém, o RJIGT, que a regulamenta, não torna obrigatória a concertação de interesses com cidadão, mas apenas com as entidades.

As sessões públicas são realizadas a critério da Administração Pública, ou seja, são realizadas quando esta decidir que as deve promover, e quando ocorrem não há necessidade de concertação. O RJIGT torna obrigatório apenas o período de discussão pública, dentro da participação sucessiva, devendo os técnicos ponderar as considerações feitas pelo cidadão e dar respostas fundamentadas. Portanto, como não existe obrigatoriedade de participação concertada com o cidadão, a consequência disso é que o poder de decisão não é partilhado com ele, e assim promove um modelo democrático de baixa intensidade.

Para Oliveira (2009), o RJIGT reforça o dever de informação e transparência da atividade administrativa e não mecanismos de concertação. A esta forma de participação chama de *participação-audição* (2009: 70) e corresponde ao dever da administração ouvir e consultar os administrados antes de tomar a decisão. A participação concertada, para a mesma autora, é definida como

[...] um método de *trocas de pontos de vista* e de *negociação* entre a Administração e os administrados interessados com vista a tentar discernir em comum uma linha de conduta. Traduz-se num modo mais permanente e profundo de trabalho colectivo com uma elaboração comum dos objectivos e dos meios (Oliveira, 2009: 71 – grifos no original).

Portanto, se o espaço de debate coletivo é o local onde ocorre a participação cidadã, se este é o espaço de confronto entre cidadãos e administração pública em busca de consensos e melhores alternativas, ao deixar de instituir a obrigatoriedade das sessões públicas e da decisão concertada, a legislação deixou de promover a democratização de alta intensidade que as práticas participativas podem conferir aos processos. Quando a administração se abre ao confronto, permitindo que seja questionada e promovendo o debate para solucionar os problemas, possibilita a criação de um canal de comunicação entre diversos setores da sociedade, fomenta a integração social pelo reforço das estruturas da sociedade e desenvolve o sentimento de pertença e comprometimento, bem como permite ao cidadão compreender melhor as decisões tomadas pelo poder público.

Na forma como está instituída, entende-se que a participação atende mais a defesa de questões privadas que deixaram de ser observadas pelos técnicos no momento da elaboração dos planos do que o fortalecimento da democracia participativa. Isto porque, na forma como

está prevista na legislação, a participação no planeamento urbano se dá pela intervenção pontual de um cidadão em defesa de um direito (privado ou coletivo) ou para opinar, mas não para estabelecer diálogos entre a sociedade civil e o governo local. Portanto, não há uma aposta da legislação num papel ativo, interventivo e crítico do cidadão, características e qualidades reforçadas pela participação cidadã.

Considera-se que esta forma instituída de participação, na qual o cidadão tem acesso aos documentos e relatórios técnicos e pode manifestar-se na forma determinada pela administração, caracteriza-se como a garantia de um direito individual de ser informado e dos atos da administração mas não na forma os princípios do artigo 2º da Constituição Portuguesa, porque a lei não foi construída para confirmar que a democracia participativa é um valor e um fim da República porque não diz como atingi-los e portanto não determina que sejam atingidos.

A participação por ela definida não envolve o cidadão no processo de decisão, a complexidade do tema e a necessidade de conhecimentos técnicos dificulta a capacidade de interpretação do cidadão comum, que pode ter como consequência a não intervenção. O risco desta conduta é, justamente, o favorecimento de grupos sociais mais privilegiados, ou seja, aqueles que tem domínio da linguagem técnica ou que podem socorrer-se no auxílio de um profissional para posteriormente intervir na elaboração do plano. Disto resulta que não ocorre a capacitação cívica nem institucional quando se promove um processo participativo, porque a participação fica limitada a um comportamento burocrático, que deve fornecer cópias e prestar esclarecimentos ao cidadão, mas não visa se fortalecer com o cidadão.

Neste modelo parece mais que o papel do cidadão é de indicar os problemas que devem ser resolvidos e não contribuir na *elaboração* das soluções. O cidadão, neste contexto legislativo, funciona quase como que um fiscal da atividade administrativa, devendo compreender a linguagem técnica utilizada nos planos – afinal, não há qualquer menção à necessidade de facilitar a compreensão do cidadão – o que limita sua capacidade de intervenção.

Para finalizar, a participação instituída na legislação portuguesa, quando confrontada com os conceitos utilizados para mensurar a participação, encontra-se no nível intermediário, que considero como participação retórica, porque realiza um processo participativo em que o cidadão manifesta sua opinião sobre o instrumento, mas não tem poder de decisão. O compromisso atribuído à Administração pela legislação é o de manter o cidadão informado e de responder às questões formuladas, mas não de implementá-las nem de encontrar soluções em conjunto com o cidadão. As sessões públicas de debate não são obrigatórias, o RJIGT não tornou a concertação obrigatória e por isso o espaço coletivo de debate sobre a cidade, quando promovidos encontros presenciais, pautam-se num processo de consulta e de dar respostas, mas não num modelo em que existe uma troca entre cidadãos e governos.

## 5. Considerações finais

Diante da análise feita, considera-se que o referido conjunto de leis em termos de ordenamento do território estabelecem apenas requisitos mínimos para a participação que, acabam, frequentemente, na prática, por se transformar também em requisitos máximos. Isto porque, ao não estabelecerem como devem ser efetivados os processos participativos (ou seja, ao não determinam *como* e *quando* devem ocorrer os processos participativos nem o seu conteúdo) permitem que seu cumprimento seja formal mas não substancial (em relação ao conteúdo e à *ratio legis*). Portanto, embora garantam o direito à participação, permitem que ela seja retórica, muitas vezes não entrando no mérito da qualidade organizacional e deliberativa do processo participativo.

Outra constatação que emerge é que ainda existe confusão entre os termos “consulta” e “participação”, pois estes acabam sendo utilizados como sinônimos. Acredita-se que isto aconteça por duas principais razões: a primeira, porque a legislação portuguesa concebe a participação como um direito que se exerce de forma individual – quase um contrato entre o cidadão e a administração pública – e não em espaços de discussão coletiva, sobre o território onde se busca, junto da administração pública, soluções concertadas para os problemas emergentes relativamente ao território. Ou seja, a lei, ao determinar a importância de prever participação cidadã nas decisões públicas, não a estabelece realmente como um espaço de discussão em que se antecipam os conflitos que podem surgir no futuro, convidando a participar todos cidadãos de forma a representar os mais diversos interesses sobre o mesmo território, e, deste modo, permitir encontrar junto deles uma solução concertada.<sup>9</sup>

A segunda razão é que a própria legislação não estabelece o *significado da participação*, deixando a cargo das administrações públicas estabelecer o seu conteúdo ao mesmo tempo que permite-lhes realizar práticas até mesmo no final do processo de elaboração dos ins-

<sup>9</sup> Para uma análise mais detalhada de legislação inovadora acerca do incentivo de práticas participativas, sugire-se aprofundar sobre a lei regional toscana de número 46/2013 e lei regional 69/2007 que criou uma experiência que se iniciou no ano de 2008 até início de 2013. Para a elaboração destas leis, o legislador valeu-se de sua competência legislativa e do contexto constitucional e infraconstitucional para estimular a realização de práticas participativas nos mais diversos temas e também promoveu um processo deliberativo acerca do seu conteúdo. A criação desta lei incentivou a prática da participação em diversos temas e através de recursos financeiros e metodológicos, não se limitando a determinar práticas específicas que possam, por diversas razões, resultar difíceis de ser executadas por algumas administrações públicas. As Leis Regionais Toscanas resultam bastante inovadoras por essas características, e refletem a capacidade do legislador de intervir no “mundo da vida” de forma eficaz. Isto porque elas preveem claramente o conteúdo dos processos participativos, definindo-lhes requisitos mínimos em relação ao seu objetivo, determinando a inclusão de diversos atores sociais e criando estratégias para que o maior número de pessoas sejam envolvidas. Outro fator importante é que são leis que promovem a participação em diversos temas, conseguindo incentivar que elas sejam uma prática de governo. Também a normativa toscana permite que os processos participativos sejam propostos por outros agentes que não apenas as administrações públicas e com isso alarga as possibilidades deles serem realizados. Este panorama possibilita o envolvimento de distintos atores, não apenas de forma passiva – isto é, a espera que a administração pública promova a participação o diretamente as políticas públicas – mas também de forma ativa, por permitir-lhes dar início aos processos, desde que cumpridos os requisitos legais.

trumentos de planeamento. Resta evidente que em tal momento temporal os cidadãos são apenas *consultados* e não envolvidos no debate, inclusive por já não existir possibilidade de intervenção de fato, pois todas as decisões sobre os instrumentos já foram tomadas. Neste momento, podem-se alterar coisas pontuais, mas não o sentido ou finalidade do plano.

Estas considerações pretendem superar a ideia de que o reconhecimento legal de que o direito à participação basta, quando na verdade o grande desafio ainda é a sua efetivação prática, e esta depende não apenas da elaboração de leis, mas também de atitudes concretas por parte dos governos. Por isso, o grande desafio de uma lei que determine a realização de práticas participativas, seja uma lei específica ou uma lei genérica, é conseguir que sua aplicação crie espaços de discussão com os cidadãos que possam mudar formas de pensar já consolidadas, tanto de administradores públicos eleitos quando de técnicos e cidadãos. Ou seja, a vontade de inserir o cidadão no processo de discussão deve estar presente também no texto da lei e não apenas na vontade do gestor público.

E isto vale também para administrações onde há pouca tradição participativa, pois não se pode supor que ela não possa ser criada a partir da imposição – ou do incentivo – legal. É preciso acreditar que a cultura política pode ser mudada e é preciso incentivar a sua mudança. Aprende-se a participar participando, como já dizia Rousseau.

**Palavras-chave:** direito à participação; planeamento urbano participativo; democracia participativa.

**Referências:**

Allegretti, Umberto (2008), “Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione”, in *Democrazia e diritto: trimestrale del Centro di studi e iniziative per la riforma dello stato*, 2, 175-217

Allegretti, Umberto (2010a), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze: Firenze University Press.

Allegretti, Umberto (2010b), *Democrazia partecipata*. In *Enciclopedia del diritto, Annali IV*, Milano: Giuffrè.

Arblaster, Anthony (2004), *A Democracia*. Lisboa: Publicações Europa-América.

Arnstein, Sherry (1969), “A Ladder Of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Bobbio, Luigi (2008), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari: Editori Laterza.

Canotilho, J.J. Gomes (2012), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª Edição, 9ª reimpressão*. Coimbra: Almedina.

Ciaffi, Daniela; Mela, Alfredo (2011a), *La partecipazione: dimensioni, spazi, strumenti*. Roma: Carocci editore.

- Chauí, Marilena (2000), *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo, Cortez.
- Cunha, Eleonora S. M., Allegretti, Giovanni, Matias, Marisa (2010), "Orçamentos participativos e o recurso a tecnologias de informação e comunicação: uma relação virtuosa?", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 169-188.
- Dias, Nelson (2008a), *Orçamento participativo – animação cidadã para a participação política*. São Brás do Alportel: Associação In Loco.
- Dias, Nelson (org.) (2013), *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. São Brás de Alportel: Associação In Loco.
- Ferrão, João (2011). *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Gulbenkian.
- Guerra, Isabel (2006). *Participação e acção colectiva – interesses, conflitos e consensos*. Estoril: Príncípa.
- Held, David (1991), *Modelos de democracia. Versão espanhola de Teresa Alberó*. Madrid: Alianza Editorial.
- Miranda, Jorge (2012), *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais. Tomo IV, 5ª Ed.* Coimbra: Coimbra Editora.
- Morisi, Massimo (2009), *Il bisogno di desiderare*, Milano: Il Mulino.
- Oliveira, António Cândido (2005), *A democracia local (aspectos jurídicos)*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, António Cândido (2010), "O Serviço Público de Administração da Justiça" in *Colóquio Internacional Administração e Justiça na Res Pública, Braga, 15 e 16 de Março de 2010*.
- Oliveira, Fernanda Paula (2004), *Instrumentos de Participação Pública em gestão urbanística*. 2ª Ed. Coimbra: CEFA.
- Oliveira, Fernanda Paula (2009), *Portugal: Território e Ordenamento*. Coimbra: Almedina.
- Oliveira, Fernanda Paula (2015), *Notas e comentários à revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015*. Coimbra: Almedina.
- Pateman, Carole (1992), *Participação e teoria da democrática*. Tradução de Luis Paulo Roanet. Rio de Janeiro: Paz e terra.
- Picchi, Marta (2012). *Il diritto di partecipazione*. Milano: Giuffrè Editore.
- Santos, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo (2003), "Para ampliar o cânone democrático", in Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento.
- Sintomer, Yves; Allegretti, Giovanni (2009), *I bilanci partecipativi in Europa: nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente*. Roma: Ediesse.
- Sintomer, Yves (2010), "Saber dos cidadãos e saber político", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 135-153.
- Souza, Marcelo Lopes (2006), *Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planeamento e à Gestão Urbanos*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.



## Imóveis classificados e parecer da Direção Geral do Património: uma reflexão

Ricardo Bandeira<sup>1</sup>

### Resumo

Pelo presente trabalho procurar-se-á contribuir para uma sensibilização relativamente ao papel desempenhado pelos pareceres prévios vinculativos dos órgãos de tutela de bens culturais – as direções regionais de cultura – no âmbito das tentativas, hoje tão em voga, de trazer uma nova vida àquele edificado. E, como o bom caminho se faz caminhando, começaremos pelo início, ou seja, pela interseção entre o Direito do Património Cultural e o Direito do Urbanismo, e da génese, daí derivada, da limitação do *ius aedificandi* inerente ao procedimento de classificação como bem cultural. Limitação essa tanto quanto ao bem classificado como ao bem em vias de classificação. Aí chegados, mergulharemos mais fundo, na intervenção em imóveis classificados de interesse nacional ou de interesse público, em busca de um enquadramento do parecer vinculativo, face àquilo que se compreende como a boa preservação e defesa do imóvel classificado. Uma vez aqui chegados, deparar-nos-emos, enfim, com a problemática da discricionariedade administrativa no âmbito do parecer vinculativo.

### 1. Introdução

Em 2015, a Direção Regional da Cultura do Alentejo proferiu parecer prévio vinculativo, em sentido negativo, no âmbito de um procedimento de licenciamento com vista à reabilitação de prédio integrante em zona classificada sita em Alcácer do Sal – aqui especificamente no “centro histórico” daquele município –, assim *afastando* a possibilidade de a Câmara Municipal aprovar a intervenção nesse imóvel, que estaria em mau estado de conservação, reabilitando-o e acrescentando um 4º piso.

Tal facto tão corriqueiro da via hodierna – a obtenção de um parecer negativo – não geraria demais perplexidades, não fosse ter-se dado o caso de, em 2004, o mesmo órgão de tutela ter proferido parecer favorável em procedimento de licenciamento referente a um imóvel contíguo – também ele inserido no centro histórico de Alcácer do Sal – que assim, não só foi reabilitado, como também lhe viu ser acrescentado um 4º piso<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Advogado na FAF – Ferreira Ramos, Filomena Girão & Associados, Sociedade de Advogados, SP, RL. Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Católica Portuguesa (Escola de Lisboa). Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

<sup>2</sup> Para mais elementos sobre este caso concreto *vide* “Cultura chumba a reabilitação de edifício no centro histórico de Alcácer do Sal” – *in* *Jornal Público* de 20 de junho de 2015, consultável *in* <https://www.publico.pt/2015/06/20/local/noticia/cultura-chumba-a-reabilitacao-de-edificio-no-centro-historico-de-alcacer-do-sal-1699506>.

Este caso concreto é o mote para o nosso presente texto, o qual procurará trazer à colação um contributo para a compreensão da problemática da intervenção urbanística no âmbito dos imóveis classificados e correspondentes zonas especiais de proteção.

Para tanto, tentaremos expor a interseção existente entre dois ramos especiais do Direito Administrativo: Direito do Património Cultural *vis-à-vis* o Direito do Urbanismo. Apresentada tal interseção, procuraremos, a partir daí, enunciar qual os constrangimentos verificados sobre o *ius aedificandi* subjacente a um bem imóvel decorrente do procedimento de classificação desse mesmo imóvel como bem cultural.

Exposto tal impacto sobre o *ius aedificandi*, tentaremos enquadrar como surge a necessidade de um parecer prévio vinculativo por parte de um órgão externo no âmbito de um procedimento de licenciamento do imóvel classificado, qual a sua natureza jurídica e, por fim, se o mesmo será suscetível, ou não, de um controlo jurisdicional.

Começemos, então.

## 2. Da intersecção do Direito do Património Cultural com o Direito do Urbanismo

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 107/01, de 08 de setembro, que consagra a Lei de Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural (doravante, LBPC) integram o património cultural todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou cultura portadores de interesse cultural relevante, devem ser objeto de especial proteção ou valorização.

Revelará, por seu turno, interesse cultural o bem – assim doravante alçado à categoria de bem cultural – que demonstre, separada ou conjuntamente, valores de memória, antiguidade, autenticidade ou exemplaridade, conforme plasma o n.º 3 do artigo 2.º da LBPC, conjugado com o n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de outubro, que consagra o procedimento de classificação de bens imóveis de interesse cultural (doravante, LCBI).

Todavia, o Direito do Património Cultural, enquanto ramo especial do Direito Administrativo que tutela os bens culturais, não poderá ser perspetivado numa lógica fechada e *orgulhosamente só*<sup>3</sup>. Pelo contrário, a persecução do objeto a que o Direito do Património Cultural se propõe – a tutela e proteção dos bens culturais – será concretizada por via da interdisciplinaridade com outros ramos especiais do Direito Administrativo, máxime, para o que ao caso nos importa, o Direito do Urbanismo<sup>4</sup>.

3 Cabral Oliveira, Paula – “Reabilitação urbana – património e ambiente”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA (2010), pp. 184 e segs.

4 Obviamente, a par da mencionada interdisciplinaridade entre o Direito do Património Cultural e o Direito do Urbanismo outras assumem igual pertinência, como será o caso do Direito do Ambiente. Nessa medida, para uma melhor contextualização desta outra dimensão interdisciplinar ver Amado Gomes, Carla – “Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo e Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa” in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, n.º 42 (2001), pp. 353 e segs.

Por conseguinte, a reflexão que procuraremos encetar nestas breves linhas carece de um necessário enquadramento prévio que melhor explicita tal interdisciplinaridade, para não dizer *interdependência*. É esse tal enquadramento que nos propomos realizar nas linhas seguintes. Começemos, por conseguinte, pelo princípio, apresentando – em traços ligeiros – o conceito de Direito do Urbanismo para, por força do desenvolvimento desse mesmo conceito, fazer a necessária ponte com o Direito do Património Cultural e daí demonstrar a tal necessária interdisciplinaridade – ou *interdependência*.

Temos, assim, que o Direito do Urbanismo, em sentido amplo, é constituído por três dimensões<sup>5</sup>, que são:

a) O *direito do ordenamento do território*, o qual disciplina os diversos planos de ordenamento do território, em que temos;

i) os instrumentos de planeamento de nível nacional, constituídos, respetivamente, pelo programa nacional de política de ordenamento do território, consagrado na alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º e nos artigos 30.º e segs. do Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (doravante, RJIGT) e n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que introduziu a Lei de Bases do Planeamento dos Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo (doravante LBPSOTU), pelos programas setoriais, consagrados na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º e nos artigos 39.º e segs. do RJIGT e no n.º 1 do artigo 46.º LBPSOTU e pelos programas especiais, consagrados na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º e artigos 42.º e segs. do RJIGT e n.º 1 do artigo 46.º da LBPSOTU;

ii) os instrumentos de planeamento de nível regional, constituídos pelos programas regionais, previstos no n.º 1 do artigo 3.º e artigo 52.º do RJIGT e n.º 1 do artigo 46.º da LBPSOTU;

iii) os instrumentos de planeamento de nível intermunicipal, formados pelos programas e planos previstos no n.º 1 do artigo 3.º e artigos 61.º e segs do RJIGT e no n.º 1 do artigo 46.º da LBPSOTU;

iv) os instrumentos de planeamento de nível municipal, compostos pelo Plano Diretor Municipal (doravante, PDM), plano de urbanização e plano de pormenor, previstos no n.º 1 do artigo 3.º e artigos 69.º e segs. do RJIGT e no n.º 2 do artigo 46.º da LBPSOTU.

b) O *direito dos solos*, previsto nos artigos 9.º a 36.º da LBPSOTU, que disciplina a utilização dos solos, tendo em conta os fins estabelecidos nos diversos planos e demais normas sobre o património natural, em que temos, designadamente, a reserva ecológica nacional (doravante, REN) e a reserva agrícola nacional (doravante, RAN);

<sup>5</sup> Aqui acompanhando, no essencial, mas com as necessárias adaptações, atendendo às recentes alterações legislativas verificadas em 2014 e 2015, a esquematização formulada sobre esta temática por José Casalta Nabais. Nesse sentido, ver Casalta Nabais, José *in Introdução ao Direito do Património Cultural* (2010), pp. 68 e segs. Ver, igualmente, Alves Correia, Fernando *in Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.ª edição (2008), pp. 57 e segs.

c) O direito da construção (ou direito do urbanismo em sentido estrito), previsto no n.º 2 do artigo 58.º e 59.º e 60.º da LBPSOTU, no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação (doravante, RJUE) e no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que introduz o regime jurídico da reabilitação urbana (doravante, RJRU), que conjuntamente regulam a construção de edifícios de modo a serem salvaguardadas, designadamente, a segurança, a estética a salubridade, a habitabilidade.

Presente tal esquematização do Direito do Urbanismo em sentido amplo, dever-se-á, de seguida, procurar localizar os concretos pontos entre as margens destes dois ramos especiais do Direito Administrativo – o Direito do Urbanismo e o Direito do Património Cultural – onde seja possível *construir a supra mencionada ponte*.

Assim, relativamente à vertente – ou margem – do Direito do Urbanismo em sentido amplo, temos logo na alínea h) do artigo 2.º da LBPSOTU que constitui um fim da política pública de solos, ordenamento do território e de urbanismo – portanto, do próprio urbanismo em sentido amplo – a promoção da defesa, fruição e valorização do património cultural. Na mesma linha, a alínea c), do n.º 1, do artigo 3.º da LBPSOTU determina que as políticas públicas e as atuações administrativas em matéria de urbanismo em sentido amplo estarão subordinadas, entre outros ao princípio da economia e eficiência, devendo assegurar, por conseguinte, a utilização racional e eficiente, entre outros, dos recursos culturais. Por fim, a alínea h) do artigo 37.º da LBPSOTU consagra como objetivo da gestão territorial a reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos do património cultural classificado.

Tal preocupação com a tutela do património cultural encontra-se, igualmente, presente na alínea g) do artigo 10.º do RJIGT, a qual estatui que os programas e planos territoriais tem que identificar o património arquitetónico, arqueológico e paisagístico. Nessa medida, os vestígios arqueológicos, bem como os elementos e conjuntos construídos, que representam testemunhos da história da ocupação e do uso do território e assumem interesse relevante para a memória e a identidade das comunidades, tem que ser objeto de identificação nos programas e planos territoriais. Por conseguinte, dispõe o n.º 2 do artigo 17.º do RJIGT que os programas e planos territoriais tem que estabelecer as medidas indispensáveis à proteção e valorização do património arquitetónico, arqueológico e paisagístico, acautelando o uso dos espaços envolventes, sendo que, de acordo com o n.º 3 deste mesmo artigo 17.º, compete aos planos intermunicipais e municipais estabelecerem os parâmetros urbanísticos aplicáveis à proteção e valorização daquele mesmo património e a delimitar as correspondentes zonas de proteção.

Por seu turno, na vertente – ou na margem – do Direito do Património Cultural, resulta logo, de forma taxativa, da alínea b) do artigo 71.º da LBPC que constituem instrumentos do

regime de valorização dos bens culturais, entre outros, os instrumentos de gestão territorial. Portanto, temos aqui uma remissão para os instrumentos jurídicos de planeamento do território que revela a complementaridade e interdependência destes dois ramos especiais de Direito Administrativo <sup>6</sup>. Por conseguinte, “(...) *as exigências de proteção do património cultural não podem deixar de ser tomadas em consideração pelo direito urbanístico, sobretudo pelo direito da construção quando se trate do património imobiliário ou do património arquitetónico, particularmente quando tenha sido objeto de classificação.*”<sup>7</sup>.

Com efeito, resultam do artigo 53.<sup>o</sup> da LBPC obrigações de planeamento urbanístico em razão da prévia classificação – ou mesmo já do despoletar do procedimento de classificação – de um bem como monumento, conjunto ou sítio. Assim, nos termos do n.<sup>o</sup> 1 do artigo 53.<sup>o</sup> da LBPC, o ato que decreta a classificação de monumentos, conjuntos ou sítios, ou em vias de classificação, obriga o município, em parceria com os serviços da administração central autónoma responsáveis pelo património cultural – atualmente os serviços da Direção Geral do Património Cultural<sup>8</sup> –, ao estabelecimento de um *plano de pormenor de salvaguarda* para a área a proteger. “*Plano de pormenor de salvaguarda que, atenta a ideia de tipicidade que parece presidir aos planos especiais, deve ser considerado como um plano setorial.*”<sup>9</sup>

Consequentemente, temos um conjunto de disposições de Direito do Urbanismo em que são patentes as exigências de conservação e defesa dos bens culturais, exigências essas, por sua vez, densificadas e concretizadas no âmbito da LBPC<sup>10</sup>. Portanto, fica verificado que não obstante constituírem distintos ramos especiais do Direito Administrativo – e estando localizados, por conseguinte, em margens distintas – acabam por coincidir quanto a este específico objeto a disciplinar – a valorização dos bens culturais – sendo, por conseguinte, interdependentes, na medida em que um ramo (o Direito do Património Cultural) vai auxiliar outro (o Direito do Urbanismo) no seu objetivo de *organizar* o território e, portanto, devem estar *condenados a fazerem pontes entre si*.

6 Refira-se que aquando da vigência do Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 380/99, de 22 de setembro, que regulava o anterior RJIGT, revogado com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 80/2015, de 14 de maio, que estabeleceu o novo RJIGT, estava igualmente consagrada no n.<sup>o</sup> 7 do seu artigo 91.<sup>o</sup> A uma remissão direta para a LBPC, de onde resultaria idêntica lógica de complementaridade e interdependência, agora do lado do Direito do Urbanismo. Todavia, em nosso entender, com o novo RJIGT tal remissão – e consequente espírito intercomunicante e dialogante entre estas duas disciplinas – perdeu força, porquanto, não obstante esta continuar a existir, agora tem como destinatário, tão-somente, os parques arqueológicos, deixando cair, face ao diploma anterior, os planos de pormenor de salvaguarda das áreas a proteger em virtude da classificação de bens imóveis.

7 Casalta Nabais, José *in op. cit.*, pp. 69.

8 De acordo com o Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 115/2012, de 25 de maio, o Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 114/2012, de 25 de maio e a Portaria n.<sup>o</sup> 223/2012, de 24 de julho.

9 Casalta Nabais, José *in op. cit.*, pp. 70. No mesmo sentido, Tavares da Silva, Suzana – “*Da contemplação da ruína ao património sustentável. Contributo para a compreensão adequada dos bens culturais.*” *in RevCEDOUA*, 10 (2002), pp. 80 e segs. Tal entendimento encontra-se, aliás, atualmente alicerçado na alínea a) do n.<sup>o</sup> 2 do artigo 39.<sup>o</sup> do RJIGT.

10 Exigências de conservação e defesa igualmente densificadas num patamar mais próximo da realidade fáctica pela LCBI, conforme melhor teremos a oportunidade de constatar ulteriormente.

Todavia, refira-se *a latere*, que sufragamos o entendimento de que no âmbito dessa valorização dos bens culturais que vimos de fazer menção os interesses urbanísticos estarão necessariamente ao serviço dos interesses culturais e jamais o seu inverso<sup>11</sup>.

### 3. De uma situação específica de intersecção entre o Direito do Património Cultural e o Direito do Urbanismo. O impacto sobre o *ius aedificandi* do procedimento de classificação do bem imóvel como bem cultural

#### 3.1 O *ius aedificandi* como ponto de partida para a compreensão do procedimento de classificação

Uma vez demonstrada a lógica sistemática subjacente à interdependência entre o Direito do Património Cultural e o Direito do Urbanismo, encontram-se reunidas as condições para, seguidamente, proceder à descrição sumária de um momento específico da confluência – portanto, das pontes existentes – entre estes dois ramos especiais do Direito Administrativo. Referimo-nos, como não poderia deixar de ser, atendendo àquele que é o objetivo subjacente à nossa presente exposição, do procedimento administrativo de classificação de um bem imóvel como bem cultural.

Para tanto, todavia, cumpre, em primeiro lugar, visitar em traços genéricos o conceito de *ius aedificandi*, dado que este atravessa, como preocupação regulatória primordial, conforme melhor teremos a oportunidade de verificar *infra* no ponto 3.3, todo o procedimento de classificação.

Assim, relativamente a tal conceito, refira-se apenas, na esteira da jurisprudência, que “O “*ius aedificandi*” não se apresenta à luz do texto constitucional, em especial do art.º 62º, como fazendo parte integrante do direito fundamental de propriedade privada [pelo que] A faculdade de construir é de configurar como mera concessão jurídico-pública resultante, regra geral, dos planos urbanísticos (...) Trata-se, assim de um direito de natureza jurídico-pública, não se consubstanciando em faculdade, ínsita no conteúdo prévio e substancial do direito de propriedade privada (...)”<sup>12</sup>”

#### 3.2. Do objeto da classificação

A classificação incidirá sobre bens imóveis que possuam incontornável valor cultural, e cuja degradação ou subtração às formas desejáveis de fruição cultural constitua grave

11 Casalta Nabais, José *in op. cit.*, pp. 72 e Amado Gomes, Carla – “Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo e Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa” *in op. cit.* pp. 353 e segs.

12 Acórdão de 10 de outubro de 2002, proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo (relator Cons.º Santos Botelho), consultável *in* [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). Também sufragando que o *ius aedificandi* não vive de “*vita própria*”, já que pelo menos o seu exercício depende de um prévio ato administrativa vide Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maças, Fernanda *in Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, (2012), pp.97.

perda para a identidade e património culturais, devendo, assim, conseguinte, ser sujeitos a adequadas medidas de salvaguarda<sup>13</sup>.

Portanto, e de acordo com o n.º 1 do artigo 2.º da LCBI, os bens imóveis podem ser classificados nas categorias de monumento, conjunto ou sítio<sup>14</sup>, sendo ainda que, por força do n.º 2 do mesmo artigo 2.º, tal classificação poderá abranger, designadamente, prédios rústicos e prédios urbanos, edificações ou outras construções que se incorporam no solo com caráter de permanência, bem como jardins, praças ou caminhos.

Atenta a graduação resultante dos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º da LCBI, graduação essa baseada nos critérios enunciados nos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 15.º da LBPC – de onde resulta uma graduação assente em critérios gerais de caráter histórico-cultural, estético, social e técnico-científico, auxiliados por critérios de integridade, autenticidade e exemplaridade – os bens culturais podem ser, ainda, classificados como sendo de interesse nacional, público ou municipal.

Assim, de acordo com os n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 15.º da LBPC, um bem considera-se, respetivamente, de *interesse nacional* quando a respetiva proteção ou valorização, no todo ou em parte, representa um valor cultural de significado para a nação, de *interesse público* quando a respetiva proteção e valorização represente ainda um valor cultural de importância nacional, mas para o qual o regime de proteção inerente à classificação como de interesse nacional se mostre desproporcionado e, por último, de *interesse municipal* quando a respetiva proteção e valorização representem, no todo ou em parte, um valor cultural de significado predominante para determinado município.

### 3.3. Principais momentos da tramitação procedimental de classificação

O procedimento de classificação de bens imóveis de interesse cultural, não obstante se encontrar previsto na LBPC, foi objeto de necessária regulamentação por via da LCBI<sup>15</sup>, a qual veio desenvolver o disposto nos artigos 23.º a 30.º da aludida LBPC<sup>16</sup>.

13 Cabral Oliveira, Paula – “Reabilitação urbana – património e ambiente” *in op. cit.* pp. 194.

14 Categorias essas que, por força do teor do n.º1 do mesmo artigo 2.º são densificadas ou definidas pelo Direito Internacional. Tal densificação é encontrada, com efeito, na Convenção de Granada de 1985 para a Salvaguarda do Património Arquitetónico Europeu. Com efeito, o artigo 1.º da mencionada Convenção define, respetivamente: i) “*Monumento*” como todas as construções particularmente notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico, incluindo as instalações ou os elementos decorativos que fazem parte integrante de tais construções; ii) “*Conjunto arquitetónico*” como agrupamentos homogêneos de construções urbanas ou rurais, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico, e suficientemente coerentes para serem objeto de uma delimitação topográfica; e iii) “*Sítio*” como as obras combinadas do Homem e da Natureza, parcialmente construídas e constituindo espaços suficientemente característicos e homogêneos para serem objeto de uma delimitação topográfica, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico.

15 Isto a par da determinação do regime jurídico das zonas de proteção e do plano pormenor de salvaguarda, de cujos elementos oportunamente iremos tecer considerandos.

16 Para maiores desenvolvimentos relativamente ao procedimento de classificação de bens imóveis regulado na LCBI, v. Nogueira de Brito, Miguel – “*O novo regime do procedimento de classificação de bens culturais imóveis*” *in Estudos em Homenagem ao Prof.º Doutor Freitas do Amaral* (2010).

Segundo determina o artigo 4.º da LCBI, a iniciativa do procedimento administrativo de classificação de um bem imóvel é desencadeada oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, nos termos do artigo 25.º da LBPC, a qual é concretizada mediante requerimento inicial com as características e os elementos mencionados no artigo 5.º da LCBI, sendo o correspondente modelo elaborado pela DGPC, em conformidade com o disposto no artigo 6.º da mesma LCBI<sup>17</sup>.

Em conformidade com o artigo 7.º da LCBI, no prazo de 20 dias a contar da receção do requerimento inicial, a DGPC, em articulação com a direção regional de cultura territorialmente competente<sup>18</sup>, solicita ao requerente, no prazo de 10 a 45 dias úteis, informações ou elementos complementares, bem como o aditamento ou a reformulação do requerimento ou, alternativamente, indefere o pedido com a consequente extinção do procedimento. Nesta fase, quando não seja de indeferir o pedido, a DGPC, em articulação com a direção regional de cultura competente, pode convocar o requerente para a realização de uma conferência instrutória, na qual serão abordados os necessários aspetos para a boa decisão do pedido em apreciação.

Não se verificando, porém, a necessidade de, nem corrigir ou complementar o pedido formulado pelo requerente, nem realizar conferência instrutória, a DGPC decide o pedido de abertura do procedimento de classificação, ou o seu arquivamento, no prazo de 60 dias a contar da apresentação do requerimento inicial, prazo esse que pode ser prorrogado, por igual período, mediante despacho fundamentado do diretor da DGPC, quando no caso concreto se revele necessário definir uma zona especial de proteção provisória.

Caso a decisão adotada seja no sentido da abertura do procedimento, a DGPC notifica, nos termos do artigo 9.º da LCBI, o proprietário do bem imóvel<sup>19</sup>, a Câmara Municipal do município onde se situe o bem imóvel em apreço e, quando o impulso procedimental tenha partido da parte de terceiro, o requerente da abertura do procedimento de classificação. Por seu lado, a decisão de arquivamento do pedido de abertura procedimental é, tão-somente, notificada ao requerente. Porém, segundo o artigo 13.º da LCBI, sem prejuízo da possibilidade de impugnação contenciosa, o interessado pode reclamar ou interpor recurso tutelar do ato que decide a abertura ou o arquivamento do pedido, nos termos gerais do Código de Procedimento Administrativo (doravante, CPA).

A decisão de abertura do procedimento de classificação de um imóvel produz os efeitos constantes no artigo 14.º da LCBI, passando este a ser *um bem em vias de classificação* e determina, nos termos do artigo 15.º do mesmo diploma legal, a suspensão do procedimento

17 Isto apesar de o artigo 6.º ora em apreço, a par das demais disposições normativas consagradas neste diploma legal, ainda fazerem menção ao antigo IGESPAR, que antecedeu no tempo a atual DGPC.

18 Respetivamente, as Direções Regionais da Cultural do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira.

19 Ou, ainda, o possuidor ou o titular de outro direito real sobre o mesmo imóvel.

de concessão de licença ou autorização e de admissão de comunicações prévias, bem como dos efeitos de licença ou autorização já concedidas e de comunicações prévias já admitidas, prevista no artigo 42.º da LBPC, suspensão essa que se mantém até à decisão final do procedimento de classificação, salvo se outro prazo for estabelecido na decisão de abertura do respetivo procedimento. Trata-se de uma suspensão que, de acordo com o artigo 16.º da LCBI, será igualmente aplicável aos imóveis situados na zona geral de proteção ou na zona geral de proteção provisória, desde que tal seja expressamente indicado na decisão de abertura do procedimento de classificação.

Seguidamente, tem lugar a fase de instrução do procedimento, em que terão lugar as diligências previstas no artigo 18.º, a realizar no prazo de um ano, de acordo com o n.º 2 do artigo 24.º da LBPC, prazo esse que, segundo o artigo 19.º da LCBIM poderá ser prorrogado por uma só vez, por igual período de tempo, mediante despacho fundamentado do Diretor da DGPC<sup>20</sup>.

É nesta fase do procedimento que, nos termos dos artigos 21.º e 22.º da LCBI, se verifica e documenta o interesse cultural relevante do bem imóvel, designadamente, nos domínios histórico, paleontológico, arqueológico, arquitetónico, artístico, etnográfico, científico, social, industrial e técnico, e se obtém o parecer obrigatório do Conselho Nacional da Cultura<sup>21</sup>, a que se encontra sujeita a classificação de um bem imóvel e, quando definida, a respetiva zona de proteção.

Uma vez elaborado tal parecer, a DGPC elabora o projeto de decisão de classificação do bem imóvel como de interesse nacional ou de interesse público<sup>22</sup>, ou determina o arquivamento do procedimento. No caso de arquivamento, este será notificado aos interessados e comunicado a um conjunto de determinadas entidades<sup>23</sup>.

Caso opte a DGPC pela elaboração de projeto de decisão de classificação do bem imóvel – e, quando definida, da respetiva zona especial de proteção – haverá lugar a audiência prévia ou a consulta pública dos interessados, nos termos do CPA. Igualmente será auscultada em

20 Refira-se que, no quadro da realização das diligências instrutórias, o proprietário, possuidor ou titular de outro direito real sobre o bem imóvel em vias de classificação deverá autorizar o acesso a esse mesmo bem, permitindo, designadamente, a respetiva vistoria e o registo topográfico ou videográfico. Em caso de recusa de acesso ao imóvel ou de impedimento da realização das diligências necessárias, deve a DGPC requerer o correspondente suprimento judicial.

21 Trata-se de um parecer em que este órgão consultivo deve referir, de forma especificamente fundamentada, o interesse cultural relevante do bem imóvel e os demais critérios de apreciação aplicáveis, a respetiva categoria e graduação da classificação, bem como a amplitude e a onerosidade da zona especial de proteção proposta.

22 Neste ponto cumpre referir que a classificação de bens imóveis como de interesse municipal conhece normas específicas constantes nos artigos 57.º a 62.º da LCBI. Traduzem-se estas, por um lado, pela pronuncia do ato de classificação ser da competência da respetiva Câmara Municipal e, por outro lado, que os bens imóveis classificados, ou em vias de classificação, podem dispor de uma zona especial de proteção provisória ou de uma zona especial de proteção quando os instrumentos de gestão territorial – e aqui designadamente o PDM – não assegurem o necessário enquadramento à proteção e valorização do bem imóvel.

23 Tratam-se das entidades enunciadas no artigo 10.º da LCBI, ou seja, as mesmas às quais a DGPC comunica ou dá conhecimento da abertura do procedimento de classificação: Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Direção-Geral das Infraestruturas do Ministério da Defesa, a Conservatória do Registo Predial competente da situação do bem imóvel, a Ordem dos Arquitetos, a Ordem dos Engenheiros e as estruturas associativas de defesa do património cultural.

sede de audiência prévia a Câmara Municipal do município onde se situe o imóvel. As observações suscitadas no âmbito da audiência prévia dos interessados e da Câmara Municipal serão posteriormente apresentadas junto da Direção Regional da Cultura territorialmente competente, a qual se pronuncia sobre os fundamentos de tais observações, remetendo, então, a sua pronúncia para a DGPC, no prazo de 15 dias.

Concluída a fase de audiência prévia, a DGPC elabora um relatório final do procedimento onde se apreciam *i)* as observações nessa sede formuladas pelos vários intervenientes; *ii)* a pronúncia da territorialmente competente direção regional da cultura; *iii)* e o resultado de eventuais diligências complementares. Com base nesse relatório, o diretor da DGPC formula um *proposta de decisão final* do procedimento de classificação, bem como, quando possível, da fixação de uma zona especial de proteção.

A *decisão final* de um procedimento de classificação de um bem como de interesse nacional cabe ao Governo sob a forma de *decreto*, mediante proposta do seu membro responsável pela área da cultura. Por seu turno, a decisão final de um procedimento de classificação de imóvel como de interesse público e, quando definida em simultâneo, da zona especial de proteção, compete ao Governo sob a forma de *portaria*, mediante proposta do seu membro responsável pela área da cultura. Estas decisões de classificação são notificadas e comunicadas nos mesmos termos em que são notificadas e comunicadas as decisões de abertura do procedimento de classificação, sendo os correspondentes decretos e portarias de classificação publicados em Diário da República<sup>24</sup>.

### **3.4. Efeitos do procedimento de classificação sobre o *ius aedificandi* do imóvel em vias de classificação e do imóvel classificado**

#### **3.4.1 Efeitos condicionantes sobre o *ius aedificandi* do imóvel em vias de classificação**

Conforme já oportunamente havíamos começado a aludir *supra* no ponto 3.3., o despoletar do procedimento de classificação de um bem imóvel desencadeia mecanismos de proteção. Tais mecanismos de proteção do imóvel em vias de classificação concretizam uma limitação à livre utilização desse bem, a qual agora desenvolvendo um pouco mais o já anteriormente mencionado alhures, se traduz, designadamente:

a) Na necessidade de formulação de um *pedido de autorização prévia* para a execução de inscrições ou pinturas, colocação de cartazes ou outro tipo de material informativo fora dos locais reservados para o efeito;

<sup>24</sup> Refira-se *a latere* que o já aludido prazo de um ano para a conclusão do procedimento de classificação, bem como, de acordo com o artigo 24.º da LBPC, da correspondentemente possível prorrogação desse prazo até ao limite de um ano pelo instrutor, pode, por sua vez, ainda ser prorrogado, por força do art.º 34.º da LCBI, até ao limite máximo de 120 dias, mediante despacho fundamentado do diretor da DGPC.

- b) Num *regime de suspensão* relativo ao procedimento de concessão de licenças ou autorização, bem como a suspensão dos procedimentos de admissão de comunicações prévias;
- c) Em *restrições* previstas para a *zona geral de proteção ou zona especial de proteção provisória* alternativamente previstas<sup>2526</sup>;
- d) No *pedido de autorização de obras ou intervenções* no bem imóvel;
- e) No cumprimento de *regras específicas* relativamente a *projetos, obras e intervenções de conservação, modificação, reintegração e restauro*;
- f) No cumprimento das *qualificações* legalmente exigidas para a *autoria de estudos, projetos e relatórios*, bem como a *execução de obras ou intervenções*.

### 3.4.2 Efeitos condicionantes sobre o *ius aedificandi* do imóvel classificado

Uma vez classificado o bem imóvel é instituída uma *zona especial de proteção*<sup>27</sup>, após a sua publicação em portaria, nos termos do artigo 48.º da LCBI.

Dispõe o n.º 1 do artigo 43.º da LCBI que as zonas especiais de proteção terão a extensão<sup>28</sup> e porão as restrições adequadas em função da concreta proteção e valorização do imóvel classificado. As zonas especiais de proteção poderão conter em si:

- a) Zonas *non aedificandi*;
- b) Áreas de sensibilidade arqueológica com a graduação das restrições, nomeadamente quanto ao tipo de procedimento de salvaguarda de caráter preventivo a aplicar;
- c) Bens imóveis, ou grupo de bens imóveis que; *l)* podem ser objeto de obras de alteração, nomeadamente quanto à morfologia, cromatismo e revestimento exterior dos edifícios;

25 Seja qual for o bem a classificar – ou mesmo seja qual for o bem já classificado – a importância da sua envolvente – aquilo que é comumente denominado por *contexto* – é determinante para a sua preservação. As zonas de proteção dos imóveis em vias de classificação – o mesmo se verificando relativamente às zonas de proteção de imóveis classificados – constituem servidões administrativas, nas quais não podem ser concedidas pela Câmara Municipal do município em que o bem imóvel se localize, licenças para obras de construção e para quaisquer trabalhos que alterem a topografia, os alinhamentos e as cêrceas e, em geral, a distribuição de volumes e coberturas ou o revestimento exterior dos edifícios sem prévio parecer favorável da DGPC, sendo excecionadas as obras de mera alteração no interior dos edifícios. Tais zonas de proteção estarão à disposição do bem, independentemente da sua classificação como de interesse nacional, público ou municipal.

26 Dispõe o n.º 1 do artigo 36.º da LCBI, que os bens imóveis em vias de classificação beneficiam automaticamente de uma zona geral de proteção, a qual, por força do n.º 1 do artigo 37.º da LCBI, será formada por 50 metros contados dos respetivos limites externos. Em alternativa à zona geral de proteção, determina o n.º 2 do artigo 38.º da LCBI, que poderá ser instituída uma zona especial de proteção provisória quando a zona geral de proteção se revele insuficiente ou desadequada para a proteção do bem imóvel em vias de classificação. Por conseguinte, a zona especial de proteção provisória poderá contar com uma amplitude superior aos 50 metros definidos para uma zona geral de proteção, conforme resulta do artigo 39.º da LCBI. Os efeitos da zona geral de proteção ou da zona especial de proteção provisória de um imóvel classificado, de interesse nacional ou de interesse público, mantêm-se, por força do n.º 1 do artigo 40.º da LCBI, até à publicação da zona especial de proteção. Refira-se, ainda, *a latere*, que as zonas especiais de proteção provisória poderão incluir zonas *non aedificandi*.

27 E neste ponto será pertinente mencionar que, por força do n.º 2 do artigo 30.º da LCBI, os procedimentos de classificação de bem imóvel e de definição da zona especial de proteção poderão correr em simultâneo.

28 No que aqui pressupõe, no seguimento do que já seria admissível em sede de zona de proteção especial provisória, uma área de proteção envolvente ao imóvel classificado superior aos 50 metros.

ii) devem ser preservados; iii) em circunstâncias excepcionais podem ser demolidos; iv) podem suscitar o exercício do direito de preferência, em caso de venda ou dação em pagamento;

d) Identificação das condições e da periodicidade de obras de conservação de bens imóveis ou grupo de bens imóveis;

e) As regras genéricas de publicidade exterior.

Temos, assim, por conseguinte, que a zona especial de proteção deve assegurar, não só a conservação e salvaguarda dos bens patrimoniais, como também o respetivo enquadramento paisagístico do imóvel classificado e as perspetivas da sua contemplação, abrangendo, por conseguinte, os espaços verdes, designadamente, jardins ou parques de interesse histórico, que sejam relevantes para a defesa do seu *contexto*.

Poder-se-á dizer, portanto, a título de sumula, e fazendo nossas as palavras de outrem, que a zona especial de proteção “(...) *tem um sentido operativo, ao especificar as restrições imprescindíveis à proteção e à valorização do imóvel classificado, permitindo que os interessados saibam, com maior celeridade e segurança jurídica, quais as operações urbanísticas que aí podem realizar. As regras estabelecidas pela zona especial de proteção sobrepõe-se às normas dos instrumentos de gestão territorial em vigor*”<sup>2930</sup>. Dito de outra forma, constitui a zona especial de proteção, por definição, enquanto servidão administrativa que é, uma delimitação negativa do aproveitamento edificatórios dos imóveis nela inseridos.

### 3.5. O (eventual) Plano de Pormenor de Salvaguarda

Inerente à classificação do imóvel e conseqüentemente estabelecimento de uma zona especial de proteção, teremos o desenvolvimento das restrições ao *ius aedificandi* nelas estipuladas por via da aprovação de um Plano (municipal) de Pormenor de Salvaguarda para a área correspondente, por força do n.º 1 do artigo 53.º da LBPC.

Com efeito, no seguimento do n.º2 do mesmo artigo 53.º da LBPC, o conteúdo deste plano de pormenor estabelecerá, a par do disposto no RJGT, de:

a) Ocupação e usos prioritários;

b) Áreas a reabilitar;

29 Lopes, Flávio in Zonas de Proteção ao Património Arquitetónico: para que servem? (2013), pp. 115.

30 Quer isto dizer que a definição de cada zona especial de proteção não pode nunca abrir mão de uma apreciação individual e concreta, ou seja, da extensão do perímetro, das características do imóvel classificado, do contexto urbanístico e paisagístico, da caracterização socioeconómica do local e dos valores ambientais. Tal definição, por conseguinte, e como já foi bem reconhecido pela Direção Regional de Cultura do Norte, na sua Informação n.º 654379 DSBC/DRCN/10, apresenta complexas contingências de ordem circunstancial, porquanto “A aplicação do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 309/2009 implica um estudo rigoroso das tipologias e morfologias das áreas em questão, da sensibilidade arqueológica, dos usos do solo, das dinâmicas e expectativas urbanísticas e das condições socioeconómicas da população, levada a cabo – para ser credível – por uma equipa multidisciplinar. Exige ainda uma atenta consulta dos interessados e das autarquias, com quem se deve trabalhar em parceria nesta matéria. Trata-se de uma tarefa de grande responsabilidade, que não pode ser realizada com base numa abordagem rápida, de tipo empírico ou impressionista.”

- c) Critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais;
- d) Cartografia e recenseamento de todas as partes integrantes do conjunto;
- e) Normas específicas para a proteção do património arqueológico existente;
- f) Linhas estratégicas de intervenção, nos planos económico, social e de requalificação urbana e paisagística<sup>31</sup>.

Todavia, o que muitas vezes se verifica em termos fácticos, é que a elaboração e aprovação, ao nível municipal, de um plano de pormenor de salvaguarda carece de aguardar pelo despoletar do procedimento de aprovação de um novo PDM, pelo que, conseqüentemente, durante tal *intermezzo* as restrições ao *ius aedificandi* serão disciplinadas tão-somente por via do teor – ainda assaz não suficientemente densificado – da zona especial de proteção.

#### **4. A intervenção em imóveis classificados de interesse nacional ou de interesse público perante a problemática da discricionariedade administrativa**

##### **4.1. Da preservação e defesa *strictu sensu* à preservação e defesa *lato sensu* do imóvel classificado, ou da “musealização da ruína” ao “turismo do passado”**

Na sequência da classificação do imóvel – procedimento que tem por objetivo tutelar a preservação e defesa *strictu sensu* dos bens culturais – tem-se levantado de forma crescente a problemática de qual a estratégia mais eficiente para assegurar a preservação e defesa do imóvel classificado, ou seja, tem-se ponderado se tal proteção é suficientemente acautelada pela mera classificação – logo, se bastará quedarmo-nos pelo domínio da própria preservação e defesa *strictu sensu* – ou se, pelo contrário, urge ir mais fundo no âmbito desta problemática e entender que a suficiência de tutela tão-somente poderá ser assegurada no caso de a esta dimensão ser convocada também uma nota de eficiência.

Com efeito, parece-nos que, paulatinamente, tem vindo a ganhar terreno a consciencialização de que o bem imóvel classificado constitui um ónus, que conjugado com a potencial insuficiência de meios económicos do seu titular – seja proprietário, possuidor ou titular de outro direito real – para a conservação daquele, tem potenciado a vulgarização, ao longo do nosso território, da *musealização da ruína*, ou seja, de que a mera preservação e defesa *strictu sensu* dos bens culturais, portanto, de uma preservação onde está isenta qualquer nota de eficiência, tornou com que fosse efetivamente atrativo para o titular do bem o seu abandono e ruína.

<sup>31</sup> O que, por sua vez, em nosso entender, é igualmente indicativo da vontade do legislador em que se proceda ao estabelecimento de uma necessária articulação entre o plano de pormenor de salvaguarda com o plano de pormenor de reabilitação urbana.

É esta consciencialização que se encontra, por sua vez, na gênese de uma sensibilização, crescente, “ (...) no sentido de um maior aproveitamento do património, com a instalação de espaços de lazer e de lojas nos locais, por forma a gerarem receitas próprias que compensem, desde logo, os especiais encargos da conservação. A título de exemplo, refira-se a abertura destes locais a festas de aniversário infantil a preços idênticos aos praticados no mercado. Também a realização de concertos ou a recriação de eventos de época é forma de rentabilizar o património (...) O já denominado «turismo do passado» tem uma importância significativa na valorização do património, contribuindo para que a propriedade de um bem cultural seja também uma oportunidade de negócio e não apenas um ónus.<sup>32</sup>” Portanto, encontrar uma função, ou utilidade, para o património pode muito bem ser o caminho para uma verdadeira salvaguarda do bem.

Tal aproveitamento – tal rentabilização do imóvel classificado como *instrumento* para a sua preservação e defesa – encontra apoio na própria letra da lei, uma vez que, dispõe a alínea i) do artigo 70.º da LBPC que a *utilização*, o *aproveitamento*, a *rentabilização* e a *gestão* constituem componentes do regime geral da valorização dos bens culturais. Portanto, tanto os instrumentos de gestão territorial, *máxime, in casu*, o plano de pormenor de salvaguarda, como a própria zona especial de proteção, enquanto delimitação negativa do aproveitamento edificatório que visa a preservação do bem cultural, devem, em nosso entender, na sua execução concreta e quotidiana atender sempre que a preservação e defesa do bem, no caso *sub judice*, poderá ser melhor concretizada indo além do mero procedimento de classificação e devolvendo a vida – uma vida hodierna – ao imóvel classificado.

Por conseguinte, a tônica da preservação poderá – ou deverá –, atendendo aos concretos circunstancialismos de um específico imóvel classificado, passar pela importação para o âmbito desta problemática de uma nota de eficiência, ou seja, da rentabilização do bem, como forma de, assim, melhor se atingir, no *quadro da legalidade*, os objetivos de políticas públicas subjacentes à LBPC. Nessa medida, portanto, e atendendo ao *supra* referenciado teor da alínea i) do artigo 70.º da LBPC, de uma lógica de preservação e defesa *strictu sensu* poderemos passar para uma lógica de preservação e defesa *lato sensu* do imóvel classificado, lógica essa que tem também como sua parte integrante a rentabilização do bem, mas rentabilização com vista à preservação<sup>33</sup>.

32 Ravara, Maria; Feldman, Miguel; Vicente, Carla *in O Provedor de Justiça: Património e Direitos Culturais*, Provedor de Justiça – Divisão e Documentação (2013), pp. 77.

33 Diga-se, de outro modo, que se pensa, igualmente, em nosso entender, numa rentabilização que não pode ter como único objetivo o lucro *só de per si*, mas sim um lucro que, neste âmbito, é um fim para atingir um meio: a viabilização da preservação do imóvel classificado como forma de este não *cair em ruína*.

#### 4.2. O parecer obrigatório e vinculativo da DGPC face ao licenciamento da intervenção em imóvel classificado

Sufragando um entendimento de preservação e defesa *lato sensu* dos bens culturais – e aqui designadamente dos bens imóveis classificados – cumpre, seguidamente, aferir como pode o interessado proceder à intervenção do imóvel classificado, ou seja, que procedimento despoletar por forma a ser obtido o necessário *ato administrativo constitutivo de direitos*.

Decorre da alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º do RJUE que as obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados estão sujeitas à operação de controlo prévio de licenciamento<sup>34</sup>.

Todavia, trata-se de um procedimento de licenciamento que apresenta especificidades relativamente ao procedimento consagrado no RJUE. Com efeito, neste ponto resulta do n.º 1 do artigo 54.º da LBPC e do n.º 1 do artigo 69.º da LCBI que até à elaboração do plano de pormenor de salvaguarda, a concessão de licenças, ou a realização de obras licenciadas, dependem de *parecer prévio favorável* da administração do património cultural competente, ou seja, da DGPC.

Por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo 54.º dispõe que após a entrada em vigor do plano de pormenor de salvaguarda, pode o município territorialmente competente licenciar as obras projetadas em conformidade com as disposições nele consagradas, sem prejuízo de comunicar à administração cultural competente, no prazo máximo de 15 dias, as licenças concedidas. Todavia, ainda assim, por força do n.º 2 do artigo 69.º da LCBI, o plano de pormenor de salvaguarda (a existir) não dispensa o *parecer obrigatório e vinculativo* da DGPC relativamente a projetos, obras ou intervenções em imóveis individualmente classificados de interesse nacional e de interesse público, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2009, de 15 de junho<sup>35</sup>.

Por conseguinte, estando ou não em vigor um plano de pormenor de salvaguarda, as intervenções urbanísticas no imóvel classificado como de interesse nacional ou público estarão sempre dependentes de parecer prévio vinculativo da DGPC.

Assim sendo, o *parecer prévio vinculativo* da DGPC constituirá, obviamente, o momento da tramitação procedimental de licenciamento em que se irá apreciar, efetivamente, da con-

<sup>34</sup> Neste ponto, não poderíamos deixar de fazer nota à crítica que vem sido tecida na doutrina relativamente ao facto de as intervenções de conservação em imóvel classificado – o mesmo se verificando com o imóvel em vias de classificação – se encontrarem dependentes de prévio licenciamento. Com efeito, é entendimento, entre outros, de Fernanda Paula Oliveira que “(...) destinando-se as obras de conservação a manter a edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração (como obras de restauro, reparação e limpeza), não seria necessário, ainda que estejam em causa imóveis classificados ou em vias de classificação, a sua sujeição ao procedimento de licenciamento, o que, aliás, não parece estar em consonância com a necessidade de incentivar este tipo de intervenção nos referidos imóveis, os quais podem ser suficientes para se reabilitarem muitos destes edifícios.”; cfr. Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maçãs, Fernanda *in op. cit.* pp.111.

<sup>35</sup> Cabral Oliveira, Paula – “Reabilitação urbana – património e ambiente” *in op. cit.* pp. 202.

formidade do correspondente *relatório prévio*<sup>3637</sup> com os condicionamentos ao *ius aedificandi* – portanto, com a delimitação negativa do aproveitamento edificatório – subjacentes à classificação, à zona especial de proteção e, eventualmente, à densificação desta última contida no plano de pormenor de salvaguarda, na eventualidade de este se encontrar já em vigor.

Uma vez que este parecer vincula o município, este último, no caso de o teor daquele ser em sentido não favorável, terá que necessariamente indeferir o pedido de licenciamento – ou seja, a intervenção no imóvel classificado – sob pena de o ato final do procedimento padecer de vício de nulidade, por força da conjugação da alínea c) n.º 1 artigo 24.º com a parte final da alínea c) do artigo 68.º, ambos do RJUE<sup>3839</sup>.

#### 4.3. A qualificação jurídica do parecer vinculativo da DGPC

O parecer obrigatório e vinculativo da DGPC, conforme já tínhamos vindo de aludir *supra*, é um dos elementos constitutivos da tramitação da operação de controlo prévio de licenciamento. Mais especificamente, acrescentamos agora, tal parecer consubstancia, no âmbito de tal procedimento administrativo, uma consulta – de carácter vinculativo – que o município competente vai solicitar a uma entidade externa, *in casu*, a DGPC<sup>40</sup>.

Consequentemente, este parecer, enquanto resultado de uma consulta feita à entidade externa, vai encontrar o seu específico enquadramento jurídico na conjugação do já *supra*

36 De acordo com a alínea c) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 140/2009, de 15 de junho, constitui relatório prévio o relatório sobre a importância e a avaliação das obras ou intervenções cuja realização seja proposta em relação a bens culturais. De acordo com o artigo 4.º do mesmo diploma legal, para efeitos de apreciação de pedidos de parecer, aprovação ou autorização para obras ou intervenções em bens culturais é obrigatória a entrega do relatório prévio. Por outro lado, por força do artigo 13.º daquele normativo, o pedido, entre outros, de licença prevista no RJUE em relação a obras de reconstrução, ampliação, alteração e conservação de bens culturais imóveis incluem obrigatoriamente o relatório prévio. Resulta, por fim, do artigo 14.º deste preceito legal que o relatório prévio incide, nomeadamente, sobre os seguintes aspetos: i) Critérios que fundamentem as obras ou intervenções de reconstrução, ampliação, alteração e conservação propostas; ii) Adequação das obras ou intervenções em relação às características do imóvel, tendo em conta o grau de classificação de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, bem como o interesse cultural que a fundamenta, designadamente o interesse histórico, arquitetónico, artístico, científico, social ou técnico; iii) Compatibilidade dos sistemas e materiais propostos em relação aos existentes; iv) Avaliação dos benefícios e riscos das obras ou intervenções propostas; v) Consequências das obras ou intervenções no património arqueológico; vi) A utilização proposta para o imóvel; vii) Bibliografia e fontes documentais relevantes no âmbito das obras ou intervenções propostas; viii) Levantamento fotográfico ou videográfico geral, de conjunto e de detalhe do interior e do exterior.

37 Em bom rigor, o relatório prévio é encaminhado para a Direção Regional competente, a qual, por sua vez, o remeterá para a DGPC para apreciação. Porém, apenas por uma maior clareza expositiva limitar-nos-emos neste ponto a referir o parecer prévio vinculativo da DGPC.

38 Refira-se que na generalidade das vezes, em matéria urbanística, os pareceres mesmo quando qualificados como vinculativos, apenas o são quando emitidos num determinado sentido, em regra em sentido negativo, correspondendo àquilo a que a doutrina designa de pareceres conformes. Pelo contrário, sendo favorável o parecer, a Câmara Municipal tanto pode deferir o pedido de licenciamento, como pode, por motivos cuja apreciação lhe caiba a ela efetuar, indeferir-lo. Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maças, Fernanda *in op. cit.* pp.227.

39 Poder-se-á, por conseguinte, induzir, relativamente ao parecer, que ao ter o órgão competente para a decisão final que o assimilar, mediante despacho de concordância, que é aquele que corporiza a fundamentação do ato final, nos termos do n.º 1 do artigo 153.º do CPA. Nesse sentido, *vide* Cabral de Moncada, Luiz S. *in Código do Procedimento Administrativo Anotado* (2015), pp. 344.

40 *Vide* nota 36.

citado n.º 2 do artigo 69.º da LCBI com o artigo 13.º do RJUE e com os artigos 91.º e 92.º do CPA. Nessa medida, em nosso entendimento, este específico parecer, enquanto parecer emitido no âmbito de um procedimento urbanístico que conforma ou preclui o exercício do poder decisório do município constitui um *ato administrativo*, mais especificamente um *ato administrativo prejudicial*<sup>41</sup>.

Portanto, na medida em que se trata este parecer de um verdadeiro ato administrativo prejudicial proferido no âmbito de um procedimento de controlo urbanístico, este poderia, por conseguinte, ser objeto de *impugnação contenciosa autónoma*, porquanto, como bem já referiu a doutrina, “*A possibilidade de se proceder à impugnação administrativa direta dos pareceres vinculantes permite afirmar, sem margem para dúvidas, a lesividade destes na perspetiva dos seus destinatários últimos – os requerentes ou apresentantes de pretensões urbanísticas –, pelo que se justifica uma tutela contenciosa antecipada dos direitos ou interesses destes.*”<sup>42</sup>.

Todavia, não obstante o já mencionado *supra*, por forma a determinar com maior certeza a possibilidade, ou não, do controlo contencioso deste parecer – e na medida em que será eventualmente possível realizar tal controlo – deverá atentar-se com maior detalhe ao específico conteúdo deste parecer, *máxime*, se este consubstancia um carácter *vinculado* ou de *mérito*.

É o que nos propomos tentar aferir no ponto seguinte.

#### **4.4. Que conteúdo para o parecer vinculativo da DGPC – Um conteúdo de mérito, não vinculado, e por isso excluído afinal do controlo jurisdicional?**

Uma vez aqui chegados, porém, façamos primeiramente uma sumula dos considerandos até aqui tecidos, que nos auxiliará a melhor descortinar este ponto problemático específico.

Temos, assim, que: *i*) qualquer intervenção urbanística em imóvel sito em zona classificada deve ter previamente presente que este, fruto de se encontrar inserido numa servidão administrativa, apresenta uma específica *delimitação negativa do seu aproveitamento edificatório*<sup>43</sup>; *ii*) a *ratio* de tal delimitação negativa, por sua vez, é a justificação para que a intervenção urbanística tenha que ser objeto de uma operação de controlo prévio de licenciamento com

<sup>41</sup> Cfr. Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maças, Fernanda *in op. cit.* pp.228. Sufragando o mesmo entendimento, Gonçalves, Pedro – “Apontamento sobre a Função e Natureza dos Pareceres Vinculantes” *in Cadernos de Justiça Administrativa* (1996).

<sup>42</sup> Cfr. Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maças, Fernanda *in op. cit.* pp.229. Dito de outra forma, “*Um parecer vinculativo não é, portanto e em bom rigor, a decisão final mas tendo efeitos externos e lesivos pode ser imediatamente impugnado junto dos tribunais administrativos e levando em conta vícios próprios.*”, cfr. Cabral de Moncada, Luiz S. *in op. cit.* pp. 345. O entendimento propugnado encontra, igualmente, respaldo na jurisprudência, designadamente, nos acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 6/12/2005 e 25/01/2006 proferidos, respetivamente, no âmbito dos processos n.ºs 0239/04 e 0111/03, consultáveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). Todavia, no sentido de que o parecer não pode ser objeto de uma impugnação autónoma pelos interessados *vide* Gonçalves, Pedro *in op. cit.*

<sup>43</sup> *Vide* ponto 3.4.

algumas especificidades, *máxime*, a necessidade prévia de *parecer vinculativo* da DGPC<sup>44</sup>; *iii*) tal parecer, ao ser *absorvido*, via despacho de homologação, pela Câmara Municipal, vai consubstanciar a *fundamentação do ato final do procedimento de licenciamento*<sup>45</sup>; e; *iv*) dado que o parecer vinculativo, ao contribuir para o ato final do procedimento a sua fundamentação, conforma ou preclui o exercício da mesma Câmara Municipal, assim consubstanciando um *verdadeiro ato administrativo, um ato prejudicial*.

Todavia, também chegados a este ponto, fica ainda por deslindar que conteúdo deste parecer, enquanto verdadeiro ato administrativo que é, pode ser efetivamente conhecido pelos tribunais administrativos

Recorde-se, que tal parecer vai apreciar da conformidade, ou desconformidade, do *relatório prévio* - ou seja, da intervenção urbanística de reconstrução, ampliação, alteração ou conservação que se pretende realizar concretamente no bem imóvel – com a delimitação negativa do aproveitamento edificatório subjacente à classificação, à zona especial de proteção e, eventualmente, à densificação desta última contida no plano de pormenor de salvaguarda, na eventualidade de este se encontrar já em vigor.

Por conseguinte, o parecer vai apreciar a conformidade com os instrumentos de densificação do teor da LBPC e da LCBI, e com estes próprios diplomas legais, do seguinte teor do relatório prévio:

- a) Dos critérios que fundamentem as obras ou intervenções de reconstrução, ampliação, alteração e conservação propostas;
- b) Da adequação das obras ou intervenções em relação às características do imóvel, tendo em conta o grau de classificação de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, bem como o interesse cultural que a fundamenta, designadamente o interesse histórico, arquitetónico, artístico, científico, social ou técnico;
- c) Da compatibilidade dos sistemas e materiais propostos em relação aos existentes;
- d) Da avaliação dos benefícios e riscos das obras ou intervenções propostas;
- e) Das consequências das obras ou intervenções no património arqueológico;
- f) Da utilização proposta para o imóvel;
- g) Da bibliografia e fontes documentais relevantes no âmbito das obras ou intervenções propostas;
- h) Do levantamento fotográfico ou videográfico geral, de conjunto e de detalhe do interior e do exterior.

<sup>44</sup> Vide ponto 4.2.

<sup>45</sup> Vide ponto 4.3.

Dito de outra forma, este *parecer-ato* da DGPC tem por finalidade aferir se um concreto relatório prévio: i) evitava, ou não, a realização de trabalhos que degradassem ou diminuíssem o valor dos bens protegidos; ii) permitia, ou não, uma adequada programação dos trabalhos propostos; iii) permitia, ou não, a graduação das exigências e requisitos a fixar pelas entidades competentes para a conservação de bens culturais; iv) promovia, ou não, o controlo das obras e intervenções; v) registava e divulgava, ou não, os dados recolhidos para fins histórico-documentais e de investigação<sup>46</sup>.

Porém, atendendo às finalidades supra enunciadas, poder-se-ia ficar tentado a concluir que a aferição que aqui se encontra especificamente em causa com o parecer prévio da DGPC seria a formulação de uma avaliação de cariz *técnico*<sup>47</sup>, e portanto não jurídica, pelo que, consubstanciaria uma decisão não vinculada, de *mérito, discricionária*, por parte da administração, que como tal, por força do princípio da separação de poderes, estaria excluída do controlo da jurisdição administrativa.

Com efeito, poder-se-á levantar a seguinte panóplia de questões: O que é um critério de fundamentação de uma obra de reconstrução ou ampliação? O que é uma obra adequada às características do imóvel? O que são materiais compatíveis com aqueles já existentes? O que é uma boa ou má utilização futura do imóvel a intervir? E, efetivamente, numa primeira leitura, somos perfeitamente levados a concluir que esta dimensão concreta do parecer não aborda problemáticas de dimensão jurídica, pelo que não estará necessariamente sujeita, ou vinculada, ao princípio da legalidade<sup>48</sup>. E, igualmente nessa medida, poderemos estar perante uma situação excecional ao que havíamos referido *supra*, ou seja, que este concreto parecer de uma entidade externa proferida no âmbito de um procedimento de licenciamento não se encontra sujeito ao controlo da jurisdição administrativa.

Desenvolvamos, porém, um pouco mais esta problemática.

#### **4.5 Que conteúdo para o parecer vinculativo da DGPC – da coabitação dialética do conteúdo vinculado e do conteúdo discricionário do parecer-ato, ou um caso de jurisdicalização do mérito?**

Retomando o ponto anterior, admitimos como pacífico que o teor das perguntas *supra* elencadas não apresentam só *de per si* uma dimensão jurídica. Porém, partir dessa premissa

46 Cfr. Lopes, Flávio in *Património Arquitetónico e Arqueologia – Noção e Normas de Proteção* (2012); pp.82.

47 E, como tal, cindida a considerandos inseridos no âmbito, entre outros, da conveniência, da oportunidade, da eficiência e da economicidade.

48 Dito de outra forma, estaríamos perante uma situação em que a própria lei admitia uma maior margem de liberdade à administração, ou seja, estaríamos perante o domínio da discricionariedade administrativa. O fundamento para tal discricionariedade encontrar-se-ia assente, por sua vez, "(...) *quer no princípio da separação de poderes, quer na própria conceção de Estado Social de Direito, enquanto Estado prestador e constitutivo de deveres positivos para a Administração, que não prescinde, antes pressupõe, uma margem de autonomia jurídica.*" Cfr. Freitas do Amaral, Diogo in *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II (2001), pp. 86.

para admitir, taxativamente, que o conteúdo do parecer constitui uma decisão de mérito, discricionária, excluída do contencioso administrativo poderá revelar-se prematuro.

Com efeito, não devemos ver o conteúdo decisório do ato administrativo – aqui especificamente o conteúdo do parecer da DGPC – como um todo, como uma unidade, para de seguida concluir que perante determinada circunstância o órgão administrativo é *livre* ou *vinculado*, mas sim perante determinada circunstância verificar se e em que determinada medida o órgão administrativo é livre ou vinculado<sup>49</sup>.

Nessa medida, por conseguinte, discricionariedade e vinculação constituem conceitos que são “(...) *ingredientes que qualquer decisão administrativa comporta em proporções variáveis*.<sup>50</sup>” Por conseguinte, esta coabitação dentro do ato administrativo – *in casu* do parecer da DGPC – de uma componente discricionária – a decisão de mérito – com uma componente vinculada à lei, leva a que a “(...) *liberdade concedida por lei à Administração de adotar um de entre vários comportamentos possíveis, escolhidos pela Administração como a mais adequada à realização do interesse público protegido pela norma que a confere*.<sup>51</sup>” E, sublinhe-se, mesmo esta noção de “*liberdade*” deverá ser entendida com o devido *granus salis*, porque enquanto liberdade que encontra a sua génese na lei, está por esta delimitada e condicionada, não configurando, por isso, uma liberdade absoluta, mas sim apenas uma *margem de autonomia* no exercício das suas competências legalmente atribuídas<sup>52</sup>.

Consequentemente, o ato – *in casu*, o parecer da DGPC – tem imbuído em si uma zona de legalidade, formada pelo conteúdo vinculado do ato, e uma zona de mérito, formada pelo conteúdo discricionário do mesmo ato. Por isso, igualmente, o mesmo ato viverá numa constante *coabitação dialética* entre estes seus dois conteúdos, que assim se conformam mutuamente, e que ao assim se conformarem deverão ser entendidos e interpretados de acordo com uma visão de conjunto.

Dessa forma, todo o conjunto de limites ao teor do ato, que emergem do seu conteúdo vinculado – portanto, os limites relativos à competência, à forma, ao fim, aos pressupostos de facto, aos pressupostos de direito e aos princípios diretores da atividades administrativa – vão incidir sobre o mesmo ato no seu todo, e por conseguinte, abranger indiretamente também o seu conteúdo de mérito. Nessa medida, por consequência, em nosso entender, não se poderá remeter o mérito da ação administrativa para o campo do não-Direito, isto é, das regras não jurídicas de boa administração de cariz puramente técnico<sup>53</sup>.

49 Cfr. Francisco de Sousa, António in *A Discricionariedade Administrativa*, (1987), pp. 312.

50 Cfr. Caupers, João in *Introdução ao Direito Administrativo*, (2009), pp. 91

51 Cfr. Sérvulo Correia, José Manuel, in *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, (1982), pp. 175.

52 Com efeito, “(...) *em virtude da precedência da lei, não haverá dúvida atualmente de que a discricionariedade não designa uma liberdade administrativa: é um espeço decisório que resulta da concessão legislativa, nos termos do princípio da competência*.” Cfr. Vieira de Andrade, José Carlos, in *Lições de Direito Administrativo*, (2011), pp. 43.

53 Cfr. Colaço Antunes, Luís Filipe in *A Ciência Jurídica Administrativa*, (2016), pp. 284 e segs.

Concludentemente, estará aberto assim o caminho para a *jurisdicionalização do mérito*<sup>54</sup> por intermédio do alargamento dos momentos de vinculação de um ato (que apenas quanto muito será predominantemente) discricionário<sup>55</sup>.

Assim sendo, dado que se encontra aberto tal *controlo do mérito*, a decisão especificamente plasmada num concreto parecer da DGPC deverá ter presente, em nosso entender, designadamente, que, em primeiro lugar, no âmbito das formalidades do procedimento, ao mesmo poderá ser assacado um vício de falta de fundamentação e, em segundo lugar, que o seu teor decisório – esteja fundamentado ou não – deverá ser alicerçado nos princípios gerais da atividade administrativa.

Por conseguinte, se *supra* fizemos alusão, que o parecer da DGPC visava apreciar a conformidade do teor do relatório prévio com os instrumentos de densificação do teor da LBPC e da LCBI, e com estes próprios diplomas legais, cumpre agora que acrescentar que, essa mesma apreciação tem em si subjacente, ainda, todo um *baluarte* principiológico que também a syndica, e que é consubstanciado, em primeira linha, pelos *princípios específicos* consagrados no n.º 2 do artigo 3.º, nas alíneas c) e g) do artigo 6.º, no artigo 11.º e nas alíneas b) e c) do artigo 21.º, todos da LBPC, e no artigo 2.º da LCBI, e, em segunda linha, os princípios gerais emergentes do número 2 do artigo 266.º da CRP e os artigos 3.º a 12.º do CPA.

Assim, quando nos indagamos, no âmbito do parecer, sobre, por exemplo, o que é um critério de fundamentação de uma obra de reconstrução ou ampliação, ou o que é uma obra adequada às características do imóvel, ou o que são materiais compatíveis com aqueles já existentes, ou o que é uma boa ou má utilização futura do imóvel a interencionar, temos que tais considerandos terão que ser apreciados, e corretamente apreciados, à luz da principio-  
logia, sob pena do parecer poder ser colocado em *crise*, por via do contencioso jurisdicional.

54 Cfr. Freitas do Amaral, Diogo *in op. cit.*, pp. 105 e segs.

55 Neste ponto denote-se a evolução verificada na nossa jurisprudência, no seguimento dos desenvolvimentos realizados pela doutrina, de que o controlo do ato discricionário não se poderá realizar tão-somente com base no vício do desvio de poder. Com efeito, veja-se que, por exemplo, em acórdão de 29 de julho de 1966, proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo (relator Cons.º Rodrigues Bastos), a propósito da legalidade da “(...) *deliberação camarária que determina a demolição e respetivo embargo administrativo (...)*”, de uma construção sem licença, era referido que: “*O ato que aprecia o pedido de legalização de tais obras é, pois, um ato exercido no uso de um poder discricionário e que, como tal, só pode ser atacado contenciosamente com fundamento em desvio de poder, como é expresso em determinar o artigo 19 de LOSTA.*” Porém, já em acórdão de 27 de outubro de 2005, proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo (relator Cons.º Adérito Santos), é afirmado que “*O ato praticado no exercício de poder discricionário é contenciosamente sindicável nos seus fundamentos vinculados (competência, forma, formalidades de procedimento, dever de fundamentação, fim do ato, exatidão dos pressupostos de facto, utilização de critério racional e razoável e princípios constitucionais da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade).*” Ambos os acórdãos consultáveis *in www.dgsi.pt*.

De entre tais princípios ressalte-se o *princípio da proporcionalidade*<sup>5657</sup>, o qual impõe que o teor do parecer da DGPC seja necessariamente adequado, necessário e proporcional em sentido estrito. Portanto, a título meramente exemplificativo, quando se avaliar da utilização proposta para o imóvel, cumpre ter presente se, numa conceção *lato sensu* de preservação e defesa do imóvel classificado a rentabilização deste poderá constituir, ou não, o meio mais adequado – e porventura até o meio absolutamente necessário – para a preservação do bem imóvel<sup>58</sup>.

## 5. Conclusão

Feita toda a exposição que vimos de tecer, cremos que será agora possível retornar ao início e visitar o caso concreto que esteve na génese do presente texto.

Assim, podemos agora avançar que se é bem verdade que sobre o imóvel classificado (de interesse nacional ou de interesse público) recai, fruto do seu procedimento de classificação e da inerente zona especial de proteção, uma delimitação negativa da sua capacidade edificativa, não é menos verdade que tal delimitação não gera uma arbitrariedade na esfera do órgão da tutela que legitime uma permanente *crystalização da ruína*. Com efeito, uma conceção *lato sensu* da preservação e defesa do bem classificado – que introduziu no *debate* a rentabilização utilitarista do bem (portanto, o devolver-lhe a vida, mas uma vida enquadrada no mundo hodierno) como um instrumento adequado a uma eficiente preservação e defesa – não poderá estar alheia dos considerandos que informam o princípio da proporcionalidade – a par dos princípios da igualdade e da boa-fé e da demais principiologia específica plasmada na LBPC e na LCBI – na conformação e controlo que é possível exercer o verdadeiro ato administrativo em que se consubstancia o parecer prévio da DGPC. Dito de outra forma,

Consequentemente, o parecer prévio – inclusive na sua componente de conteúdo de mérito, que é aquela que verdadeiramente cinde sobre a apreciação do relatório prévio – ao consubstanciar um parecer não favorável, não se encontrará imune ao controlo jurisdicional, fruto da jurisdicionalização do mérito que se tem vindo a desenvolver. Dito de outra forma, quando a DGPC vai avaliar a utilização proposta para o imóvel no relatório prévio, esta deverá ter presente se, numa conceção *lato sensu* de preservação e defesa do imóvel classificado

56 Princípio este este que se integra – a par dos princípios da igualdade e da boa-fé – no princípio da justiça consagrado no número 2 do artigo 266.º da CRP.

57 Com efeito, “A nova formulação do processo administrativo, onde pontifica também uma noção ampla de ato administrativo recorrível (...) “obrigam” o princípio da proporcionalidade, como parâmetro judicial autónomo, e apresenta-se como o meio mais penetrante de que o juiz dispõe para controlar a juridicidade da atividade administrativa de conteúdo discricionário (...)”, cfr. Colaço Antunes, Luís Filipe, - “Interesse público, proporcionalidade e mérito: Relevância e autonomia processual do princípio da proporcionalidade” in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, (2002), pp. 552.

58 Relativamente aos considerandos sobre uma necessária – porque proporcional – conceção *lato sensu* de preservação e defesa do imóvel classificado *vide* ponto 4.1.

a rentabilização deste poderá constituir, ou não, o meio mais *adequado* – e porventura até o meio absolutamente *necessário* – para a preservação do bem imóvel.

**Palavras-chave:** Urbanismo, Património, Classificação, Zona Especial de Proteção, Parecer prévio vinculativo

## Bibliografia

- Alves Correia, Fernando in *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.<sup>a</sup> edição, Almedina (2008);
- Amado Gomes, Carla – “Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo e Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa” in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, n.º 42, Almedina (2001);
- Cabral de Moncada, Luiz S. in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Coimbra Editora (2015);
- Cabral Oliveira, Paula – “Reabilitação urbana – património e ambiente”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina (2010);
- Casalta Nabais, José in *Introdução ao Direito do Património Cultural*, Almedina (2010);
- Caupers, João in *Introdução ao Direito Administrativo*, Almedina (2009);
- Colaço Antunes, Luís Filipe in *A Ciência Jurídica Administrativa*, Almedina (2016);
- Colaço Antunes, Luís Filipe, - “Interesse público, proporcionalidade e mérito: Relevância e autonomia processual do princípio da proporcionalidade” in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Colaço*, Almedina (2002);
- Cordeiro, António in *Arquitectura e Interesse Público*, Almedina (2008);
- Cordeiro, António in *O Direito do Arquitecto – Lições*, Quid Iuris (2016);
- Francisco de Sousa, António in *A Discricionabilidade Administrativa*, Almedina (1987);
- Freitas do Amaral, Diogo in *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina (2001);
- Gonçalves, Pedro – “Apontamento sobre a Função e Natureza dos Pareceres Vinculantes” in *Cadernos de Justiça Administrativa* (1996);
- Lopes, Flávio in *Património Arquitectónico e Arqueologia – Noção e Normas de Proteção*, Caleidoscópico (2012);
- Lopes, Flávio in *Zonas de Proteção ao Património Arquitectónico: para que servem?*, Caleidoscópico (2013);
- Nogueira de Brito, Miguel – “O novo regime do procedimento de classificação de bens culturais imóveis” in *Estudos em Homenagem ao Prof.º Doutor Freitas do Amaral*, Almedina (2010);
- Paula Oliveira, Fernanda in *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação – O Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro*, Almedina (2015);

Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maças, Fernanda *in Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, Almedina (2012);

Ravara, Maria; Feldman, Miguel; Vicente, Carla *in O Provedor de Justiça: Património e Direitos Culturais*, Provedor de Justiça – Divisão e Documentação (2013);

Sérvulo Correia, José Manuel, *in Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Editora Danúbio (1982);

Tavares da Silva, Suzana – “*Da contemplação da ruína ao património sustentável. Contributo para a compreensão adequada dos bens culturais.*” *in RevCEDOUA*, 10, Almedina (2002);

Vieira de Andrade, José Carlos, *in Lições de Direito Administrativo*, Almedina (2011).

# Smart Cities e o seu debate no Rio de Janeiro: concretização de audiência pública em busca de uma cidade mais inteligente

Natália de Almeida Moreno<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo dedica-se a analisar as cidades inteligentes a partir da exposição das tecnologias e áreas abrangidas pelo conceito, das potenciais funcionalidades e novas lógicas que despontarão com o seu desenvolvimento e, bem assim, de iniciativas voltadas à sua concretização – particularmente mediante o estudo de caso da audiência pública realizada na Câmara Municipal do Rio de Janeiro para o debate com vista à orientação da cidade para uma "viragem digital"

### 1. Introdução

Estimativas várias calculam que, em cinquenta anos, mais de dois terços da população mundial viverá em cidades<sup>2</sup>.

Isto impõe o desafio de planejar e ordenar as novas cidades e reordenar as já edificadas para, de forma mais eficiente e compatível com as necessidades contemporâneas, perseguir e alcançar os níveis desejados de bem-estar e progresso econômico das populações urbanas.

O conceito – e o respectivo desenvolvimento em concreto – de *smart cities* (cidades Inteligentes) serve precisamente para a consecução destes fins, denotando a importância de situá-las como um especial objeto em diversas áreas de investigação – inclusive a jurídica.

Diante disso, procuramos no presente artigo analisar, embora sucintamente – dada a natureza tipicamente concisa e limitada de trabalhos acadêmicos desta espécie –, as cidades inteligentes, perquirindo em que consistem, de que forma, em que medida e sob que condições promoverão a melhoria dos serviços, infraestruturas e níveis de bem-estar e de qualidade da governança pública nos ambientes urbanos.

Para tanto, estruturamos o estudo em duas partes: a primeira, geral e teórica, consistente na exposição dos conteúdos passíveis de serem englobados no conceito de cidades

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito Público e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Docente Assistente Convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Advogada e Jurisconsulta.

<sup>2</sup> <http://www.scidev.net/global/cities/feature/developing-world-city-smart.html#sthash.JfdIKsVo.dpuf>. Ainda, a título de exemplo, as cidades serão, nos próximos anos, responsáveis por e/ou incorporarão “90% do crescimento da população global, 80% da criação de riqueza e 60% do consumo total de energia” no mundo (<http://cities.media.mit.edu/>).

inteligentes – as tecnologias, áreas temáticas, funcionalidades e bases operativas que as integram – e nos impactos que a “viragem digital”<sup>3</sup> das cidades gerará, nomeadamente em termos de novas lógicas de relacionamento intersubjetivo urbano e de atitudes, competências, missões e políticas a serem modificadas, incorporadas e desenvolvidas pelo poder público (sobretudo o local).

A segunda parte assentará no estudo de caso da audiência pública intitulada “Rio de Janeiro: em busca de uma cidade mais inteligente” realizada pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, visando concretizar neste exemplo os elementos teóricos anteriormente apresentados e, mais, assinalar a importância da discussão e reflexão públicas sobre o tema.

Passaremos, então, a percorrer e examinar as questões várias suscitadas e debatidas no âmbito da audiência pública, permitindo, assim, um cotejo da análise teórica com as contribuições dos expositores integrantes da mesa da audiência pública e os questionamentos subsequentemente originados.

Malgrado haja importantes diferenças nos níveis orgânico-administrativo-institucional-jurídico entre Brasil e Portugal, entendemos pertinente tal análise uma vez que as missões e competências da Câmara Municipal do Rio de Janeiro podem ser, com as devidas adaptações<sup>4</sup>, transportadas para o plano português, e, portanto, servir de base para, além do estudo comparado, reflexão e aprimoramento de iniciativas *smart city* também em território lusitano<sup>5</sup>.

## 2. As *smart cities*

As *smart cities* são “os centros urbanos do futuro”<sup>6</sup>. A idéia-chave que permeia todas as construções e propostas elaboradas para as *smart cities* é a de que o acoplamento de tecnologias de comunicação e informação às infraestruturas, bens e serviços hoje em

3 Embora não saibamos precisar a quem é atribuída a cunhagem do termo, retiramo-lo de WESTERA, Will. *The Digital Turn: How the Internet Transforms Our Existence*, publicado manuscrito por Bloomington: AuthorHouse, 2013, e acessado via Creative Commons (<http://www.thedigitalturn.co.uk/TheDigitalTurn.pdf>). A ideia da viragem digital, no sentido da digitalização para atribuição de maior inteligência a tudo (serviços, atividades, bens, relações, etc.), é, inclusive, comumente referida como *Internet of Things* (IoT) – termo criado em “1999 [por] Kevin Ashton (<http://www.theinternetofthings.eu/what-is-the-internet-of-things>) – abrangendo tecnologias várias aplicáveis desde a objetos rotineiramente empregados pelos cidadãos (carros, eletrodomésticos, telemóveis, etc.) até amplos campos de atividades e serviços (energia elétrica, agricultura, gás, água, etc.). v. <http://www.theinternetofthings.eu/4> À competência dos órgãos e entidades lusitanos a que foram outorgados os diversos serviços, atividades, infraestruturas e finalidades titularizados e desenvolvidos no âmbito municipal brasileiro.

5 Portugal, evidentemente, não se encontra alheio aos importantes avanços já conseguidos em matéria de cidades inteligentes (v. <http://www.inteli.pt/pt/go/smart-cities-portugal>, <http://www.smart-cities.pt/>, <http://www.edp.pt/pt/media/noticias/2010/Pages/EDPlancaconceitoinovCityemEvora.aspx>, <https://sites.fct.unl.pt/times-pt/publications/in-smart-integrative-smart-city-planning-case-households-evora>; [http://tek.sapo.pt/noticias/telecomunicacoes/artigo/esta\\_a\\_ver\\_o\\_conceito\\_de\\_smart\\_city\\_portugal\\_tem\\_mais\\_do\\_que\\_isto\\_tem\\_uma\\_aldeia-46338kuw.html](http://tek.sapo.pt/noticias/telecomunicacoes/artigo/esta_a_ver_o_conceito_de_smart_city_portugal_tem_mais_do_que_isto_tem_uma_aldeia-46338kuw.html); <http://marketeer.pt/2017/02/16/vodafone-quer-que-cores-receba-primeira-smart-island/>), bem assim a União Europeia (v. <http://ec.europa.eu/eip/smartcities/>).

6 HALL, Robert E. *The Vision of a Smart City*. Presented at the 2<sup>nd</sup> International Life Extension Technology Workshop. Paris, France September 28, 2000, p. 1.

funcionamento nas cidades, bem como a criação e desenvolvimento de novos programas e serviços informáticos têm imenso potencial de responder aos principais problemas e desafios (atuais e vindouros) encontrados pelas cidades e populações urbanas.

São, entendemos, um meio – ou, mais propriamente, um projeto finalisticamente orientado – de alocação, requalificação, organização e operação das estruturas, bens e serviços urbanos para (re)habilitá-los a responder aos problemas e complexidades das cidades de agora e do futuro.

Embora nosso intuito seja unicamente o de expor sumariamente o tema sem pretender esgotá-lo nem tão pouco analisá-lo com profundidade, podemos sinteticamente referir, a uma, que projetos *smart city* englobam tecnologias várias.

Por exemplo, do ponto de vista *macro* – coletivo e sistêmico –, sensores digitais para medir a quantidade de unidades transportadas, sejam elétrons, litros de água, passageiros em transportes coletivos, viaturas em vias públicas, etc.; sensores e instrumentos capazes de identificar e qualificar tipos de materiais e separá-los automaticamente consoante predeterminações de um *software* informático, como no caso do lixo – papel, metal, vidro, lixo eletrônico, lixo orgânico – e demais resíduos; câmeras e sistemas de monitoramento, autonomizados ou não, do tráfego, qualidade do ar, marés, etc.; vias de comunicação digital para transmissão e recepção de dados em tempo real ou em periodicidade estipulada previamente pelo administrador do sistema sobre cada aspecto da vida da cidade, incluindo os já expostos advindos de sensores e câmeras; sistemas informáticos unificados de coleta, processamento e cruzamento de dados sobre os diversos aspectos da cidade e vida urbana, permitindo uma visão global e dinâmica do ambiente urbano e a coordenação entre os serviços providos aos cidadãos (*v.g.*, compatibilização dos horários e rotas dos diferentes meios de transporte aéreo, terrestre, sobre trilhos, com a criação de canais intermodais de deslocamento urbano); *software* pré-programados para emitir respostas autonomizadas e em tempo real diante de determinadas circunstâncias (*v.g.*, com a previsão de fortes chuvas, emitir alertas automáticos à defesa civil, hospitais e demais órgãos públicos; com o congestionamento de determinadas vias públicas, emitir ordens automáticas aos sinais de trânsito para que operem responsivamente a cada circunstância concreta); aplicação de todos os dados coletados para simulação de planejamento e ordenação do território e, bem assim, emissão de atos públicos como licenças e autorizações, etc.

No plano *micro*, da perspectiva do cidadão e sua relação com a cidade, exemplos são o desenvolvimento de *software*, páginas *web* e aplicativos de telefones móveis e *tablets* que forneçam ao cidadão informações em tempo real sobre as principais condições das estruturas e serviços urbanos (*v.g.*, as condições do tráfego, do clima, do custo de serviços como água e energia em hipótese de precificação dinâmica), que permitam ao cidadão eleger

prioridades e opções, customizando serviços, diante das condições concretas do preço de serviços, congestionamento de vias públicas, horário de serviços de transportes, etc. (v.g., programar para operar equipamentos de uso intensivo de energia e água quando o seu preço for o mais baixo, receber alertas quanto a aproximação/chegada/atraso dos meios de transporte nos pontos que são frequentemente utilizados pelo cidadão); manutenção de uma base de dados digital das condições (econômicas, culturais, de saúde, etc.) do cidadão para formulação de políticas públicas e operação de serviços públicos em casos concretos (v.g., prontuários médicos online com histórico de doenças, exames, medicamentos relacionados a cada município), dentre outros.

A duas, são aplicáveis a setores de infraestrutura, bens e serviços diversos, como a energia elétrica e as redes de coleta, distribuição e tratamento de água, gás, esgoto, lixo e resíduos, os sistemas de transporte, saúde, defesa civil, segurança pública e turismo, para além do planejamento e administração propriamente ditos das cidades e respectivo patrimônio e do emprego pela indústria, comércio e prestadores de serviços de procedência privada.

Todo este arsenal, muito mais que a simples atualização tecnológica, volta-se a repensar e recriar o papel da cidade na vida dos e em suas interações com os cidadãos, entendendo-a e operando-a como um corpo vivo e dinâmico, holisticamente considerado.

Daí que as cidades inteligentes devem ser entendidas, analisadas e implementadas sob uma visão compreensiva e sistêmica, em que todas as suas partes se encontram interconectadas e dependem uma das outras para bem funcionar, interagindo frequentemente e multi-direcionalmente e operando sob uma lógica dinâmica em que o todo (sistema urbano) apreende informações de e gere cada uma de suas partes (infraestruturas, bens, serviços e cidadãos) e, estas mesmas partes, não só recebem cada uma informações e comandos operativos em tempo real e autonomizados do sistema, como condicionam e modulam o planejamento e operação do sistema e de todas as demais partes.

Logo, o projeto *smart city* vai além da mera incorporação de novas tecnologias, passando por uma verdadeira e profunda transformação estrutural na forma de conceber, pensar, planejar, ordenar, gerir, administrar e operar a cidade, com a finalidade de torná-la mais inteligente, interconectada, integrada, eficiente e responsiva aos problemas e necessidades da população urbana e dos cidadãos<sup>7</sup>.

7 v., p. ex., ABDOULLAEV, Azamat. *A Smart World: A development Model for Intelligent Cities*. The 11th IEEE International Conference on Computer and Information Technology (CIT-2011); FUNDACIÓN TELEFÓNICA. *Smart cities: un primer paso hacia el internet de las cosas*. Madrid: Fundación Telefónica y Editorial Ariel, 2011; TRANOS, E.; GERTNER, D. Smart Networked Cities?, *The European Journal of Social Science Research*, vol. 25, issue 2, 2012, pp. 175-190; MITCHELL, Joachim. Envisioning Ecological Cities. MOSTAFAVI, Mohsen; DOHERTY, Gareth [Eds.]. *Ecological Urbanism*. Harvard: Harvard University GSD, 2010, pp. 224-29 e Housing for the 21st Century - Urban Refuse, Housing & Wall-E, *eVolo magazine*, issue 01, Fall, 2009, pp. 62-63; CHOURABI, Hafedh. et al. *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*. 45th Hawaii International Conference on System Sciences, 2012; ANTHOPOULOS, L.; FITSILIS, P. From online to ubiquitous cities: The technical transformation of virtual communities, *Next Generation Society: Technological and Legal Issues*, vol. 26, 2010, pp. 360-372; DAWES, S.; CRESSWELL, A; PARDO, T. From

Tudo isso tem imenso potencial de revolucionar positivamente o ambiente e a vida urbanos, com expressões importantes na redução do congestionamento do tráfego, dos veículos individuais em circulação, do consumo de água e energia, no tratamento racional e sustentável do lixo e resíduos urbanos, da atração turística e transmissão de informações quanto aos patrimônios da cidade, da redução de emissão de gases prejudiciais ao meio-ambiente e incremento de iniciativas *eco-friendly* (v.g., multiplicação de pontos de geração renovável de energia, reciclagem), dentre outros.

Para tanto, são propostas e já vêm sendo desenvolvidas inúmeras iniciativas para atualização e requalificação tecnológicas das cidades, as quais, conquanto possam, em maior ou menor grau, focar-se em um setor ou atividade específicas, não desguardam nunca a natureza sistêmica e interconectada das soluções inteligentes para as cidades.

Assim, muito embora os projetos *smart city* tenham necessariamente de ser multidisciplinares e intersetoriais, é possível identificar, de modo a tornar mais objetiva e simplificada a presente explanação, seis principais áreas de interesse ou sub-temas que usualmente permeiam os projetos e desenvolvimentos relativos às cidades inteligentes: (i) energias; (ii) transporte e mobilidade urbanos; (iii) serviços de água e saneamento; (iv) coleta e tratamento de lixo e resíduos; (v) *building* e segurança; e (vi) meio-ambiente, turismo e desenvolvimento sustentável, ao que podemos acrescentar uma sétima, voltada à saúde e defesa civil.

Examinaremos sucintamente, para fornecer maior concretude às idéias até aqui expostas, algumas iniciativas e propostas em evolução relativamente a cada área de interesse:

(i) Energias:

No quadro das energias, desenvolvem-se atualmente as denominadas *smart grids*, redes elétricas inteligentes, que são o “conjunto de novas tecnologias digitais e de uma plataforma de informação e comunicação a ser acoplado às redes elétricas tradicionais (analógicas), permitindo a criação de um fluxo bidirecional de energia, dados e informações entre os operadores e os usuários e um controle mais intenso, autonomizado e eficiente do sistema elétrico, potencializando a proliferação de núcleos de autoprodução e geração distribuída próximos dos principais centros urbanos, a estabilização e o armazenamento das ofertas de energia intermitente, a atuação mais responsiva por parte dos consumidores aos sinais de oferta, o aprimoramento e surgimento de novos serviços prestados ao usuário final, a dinamização da concorrência no setor, a redução de perdas, o aumento da eficiência na transmissão e distribuição e a integração de diferentes e diversificadas matrizes energéticas, inclusive renováveis.

‘need to know’ to ‘need to share’. Tangled problems, information boundaries, and the building of public sector knowledge networks, *Public Administration Review*, vol. 69, issue 3, 2009, pp. 392-402; MANVILLE, C. et al. *Mapping Smart Cities in the EU*. Department of Economic and Scientific Policy, European Union, 2014.

“As tecnologias desenvolvidas até ao momento para estes fins são diversas, em número e funções. Vão desde monitores para classificação dinâmica das linhas em relação às condições climáticas, até eletrodomésticos e eletroeletrônicos capazes de funcionar (serem ligados/desligados, terem sua potência reduzida/majorada) automaticamente, mediante estímulos diretos do sistema ou ordem eletrônica (via email, sms, etc) emitida pelo proprietário.

A concretização primeira das *smart grids* traduz-se nos chamados medidores inteligentes (*smart meters*), equipamentos que realizam a leitura do consumo – e, se for o caso, da produção – de energia elétrica pelos usuários finais de forma digital, com a emissão de sinais e informações constante e diretamente ao sistema, sendo também capazes de receber dados e informações do sistema com a informação ao usuário final a variação do preço da energia periodicamente (de 3 em 3, de 5 em 5 minutos, ou de hora em hora, p. ex., a depender de sua programação), o histórico de consumo e os valores acumulados a serem pagos”<sup>8</sup>.

Estas tecnologias também permitirão uma integração mais eficiente de energias renováveis e a multiplicação de núcleos de geração distribuída (dentro das próprias cidades e, em muitos casos, pelos próprios cidadãos e empresas através de painéis solares, combustão de lixo, descarga de energia armazenada em baterias de carros elétricos, etc.), operando ainda como instrumentos de controle e redução do consumo de energia elétrica por parte dos cidadãos.

Ainda, as *smart grids*, em sua aplicação aos sistemas de iluminação pública, poderão racionalizar e reduzir o uso de energia, através da coleta, processamento e interpretação de dados relacionados aos padrões de comportamento e assiduidade em zonas urbanas e vias públicas, ligação e desligamento automático e remoto das luzes combinados com sensores de presença (v.g., majorar ou minorar a intensidade da iluminação pública mediante detecção de movimento em calçadas ou vias e dados emitidos por outros subsistemas (v.g., pelos transportes públicos, ao dar-se pelo cidadão o sinal de paragem em uma paragem de autocarro, com o acendimento automático das luzes das vias públicas naquele local/região), etc., o que tem o potencial não só de reduzir o consumo de energia e contribuir para a respectiva meta de sustentabilidade, como gerar importantes economias financeiras para a cidade<sup>9</sup>.

A mesma lógica dos medidores inteligentes ligados a uma rede de comunicação e informação digital e multi-direcional pode ser empregada nos sistemas de distribuição de gás canalizado, podendo inclusive ser o caso de integrarem-se ambos os sistemas digitais para que, a partir da opção do usuário ou programações pré-fixadas relativas ao custo da energia/gás ou escassez dos recursos em determinados horários ou períodos do ano, o próprio sistema trocar o uso e emprego de uma outra fonte energética por outra, consoante as circunstâncias.

8 MORENO, Natália de Almeida. *Smart Grids e a Modelagem Regulatória de Infraestruturas*. Rio de Janeiro: Synergia, 2015.

9 V., p. ex., o projeto Wow para a iluminação pública da cidade de Jyväskylä na Finlândia (<https://www.youtube.com/watch?v=w9G9U3gKLxE>).

(ii) Transporte e mobilidade urbanos:

Junto com as energias, o transporte e mobilidade urbanos constituem o coração das cidades inteligentes, afigurando-se a temática como crítica e crucial para a operação mais eficiente das cidades.

Neste âmbito, há já vários programas e projetos-piloto desenvolvidos e/ou em operação, por exemplo:

a) *Smart bus*:

Sensores digitais nos ônibus da cidade e nas vias públicas são capazes de informar ao sistema, em tempo real, a exata localização da frota de transporte colectivo terrestre (o que é já uma realidade para o metro, por exemplo).

Este mecanismo gera funcionalidades inúmeras: nas paragens de autocarro, como já ocorre em inúmeras cidades europeias como Roma, Londres, Paris, Lisboa, etc. há visores com a informação exata do tempo de espera para chegada de cada uma das linhas de transporte coletivo, que permitem ao usuário programar-se e realizar opções informadas quanto à eleição dos meios de transporte público.

Tais informações, quanto à aproximação/atraso/chegada das linhas de transporte público, podem ser encaminhadas em tempo real para os dispositivos eletrônicos (telemóveis, computadores, tablets) do passageiro de acordo com as suas opções customizadas de intervalos horários, números das linhas que costuma utilizar, locais e zonas da cidade de interesse, etc. As mesmas informações podem ser encaminhadas aos sistemas de controle de tráfego urbano, permitindo-o conhecer a intensidade e frequência de tais transportes, em tempo real, nas diversas vias da cidade, o que lhe permite planejar atempadamente os sinais do sistema para prover respostas eficientes para evitar ou atempadamente resolver problemas de congestionamento.

Igualmente, tais dados podem ser encaminhados para as companhias responsáveis pelo provimento dos serviços de transporte, possibilitando que respondam às condições da demanda e das vias públicas (v.g., evitando, em casos de anormalidade e congestionamento, sobrecarregar as vias públicas com novas viaturas ou enviando viaturas em periodicidade superior à normal em hipótese de aumento da demanda, falha de viaturas, etc.). A mesma lógica pode ser aplicada no sistema de transporte sobre trilhos (comboios, metro, elétricos).

b) *Smart taxi*:

Um aplicativo informático gerencia automaticamente o provimento do serviço de táxis ao comando do pedido do usuário via eletrônica, considerando a demanda e as condições

do sistema em tempo real, bem como as distâncias, situações de congestionamento e o tempo para percorrê-las pela frota de táxis, distribuindo os serviços de táxi eficiente e racionalmente pela cidade, reduzindo o tempo de espera pelos usuários, o consumo de combustíveis e a emissão de gases poluentes, a sobrecarga no tráfego, etc<sup>10</sup>.

c) Coordenação intermodal dos transportes urbanos:

Criação de zonas de interconexão das redes urbanas de transporte entre si e com outras redes de transporte (v.g., aviões, navios) e, principalmente, coordenação da periodicidade, horários de chegada e partida e capacidade total de passageiros dos meios de transporte, seja com a organização *a priori* do transporte intermodal (v.g., programação dos horários de chegada e partida dos autocarros/metros/comboios/táxis/barcas que devem servir os terminais aéreos e rodoviários com os horários de chegada e partida das aeronaves e autocarros intermunicipais, interestaduais e internacionais com a consideração dos horários de pico, fluxo da demanda e seus respectivos destinos), seja a partir de sinais em tempo real destes sistemas, ativando respostas adequadas.

Tal coordenação deve ainda considerar a integração de meios de transporte privados (automóveis e bicicletas) e compartilhados (automóveis compartilhados) servindo de transportes públicos, nos horários e condições indicadas pelo sistema, as regiões em que estacionem os cidadãos, os veículos e/ou bicicletas e consoante os principais destinos de deslocamento daquela população (a serem informados pelos usuários eletronicamente ao sistema), o que teria impactos substanciais na redução da sobrecarga do trânsito, na emissão de gases poluentes, na qualidade de vida dos cidadãos, etc.

d) Tráfego inteligente:

Integrando tudo quanto já exposto, é possível empregar sensores nos meios de transporte e nas vias públicas para processar e aplicar as respectivas informações e dados na gestão mais racional e eficiente do tráfego urbano, mitigando um dos maiores problemas das cidades (congestionamento) e, assim, potenciando igualmente a redução de gases poluentes, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, a expansão do tempo livre dos cidadãos para atividades de lazer, etc.

O sistema, então, poderia emitir, a partir de arranjos automáticos ou analógicos, ordens para, em tempo real, sinais de trânsito operarem em determinada periodicidade, placas de trânsito serem modificadas, informações sejam emitidas para os cidadãos quanto às condições das vias públicas, o acesso a determinadas vias congestionadas seja fechado, obrigando a um caminho alternativo, etc.

<sup>10</sup> O que, deve-se anotar, é já uma realidade no âmbito das plataformas *Uber* e *Cabify*, que operam sob esta lógica e aplicam, inclusive, precificação dinâmica com cobrança automática na conta bancária dos usuários.

Ainda, cogita-se a possibilidade de o próprio sistema GPS e de informática dos veículos poder ser remotamente controlado para, de forma automática ou a ordem específica do usuário, modificar as rotas dos veículos, reduzir ou aumentar a sua velocidade, de acordo com as condições das vias públicas<sup>11</sup>.

e) Estacionamentos/cargas e descargas inteligentes:

Há funcionalidades várias neste sentido: informações via aplicativos diretamente enviadas aos cidadãos, actualizadas em tempo real através de sensores localizados em vagas de estacionamento, quanto à disponibilidade de vagas de estacionamento em zonas da cidade, com impactos positivos no trânsito; permissões de circulação nas vias públicas de veículos pesados, para carga e descarga, condicionadas às condições atuais do tráfego urbano; indicação de caminhos e vias alternativos aos demais condutores durante a realização de cargas e descargas para reduzir impactos no trânsito; implementação de pontos de recarga de energia para carros elétricos em estacionamentos, dentre outros. Chama-se a atenção para a experiência de Hamburg na implementação de tecnologias *smart city* para um sistema de coordenação entre os horários, volume e condições de chegada de navios no Porto de Hamburg, estacionamento de veículos pesados, armazenamento das cargas e permissão para trânsito e carga e descarga destes veículos, monitorados e atualizados digitalmente<sup>12</sup>.

f) Redução dos veículos individuais:

Já com aplicação em cidades como Helsinki, La Rochelle, Roma e Trondheim, projetos de “mobilidade por demanda” ou “e-mobility” visam reduzir drasticamente o número de veículos individuais a circular, sobretudo nas zonas centrais e mais congestionadas da cidade em horários de pico na demanda.

A proposta é desenvolver e incrementar um sistema em rede de compartilhamento de automóveis sob demanda dos cidadãos, gerido eletronicamente e devidamente interconectado com outros sistemas modais de transporte, em que um mesmo veículo serve para transporte de cidadãos que se deslocam para um mesmo ponto da cidade; ou que, mediante as condições do sistema urbano (incluindo o clima), o cidadão faça escolhas informadas sobre qual tipo de transporte (a pé, bicicleta, sobre trilhos, ônibus, *v.g.*) utilizará em alternativa ao transporte individual<sup>13</sup>.

11 v. por ex., as inúmeras iniciativas em desenvolvimento em Amsterdam quanto ao tráfego e a mobilidade urbanos (<http://amsterdamsmartcity.com/projects/theme/label/smart-mobility>).

12 <http://newsroom.cisco.com/release/1414144/City-of-Hamburg-and-Cisco-Launch-Plans-for-Smart-City-of-the-Future-and-Lay-Foundation-for-a-Partner-Ecosystem>

13 v. <http://www.pragmatismopolitico.com.br/2014/11/helsinki-pretende-acabar-com-o-transporte-individual.html>; Projeto First Orientations on Automated Modes of transport (FOAM) in <https://eu-smartcities.eu/content/>



g) Vias públicas inteligentes:

Já há em algumas cidades vias públicas que, ao mesmo tempo que realizam a sua função de mobilidade, geram energia para as residências ao redor<sup>14</sup> - seja através de painéis solares (que se tornam a própria via/ciclovia pública), seja através da pressão e fricção dos veículos que transitam por elas. A iniciativa pode ser expandida para as vias públicas principais e rodovias, podendo servir, inclusive, de fonte direta para suprimento de energia localmente e fonte energética para automóveis e autocarros que circulem em tais vias.

(iii) Serviços de água e saneamento:

As tecnologias *smart grids* das energias elétricas podem – e já vem sendo – adaptadas e aplicadas ao sistema de água, como *smart meters* e *smart appliances*.

Ainda, uma conjugação em tempo real dos dados do sistema quanto ao clima e as condições das redes e tubulações da cidade, poderá ajudar a gerir respostas mais eficientes para as águas pluviais e a prevenção/solução de problemas de enchentes.

Ademais, um exemplo de tecnologia *smart city* para o sistema de saneamento e esgoto remete para os *smart buildings* e tecnologias de tratamento de esgoto, os quais, combinados, permitem, no âmbito de um mesmo prédio (residencial, comercial ou complexo industrial) ou de uma célula urbana, realizar o tratamento da água e sua reutilização, bem como um pré-tratamento esgoto.

(iv) Coleta e tratamento de lixo e resíduos:

Fala-se, aqui, de tecnologias específicas várias, desde aterros inteligentes (que, mediante sensores e mecanismos automatizados, separam o lixo por tipo e potencial de reciclagem), centrais locais de coleta e processamento do lixo e resíduos (para residências, como as composteiras domésticas, ou grandes complexos industriais e comerciais), geração de energia elétrica através da combustão do lixo, cujas instalações podem ser integradas aos próprios processos industriais, etc.

Outro exemplo é a aplicação de todas as tecnologias desenvolvidas para melhoria das condições de trânsito para racionalizar a coleta de lixo, estabelecendo o planejamento das rotas, dias, horários a partir de dados atualizados do sistema.

passengers-and-goods-transport-city-centers-or-specific-urban-areas; Projeto eMORAIL - Integrated (e-)Mobility in <https://eu-smartcities.eu/content/integrated-e-mobility>.

14 v. <https://www.theguardian.com/environment/2016/dec/22/solar-panel-road-tourouvre-au-perche-normandy>; <http://www.solarroadways.com/>; <http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-1096753/Streets-ahead-The-road-generates-electricity-moving-cars.html>; <http://blogs.wsj.com/tech-europe/2011/07/19/smart-roads-that-generate-electricity/>.

(v) *Building* e segurança:

Uma outra seção de aplicação das tecnologias *smart city* reporta-se à construção e à adaptação de prédios residenciais, comerciais e industriais às novas necessidades dos cidadãos e das cidades, integrando em um só dispositivo eletrônico gerencial, por exemplo, dados e informações do sistema elétrico, de gás, de água, de produção de lixo e resíduos, esgoto, etc., para fazê-los operar em conjunto e compatibilizadamente entre si (*v.g.*, fazer funcionar máquinas e equipamentos de uso intensivo de energia e água em horários do dia em que a demanda seja inferior e, o preço, reduzido; fazer funcionar composteiras autonomizadamente a partir de sinais do sistema ou preenchimento de sua capacidade total, etc.).

No âmbito da segurança, os sensores e monitoramentos das vias públicas podem fornecer ao sistema a situação em tempo real dos ambientes urbanos, permitindo, igualmente, conectar diretamente os cidadãos pela via informática aos serviços de chamada de urgência e identificar eventuais infratores, além de ser possível isolar determinadas zonas da cidade em caso de intensa gravidade, informando em tempo real os munícipes de tais situações.

É, ainda, possível, mediante a conexão à rede de veículos, desligar remotamente tais meios de transporte que sejam utilizados por infratores, abrir e fechar portas, portões, etc. de locais alvo de infrações, assim como manter um sistema de dados único e atualizado de todos os infratores para mais rápida e eficiência identificação, inclusive com sistemas de reconhecimento facial.

(vi) Meio-ambiente, turismo e desenvolvimento sustentável:

Para além de todos os impactos ambientalmente positivos que advirão com as iniciativas expostas *supra*, bem como as melhorias nas infraestruturas e serviços que proverão uma experiência qualificada a turistas na cidade<sup>15</sup>, é possível identificar, ainda, como exemplo destacado, o sistema de células urbanas auto-sustentáveis.

A idéia é ordenar, planejar e distribuir no território da cidade bens, infraestruturas e serviços de forma tal que uma determinada zona, bairro, região, se torne auto-suficiente e resiliente a perturbações externas.

Tratar-se-ia, e isto já tem aplicações concretas em sede das redes elétricas inteligentes, de, sem desguardar o todo (a cidade considerada como sistema), desenvolver pequenos sistemas locais que podem operar independentemente do sistema geral (a cidade), compondo-se, cada uma dessas células, de fontes de produção distribuída de eletricidade, tratamento sustentável de resíduos e água, coleta e tratamento de lixo, transportes internos à célula e

<sup>15</sup> Um exemplo são aplicativos em telefones celulares que, consoante o comando do turista ou identificação de sua localização via GPS; indiquem os monumentos históricos, apresentem informações sobre suas particulares, os restaurantes e pontos de interesse (comércio, bares, entretenimento, etc.) próximos, etc, cuja experiência pode ser melhorada com a adaptação de tais informações e das rotas/meios de transporte/locais a visitar com as condições em tempo real da cidade.

interconectados com o restante da cidade, pontos de atendimento aos cidadãos por parte dos poderes públicos e operadoras de serviços públicos, bens e serviços privados em geral (lojas, escolas, postos de combustíveis, centros de entretenimento, etc.).

Estas células, de um lado, diante de graves perturbações do sistema geral (v.g., eventos de grande porte, desastres naturais, casos de segurança pública), são capazes de se isolar, reduzindo os impactos (territoriais, quantitativos e qualitativos) de situações de anormalidade nos cidadãos; e, de outro lado, demandam uma gestão, monitoramento e planejamento particularizados face ao sistema geral, adaptando a administração das cidades a uma realidade cada vez mais individualizada e customizada dos diferentes atores, territórios e cenários regulados.

As células urbanas são importante expressão da sustentabilidade no ambiente particular das cidades, majorando os níveis de igual qualidade de vida aos cidadãos, provendo-os, em cada célula, com os serviços mínimos necessários à sobrevivência com dignidade; reduzindo drasticamente a necessidade de deslocamento de um ponto a outro da cidade para o provimento de bens e serviços que atualmente não estão disponíveis proximamente do cidadão e, assim, minorando o número de veículos a circular pelas cidades, a emissão de gases poluentes, a carga imposta aos sistemas de transporte coletivo e de segurança pública, etc.

(vii) Saúde e defesa civil:

Conquanto ainda pouco desenvolvidos no âmbito das *smart cities*, os sub-temas da saúde e defesa civil merecem também adequado tratamento.

É há muito possível – e a maioria dos hospitais, laboratórios, farmácias, consultórios médicos, etc. assim opera – guardar dados *online* sobre os pacientes, como diagnósticos, resultados de exames, medicamentos consumidos e assim por diante.

O passo seguinte, que deve ser dado sempre levando em consideração a proteção da privacidade do paciente, é o compartilhamento destas informações e a interconexão entre estes sistemas, de modo a formar uma base de dados única e completa acerca da situação de saúde – física e mental – de cada cidadão para prover melhorias no tratamento médico e resultados mais positivos, em espaços de tempo mais curtos e sem dispêndios desnecessários de recursos (v.g., realização de um exame em uma unidade hospitalar que fora realizado dias antes em outro centro médico); portanto, mais eficientemente.

Outra aplicação, já em teste por exemplo em pacientes com diabetes e Alzheimer, são chips ou pulseiras identificadoras do paciente conectados ao sistema (hospitalar, de urgências, policial), que gravam e emitem sinais acerca da condição do paciente (v.g., índice de açúcar) e emitem alertas em caso de urgência; possuem mecanismos ou botões de socorro e/ou mapeiam a localização dos pacientes, facilitando o seu atendimento ou encontro em caso de desaparecimento (muito comum em pacientes com Alzheimer).

Em comum para os sistemas de saúde e de defesa civil, estão em causa tecnologias GPS, de mapeamento de leitos, actividade e condição dos hospitais em tempo real e armazenamento de dados, que podem ser interconectadamente empregados para, autonomizadamente ou a título de informação indicativa, encaminhar ambulâncias e carros de socorro para os hospitais com melhores condições de atender os pacientes (com o entrecruzamento de dados de distância / localização, número de leitos vagos, intensidade da atividade e profissionais de serviço em tempo real, etc.), além de, já nas ambulâncias ou local de socorro, ser possível criar ou atualizar um prontuário com as condições do paciente que será encaminhado para unidades hospitalares, emitindo um alerta – que, inclusive, pode autonomizadamente organizar as prioridades de atendimento hospitalares com a medida da urgência e gravidade do paciente – para o corpo médico.

Isto pode fazer-se acompanhar de uma pesquisa realizada automaticamente pelo sistema informático de diagnósticos e métodos de tratamento possíveis face à descrição dos ferimentos, sintomas e condições do paciente e casos análogos registrados em sistema.

No âmbito dos desastres naturais, finalmente, os sistemas de monitoramento do tempo e condições climáticas já em vigor podem tornar-se mais inteligentes e eficazes, autonomizando-se, com a aplicação de sensores e *softwares* que automaticamente emitam alertas em tempo real, coloquem em operação sistemas de precaução e socorro, etc.

Para além destas, à evidência, há inúmeras outras iniciativas e propostas em desenvolvimento e a desenvolver para as *smart cities*, embora os exemplos apresentados, segundo reputamos, sejam suficientes para indicar os nortes principais e as importantes potencialidades das tecnologias *smart city* a justificar e denotar a sua pertinência.

### 3. A governança das cidades inteligentes e o papel nuclear do poder público

Tal como as novas cidades, o seu enquadramento e conformação normativos hão de ser igualmente inteligentes<sup>16</sup>.

Não basta, portanto, atualizar tecnologicamente as estruturas urbanas sem que os ambientes institucional e jurídico subjacentes estejam devidamente orientados a e harmonizados

<sup>16</sup> Aplicamos aqui as lógicas e argumentos por nós desenvolvidos para regulação das redes elétricas inteligentes (MORENO, Natália de Almeida. *Smart Grids e a Modelagem Regulatória de Infraestruturas*. Rio de Janeiro: Synergia, 2015) e para os setores dinâmicos em geral (MORENO, Natália de Almeida. Regulação de Setores Dinâmicos, *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - REDAE*, nº 39, [direitodoestado.com](http://direitodoestado.com), 2014), valendo-nos, igualmente, das contribuições colhidas em RIVA SANSEVERINO, E. *et al.* [Eds.] *Smart Rules for Smart Cities*. Berlin: Springer for Innovation, 2014; BELISSENT, J. *The Core of a Smart City Must Be Smart Governance*. Cambridge, MA: Forrester Research, 2011; e BALCELLS PADULLÉS, J. *ET AL.* [COORD.]. *REGULATING SMART CITIES, PROCEEDINGS OF THE 11TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON INTERNET, LAW & POLITICS*. UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA, BARCELONA, 2-3 JULY, 2015. VALE ANOTAR QUE O TERMO “REGULAÇÃO INTELIGENTE” (*SMART REGULATION*) FOI CUNHADO POR GUNNINGHAM, NEIL; GRABOSKY, PETER; SINCLAIR, DARREN (*SMART REGULATION: DESIGNING ENVIRONMENTAL POLICY*. OXFORD SOCIO-LEGAL STUDIES. OXFORD: CLARENDON PRESS OXFORD, 1998).

com as dinâmicas relações e possibilidades que as *smart cities* propiciam e dependem para triunfar, o que se deve refletir, por exemplo, mas não limitado a:

(i) na construção e manutenção de um sistema de incentivos (diretos e indiretos) a aportes de recursos, desenvolvimento e atualização tecnológicos, que estabeleça *standards* hábeis a conferir segurança jurídica aos investidores e pesquisadores e a assegurar a interoperabilidade técnica;

(ii) na modelagem eficiente e adequada dos projetos à vista das necessidades e características particulares da cidade (ordenamento do território, principais setores econômicos, planos de desenvolvimento, etc.), bem como dos impactos (positivos e negativos, diretos e indiretos) passíveis de suceder nos níveis setorial, intersetorial, coletivo e individual;

(iii) na formulação de meios e canais de cooperação e coordenação entre todos os atores envolvidos, potencialmente impactados e interessados, com a possibilidade de partilharem interesses, conhecimento, experiências, resultados e sugestões;

(iv) na regulação, supervisão e operação dos projetos e agentes com adequação e pertinência sobretudo técnico-econômica, que deverão passar necessariamente pela conjugação de ordenações sectorial e sistêmica; no monitoramento dos resultados de projetos em curso e prognóstico de novos problemas a endereçar, etc; e

(v) no estabelecimento de um sistema regulatório aberto e flexível, capaz de absorver as novas e cada vez mais diversas e velozes dinâmicas e inovações que a viragem digital propiciará nas cidades.

Tudo isso demandará inúmeros e intensos esforços, dependendo a concretização de um projeto *smart city* para qualquer cidade de diversos atores, inclusive privados: desde investidores, centros de pesquisa tecnológica e operadores de serviços e produtores de bens, até consumidores e cidadãos digitalmente instruídos e educados para entender e operar as diversas plataformas (aplicativos, websites, software) informáticas e engajados ativamente na produção e fornecimento de dados e informações para o sistema e na governança das cidades.

Não obstante, o poder público tem papel destacado a desempenhar na efetivação dos valores, efeitos e resultados positivos para a coletividade que as tecnologias *smart city* têm, como já expusemos introdutoriamente, o condão de gerar e ocasionar.

Uma vez que estudaremos consecutivamente o caso da cidade do Rio de Janeiro, tomamos exemplificadamente por base as competências e poderes-deveres outorgados pela Constituição da República Brasileira e a Lei Orgânica do Estado do Rio de Janeiro, bem como definidos no Estatuto das Cidades (Lei brasileira nº 10.257, de 10 de julho de 2010) à Câmara Municipal do Rio de Janeiro, como sejam os de desenvolver e/ou aprovar planos diretores, de governo e de desenvolvimento, além de políticas públicas e regimes normativos que concretizem a política urbana e as funções da Cidade e os seus objetivos de, fundamentalmente, garantir

qualidade de vida para os seus habitantes; prover serviços de qualidade ao público; distribuir com justiça os benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; adequação das infraestruturas e equipamentos comunitários aos espaços e adensamentos urbanos; abastecimento de água e esgotamento sanitário, iluminação pública e transporte coletivo municipal; desenvolvimento municipal; compatibilização de usos, conjugação de atividades e estímulo à sua complementaridade no território municipal; racionalização, conservação e economia de energia e combustíveis; meio ambiente ecologicamente equilibrado; estímulo à pesquisa, desenvolvimento e utilização de tecnologias poupadoras de energia, fontes energéticas alternativas, em particular do gás natural e do biogás para fins automotivos, equipamentos e sistemas de aproveitamento da energia solar e eólica, que implantem tecnologias de produção ou de controle que possibilitem a redução das emissões poluentes a níveis significativamente abaixo dos padrões em vigor, adotem fontes energéticas alternativas menos poluentes; organizar, dirigir e fiscalizar o tráfego de veículos em seu território; estímulo ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a difusão do conhecimento especializado, tendo em vista o bem-estar da população e a solução dos problemas econômicos e sociais, e às pesquisas relacionadas com a produção de equipamentos destinados à educação, à alimentação, à saúde, ao saneamento básico, à habitação popular e ao transporte de massas; estímulo à implantação de pólos de indústrias de alta tecnologia e prioridade de políticas que adotem novas tecnologias organizacionais, especialmente aquelas relacionadas com a modernização das práticas administrativas do setor público municipal; garantir o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; planejar o desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; e ofertar equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.

Considerando que todos os esses objetivos fundamentais podem ser mais eficientemente conseguidos pela implementação de projetos *smart city*, resta patente o importantíssimo papel a cumprir pelos poderes públicos – no exemplo, pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro – na implementação das bases e incentivos para o encaminhamento atempado das cidades para uma “viragem digital” e na elaboração de políticas público-regulatórias adequadas ao desenvolvimento e eficiente operação das *smart cities*.

Portanto, os poderes públicos assumem um poder-dever destacado para elaboração, autorização e/ou estabelecimento de meios de financiamento, políticas públicas e projetos que concretizem tal desígnio, isto é, para iniciar uma pauta consistente e atempada para dar início aos necessários planejamentos e debates voltados a implementar tecnologias *smart city*.

#### 4. Estudo de caso: em busca de uma cidade do Rio de Janeiro mais inteligente

De modo a concretizar e densificar as exposições até então realizadas, entendemos pertinente estudar o caso da cidade do Rio de Janeiro – seja porque o tema das cidades inteligentes é especialmente propenso a abordagens pragmáticas, porquanto evolui a teoria à medida que as funcionalidades, benefícios e novas dinâmicas e necessidades das *smart cities* são “descobertas” e “manifestadas” em testes, projetos-piloto e iniciativas implementadas no plano da realidade; seja porque a cidade do Rio de Janeiro tem alcançado papel de destaque internacional nesta seara, afigurando-se-nos um rico exemplo não só do que tais tecnologias já demonstraram poder concretizar, como dos desafios e futuras fronteiras (tecnológicas, econômicas, políticas, culturais, jurídicas, sociais) que a continuidade, aprimoramento e alargamento de projetos Smart City já colocam e continuarão a ensejar e proporcionar.

Assim sendo, examinaremos sucintamente as principais iniciativas já empreendidas pela cidade no âmbito do conceito Smart City, passando, posteriormente, à discussão acerca da audiência pública realizada pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro sobre o tema.

##### 4.1. Alguns avanços da cidade do Rio de Janeiro em matéria de *smart city*

A cidade do Rio de Janeiro não se encontra alheia aos desenvolvimentos em sede de cidades inteligentes, havendo importantes iniciativas em evolução e já concretizadas nesta matéria.

O caso paradigmático é do Centro de Operações Rio<sup>17</sup>, que integra mais de 30 órgãos públicos desde 2010, para o monitoramento, 24 horas por dia, do cotidiano da cidade a partir de informações fornecidas por concessionárias e outros órgãos públicos e análise de centenas de câmeras instaladas por toda a cidade.

Ainda, a Prefeitura da cidade lançou o projeto *Rio Smart City*<sup>18</sup>, que permite, pela via de adesivos com QR Code, acessar, em tempo real, dados sobre as linhas e trajetos de autocarro e sobre alguns pontos turísticos no entorno; ainda, possui a Central de Atendimento 1746<sup>19</sup>, que congrega mais de mil serviços municipais (solicitações de remoção de entulho, reparo de buracos e lâmpadas apagadas, etc.).

<sup>17</sup> <http://cor.rio/>

<sup>18</sup> <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4772022>

<sup>19</sup> <http://www.1746.rio/>

De destaque, também, o Projeto Porto Maravilha<sup>20</sup>, que, no âmbito da revitalização da zona portuária (área de especial interesse urbano), integrou algumas funcionalidades *smart city*, com a construção de novas redes de água, esgoto e drenagem, a instauração de coleta seletiva de lixo, uma iluminação pública mais eficiente e econômica, sistema de economia de consumo de água e reaproveitamento de águas pluviais e servidas, etc.; para além do VLT<sup>21</sup> (veículo leve sobre trilhos), não poluente e com um sistema APS de alimentação pelo solo que fornece energia para movimentação.

Tudo isso permitiu à cidade ganhar o importante prêmio de Cidade Mais Inteligente na terceira edição do *Smart City Expo World* realizada em Barcelona<sup>22</sup>.

No entanto, muito ainda há de desenvolver e implementar.

Sem desguardar os méritos dos trabalhos e projetos já realizados e em curso, pode-se diagnosticar sucintamente que estes ainda operam sob métodos pouco dinâmicos e dependentes de interpretação e resposta humanas – i.e., não autonomizadas e com desfasagem temporal.

O Centro de Operações, por exemplo, opera através do monitoramento por funcionários das câmeras e notícias recebidas das demais entidades parceiras, sem que emita para os demais sistemas informáticos (de outros níveis de governo, de entidades privadas ou sistemas de outras entidades da própria Prefeitura) e tampouco para os usuários, informações com periodicidade curta ou em tempo real<sup>23</sup>, como é de se desejar, deixando, ainda, um amplo espaço a ocupar por sistemas e algoritmos informáticos e automáticos de entrecruzamento de dados, emissão de informações e ordens, planejamento e reorganização autonomizada de serviços, etc.

Também o *Rio Smart City* e a Central de Atendimento 1746 possuem a base de dados sobre que operam ainda bastante estática, não provendo as informações em tempo real aos usuários de acordo com as condições atuais da cidade, das linhas de autocarro e sua periodicidade, dos monumentos históricos, etc.

Igualmente quanto ao Projeto Porto Maravilha, deixando-se de aproveitar as intensas obras de intervenção realizadas para já requalificar as redes de água e esgoto, bem como as de energia elétrica, com tecnologias *smart grids*, de se reprogramar o sistema de coleta e tratamento de lixo e resíduos para despejo via redes subterrâneas, onde já ocorre a separação automatizada do lixo, etc.

Logo, o espaço para o debate e o desenvolvimento de políticas e projetos *smart city* é amplíssimo, já tendo a cidade demonstrado a sua vocação para ser uma das pioneiras em todo o globo a implementar maciçamente tecnologias *smart city* e transformar-se em uma verdadeira cidade do futuro.

20 <http://portomaravilha.com.br/>

21 <http://vltrio.rio/>

22 <http://oglobo.globo.com/rio/rio-de-janeiro-ganha-premio-de-cidade-inteligente-do-ano-10843951>

23 Divulga apenas três boletins diários para os veículos de comunicação com informações sobre as principais ocorrências do dia.

#### 4.2. A audiência pública realizada na Câmara Municipal do Rio de Janeiro

A já demonstrada vocação da cidade do Rio de Janeiro para despontar como pioneira na consecução de projetos *smart city* fez-se acompanhar da realização, a 8 de Setembro de 2015, pela Câmara Municipal da cidade, de uma audiência pública sob o tema “Rio de Janeiro: em busca de uma cidade mais inteligente”.

Teve por objetivo apresentar inicialmente o tema aos variados atores e grupos sociais de interesse – governo, indústria, operadores econômicos, terceiros setor, associações e sindicatos, *think-tankers*, público em geral – para incitar contatos recíprocos e reflexões iniciais acerca dos rumos a tomar pela cidade, dos projetos e políticas públicas que podem ser desenvolvidos, dos mecanismos passíveis de ser aplicados para o respectivo financiamento, do ambiente legislativo-regulatório necessário e hábil a fomentar e ordenar o desenvolvimento e implementação de projetos e políticas *smart city*, dos atores que podem operar em cooperação para tanto, dos ambientes adequados para iniciativas piloto e/ou manifestações de interesse por parte da indústria e operadores econômicos, etc.

Na audiência foram tratados sub-temas relacionados a áreas de interesse que as *smart cities* englobam, a saber: planejamento e gestão da cidade por tecnologias de informação e comunicação, energias, transporte e mobilidade urbanos, lixo e resíduos, água e saneamento (todos respeitantes a questões de competência material do Município do Rio de Janeiro).

Presidida pelo Sr. Vereador Eliseu Kessler, presidente da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática daquele órgão, a audiência consistiu na formação de uma Mesa por um grupo multidisciplinar e heterogêneo de expositores convidados, representantes do poder público, privado e da academia – Sr. Professor da Fundação Getúlio Vargas, Pablo Cerqueira, representando o Secretário Executivo de Coordenação de Governo; Sra. Consultora de Projetos Smart City do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), Doutora Clara Schreiner; Professor Doutor Especialista em Engenharia Ambiental, José Haddad; Professor Doutor em Geociências, Jefferson de Azevedo; Senhor Alexandre Cardeman, representando o Contro de Operações Rio; Assessor Técnico da Secretaria Estadual de Saúde, Sr. Anselmo Gaio; Dr. Pablo Cerdeira, Coordenador da Big Data Pensa Sala de Ideias/Escritório de Inteligência de Dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; e Mestre Natália de Almeida Moreno –, bem como ouvintes oriundos de inúmeras entidades, órgãos, instituições e centros de pesquisa públicos (municipais, estaduais e federais), privados, acadêmicos, não-governamentais e internacionais, para além de vereadores, estudantes e cidadãos em geral.

Anteriormente à abertura de debates com a audiência, foram realizadas exposições tópicas pelos integrantes da mesa, das quais passaremos a destacar os principais contributos.

O Dr. Alexandre Cardeman, Chefe Executivo de Tecnologia do Centro de Operações Rio, elucidou<sup>24</sup> que tal iniciativa consiste em atuar em “diversas frentes de trabalho, no dia a dia da Cidade, nos desastres naturais e nos grandes eventos”, bem como fazer o planejamento e integração de dados provenientes de mais de 30 órgãos e entidades, incluindo as concessionárias de serviços públicos (e.g., Light<sup>25</sup>, Metrô<sup>26</sup>, Supervia<sup>27</sup>, Fetranspor<sup>28</sup>, Rio-Ônibus<sup>29</sup>), Guarda Municipal, o CICC – Centro de Comando e Segurança do Estado (bombeiros, polícia civil, polícia rodoviária, polícia militar e SAMU<sup>30</sup>) e radares meteorológicos .

Para tanto, o Centro conta com mais de 500 profissionais, reunidos em três turnos, 24 horas por dia, sete dias por semana; 900 câmeras distribuídas por toda a cidade e três helicópteros que prestam auxílio em caso de desastres, trabalhando com “mais de 100 camadas de informação”, coletadas desde sensores e câmeras espalhadas pela cidade e informações transmitidas pelas entidades parceiras, até aplicativos eletrônicos (v.g., Waze) e dados de redes sociais (e.g., Facebook, Twitter).

Todas as informações e dados servem ao monitoramento da cidade e ao planejamento urbano e, sobretudo, de grandes eventos (carnaval, réveillon, olimpíadas, etc.), contribuindo, em consequência, grandemente para a governança pública.

No entanto, como muito bem sublinhado pelo expositor, “outra coisa fundamental é comunicar (...) então temos comunicação e transparência, e isso são outros itens fundamentais numa cidade inteligente”. Logo, o Centro não só coleta e entrecruza informações, como, após tratamento dos dados, repassa informações qualificadas seja aos *media* que integram a Sala de Imprensa do Centro, seja aos cidadãos pela via das redes sociais, websites e telefone (número 1746), uma vez que, em suas palavras, “a cidade é inteligente quando a população tem e recebe a informação”.

Ato contínuo, teve a palavra a Dra. Clara Schreiner, consultora do BID para projetos cidades inteligentes, iniciando a sua exposição<sup>31</sup> com os relevantes dados de que “na América Latina, hoje, já temos mais de 80% da população vivendo em áreas urbanas, e a tendência, a expectativa é que em 2050 ultrapasse os 90%. A América Latina também é considerada a região que possui cidades mais desiguais do mundo. E em função dessa desigualdade, o desafio para o gestor público acaba se agravando. Quer dizer, isso acaba impactando muito

24 A transcrição da exposição oral encontra-se publicada no Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, edição de 8 de Outubro de 2015, ano XXXIX, nº 187, p. 37.

25 Concessionária distribuidora de energia elétrica no município do Rio de Janeiro.

26 Concessionária de transporte metroviário no município do Rio de Janeiro.

27 Concessionária de transporte ferroviário urbano no Estado do Rio de Janeiro.

28 Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro

29 Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro.

30 Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – equivalente ao Instituto Nacional de Emergência Médica de Portugal.

31 A transcrição da exposição oral encontra-se publicada no Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, edição de 8 de Outubro de 2015, ano XXXIX, nº 187, p. 38.



na capacidade de gestão da cidade. Temos um relatório da ONU, de 2013, que diz que hoje no mundo já temos um bilhão de pessoas vivendo de forma precária e esse número pode chegar a mais de três bilhões de pessoas em 2050”.

Partindo da situação latino-americana, citou que “das 50 cidades mais violentas do mundo, 41 cidades estão na América Latina”, para além de problemas graves de mobilidade, congestionamentos e acidentes no trânsito, apontando o diagnóstico de que há “desde uma falta de planejamento e coordenação das agências da cidade em atuarem em uma determinada região, falta de sinalização nas vias, falta de semáforos inteligentes, que podem se autorregular em tempo real na cidade inteira”.

Diante disso, ressaltou a importância de entender e mapear os principais problemas, a “críticidade dos municípios”, devendo as iniciativas *smart city* partir daí, isto é, de um estudo e de soluções customizadas a cada tipo de cidade e de problemas urbanos enfrentados, assentando no entendimento de que “Smart City é como um tripé, é um ecossistema, pessoas, processos e tecnologia”, apresentando-se como fulcral a questão da conectividade: seja no âmbito do acesso à internet, à velocidade e capacidade das redes digitais para operação de serviços públicos, seja, particularmente, na gestão de “diversos chips e sensores”, de uma “governança correta de todos os dados, desde a sua coleta até a sua entrega”.

Por conseguinte, a “estratégia da iniciativa digital” única, de planejamento concentrado e, ao mesmo tempo, concertado com os diversos órgãos e entidades que operam os serviços urbanos, entende-se fulcral, de modo a impedir que inúmeras iniciativas (nem sempre compatíveis entre si) sejam adotadas por diversos órgãos da administração e, assim, que haja uma desnecessária multiplicação de gastos e esforços – sobretudo porque, ao final, o sistema tem de estar interconectado para receber, cruzar e gerir todos os dados produzidos pelas várias plataformas digitais.

Quanto a este último ponto, ressaltou a expositora a importância de uma “estratégia de governança de dados”, relativa não apenas à coleta e gestão, como particularmente ao armazenamento dos dados – problema grave que ainda carece de respostas tecnológicas eficientes devido ao altíssimo volume de dados gerados pelas redes inteligentes.

Consecutivamente, apresentou inúmeras iniciativas e possíveis aplicações de tecnologias *smart city* ao redor do mundo, como “sensores de temperatura, umidade do ar, poluição, ruídos, os dados de consumo de um edifício coletado em tempo real, monitoramento urbano com detecção automática de comportamento, de indícios de crimes, de incêndios, de vários fatos que podem acontecer em uma via, o tráfego monitorado em tempo real e ajustado em tempo real, o acesso gratuito à internet (...), informações de vagas [para automóveis] nas ruas e também a questão do lixo. É possível que as lixeiras tenham chips, que possam informar a capacidade que ela tem ainda de receber mais resíduos”.

Por fim, noticiou que o Banco Interamericano de Desenvolvimento elegeu recentemente seis cidades no mundo<sup>32</sup> como objeto de estudo de cidades inteligentes, figurando o Rio de Janeiro como uma delas, e ressaltou, retomando o ponto inicial em que se calcou a exposição, que “as cidades devem evitar a abordagem ‘top down’: tem que ser uma abordagem centrada nas demandas populares, principalmente dos mais vulneráveis”.

O terceiro expositor, Doutor José Haddad, Diretor Presidente da Saniplan Engenharia e Serviços Ambientais Ltda., começou por elucidar<sup>33</sup> a diferença técnica entre resíduos perigosos, resíduos não inertes e resíduos inertes, explicando que os resíduos urbanos englobam todos os tipos de resíduos, sejam aqueles provenientes dos domicílios, o lixo público das vias, praias, locais públicos e galerias pluviais ou canais, sejam igualmente resíduos de empresas de construção civil, vários estabelecimentos industriais, laboratórios, resíduos de saúde, agrícolas e assim por diante.

No caso do Rio de Janeiro, são geradas “7.500 toneladas por dia de resíduos domiciliares” e “1.400 toneladas por dia de resíduos públicos, nas ruas da cidade”, impactando em custos da ordem de R\$ 5 milhões por dia.

Para fazer frente a este problema, “cultura determina a limpeza urbana”, de modo que “a informação contínua e de acesso fácil à população” é elemento chave na otimização da gestão de resíduos urbanos.

Partindo daí e descrevendo as políticas público-legislativas para gestão de resíduos no Brasil e no Município, reiterou que “os êxitos e fracassos [destas políticas] são condicionados pela comunicação, pela aculturação de todos”, razão pela qual “a informação adequada, e ações inteligentes para que levem a êxito, realmente, isso que está previsto no papel [i.e., nas leis]” afiguram-se essenciais.

Tecnologias *smart city*, então, teriam importante papel a cumprir seja para efeitos de fácil comunicação e divulgação de informações e dados à população, como para inovar em termos de aproveitamento, transformação e tratamento destes resíduos.

Na sequência, o Doutor Jefferson de Azevedo, Doutor em Geociências e Pesquisador do Governo Federal, abordou<sup>34</sup> a questão da água e saneamento, salientando, inicialmente, que “os processos de gerenciamento de água nas cidades inteligentes passam pelos sistemas de abastecimento de água; sistema de abastecimento das águas pluviais, como que elas são tratadas; e o controle desses vazamentos; e o controle e os novos processos que têm

32 Posteriormente, em resposta a uma questão colocada por um ouvinte, esclareceu que as seis cidades são: Santander, na Espanha; Rio de Janeiro, no Brasil; Medellín, na Colômbia; Tel Aviv, em Israel; e duas cidades na Coreia.

33 A transcrição da exposição oral encontra-se publicada no Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, edição de 8 de Outubro de 2015, ano XXXIX, nº 187, p. 39.

34 A transcrição da exposição oral encontra-se publicada no Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, edição de 8 de Outubro de 2015, ano XXXIX, nº 187, pp. 39-40.

que ser integrados, para poder evitar perdas”, e que “a cidade inteligente tem que ter um sistema de informação potente e disponível” em cada uma destas etapas.

Citando exemplos, assinalou que “a Cidade de Lisboa montou um projeto que procurava diminuir em 70% a perda de água, em pouco tempo, em três anos. Coimbra montou outro programa, e consegue gerir e evitar perdas. Almada pegou as águas residuais tratadas”, e, em casos nos Estados Unidos, “Houston montou um programa para minimizar a drenagem de inundações para os próximos 20 anos (...). Portland tem uso racional de água e estão sendo instalados edifícios verdes (...) [que] têm minimização de uso dos recursos renováveis, como a água, energia, e o próprio conhecimento, a própria integração da sociedade, sabendo que eles têm que minimizar para poupar”.

Tudo isso, argumentou, permite uma agregação importante de experiências e evidencia a importância dos dados na gestão e planejamento da água: “consigo pegar o passado territorialmente no meu espaço e agregar informações passadas, presentes e utilizar os valores monetários hoje, a valorização e fazer estudos e projetar cenários, com o crescimento populacional, e isso aí mostra como está o comportamento da bacia [hidrográfica] com relação ao saneamento da área”, reforçando a importância da tecnologia a serviço da governança do setor.

Exemplificadamente: “Nesse estudo eu consigo valorar, dentro de cada unidade espacial, o quanto necessito monetariamente para estabelecer um custo para a implantação de serviços de água, lixo, esgoto. Por exemplo, um caso de dengue: se eu quiser saber quando uma crise de dengue começa, ou uma infecção começa num determinado ponto, eu posso usar esse mapa em tempo real, numa determinada situação, e fazer com que eu vá ao foco do problema. A partir dos casos, dos registros que vão ocorrendo, os casos de meningite, por exemplo, eu posso fazer para a Cidade do Rio de Janeiro e outras cidades”, contribuindo grandemente, portanto, para gestão de riscos e respostas atempadas do poder público quanto a questões relacionadas à distribuição de água, saneamento e saúde pública.

Na sequência, o Sr. Alseldo Gaio, Assessor Técnico da Secretaria Estadual de Saúde, principiou<sup>35</sup> por elencar algumas iniciativas já adotadas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro: “UPA<sup>36</sup> 24 horas, porque estamos com um projeto de ‘paperless’, ou seja, a ideia é não gerar resíduos, não gerar lixo. Nos temos o IAM<sup>37</sup>, um projeto em parceria com o Ministério da Saúde, que usa a telemedicina. Nós temos a Central de Regulação, que inclusive

35 A transcrição da exposição oral encontra-se publicada no Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, edição de 8 de Outubro de 2015, ano XXXIX, nº 187, pp. 40-41.

36 Unidade de Pronto Atendimento: “são estruturas de complexidade intermediária entre as Unidades Básicas de Saúde e as portas de urgência hospitalares, onde em conjunto com estas compõe uma rede organizada de Atenção às Urgências” (<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/sas/upa-24horas>).

37 Acrônimo para Infarto Agudo do Miocárdio.

foi implantada em junho, lá no CICC. Então a ideia é reunir todas as centrais de regulação das três esferas de poder, municipal, estadual e federal”, referindo, ainda, o Riolmagem e o Rio Contra a Dengue.

Detidamente, relatou iniciativas UPA 24 horas, informando que o Estado realizou um mapeamento abrangente destas unidades de saúde “desde o processo de entrada até a saída [do paciente], ou saída com alta, ou remoção para um hospital de referência. E todo esse processo hoje [dá-se] através de um outro sistema que já temos que é o E-Paciente”, que contém o histórico eletrônico e online do paciente.

Ainda, “para termos uma eficiência na parte do processo de monitoramento, nós temos um Portal, um Painel de BI, que fica monitorando 24 as UPA, ali para verificar quais são nas UPA as salas amarelas, sala vermelha, se está cheia, qual o nível de ocupação... E com isso facilita muito o processo de remoção de um paciente, caso a UPA tenha algum problema. Nós fazemos também vários tipos de gráficos de controle, quantidades de pessoas atendidas pelo sexo, etc.”, para além do controle biométrico do pessoal de serviço.

Relativamente ao IAM, elucidou que é integrado por eletrocardiogramas digitais, conectados à internet, mediante o qual “um paciente que tem uma suspeita de infarto, ele automaticamente, a própria enfermeira, faz toda a medição, transfere isso para o HCOR<sup>38</sup> em São Paulo e lá tem um núcleo de especialistas em cardiologia, e esse núcleo avalia se você tem que aplicar uma injeção [trambolítico]”, passando os especialistas a orientar online os médicos clínicos gerais das UPA no tratamento do paciente.

Associado a isso, salientou estarem a se desenvolver as Centrais de Regulação, para manter um corpo médico de especialidades várias, para além da cardiologia, conectado online, para prestar consultoria, orientar e acompanhar os médicos clínicos gerais das UPA. Tal Central será ainda responsável pelo monitoramento e gestão de leitos e tempo de permanência dos doentes, encaminhamento e mapeamento de pacientes para centros de referência no tratamento de determinadas doenças e “despacho” de profissionais especializados para determinadas unidades de saúde mais próximas do doente em casos necessários.

A grande vantagem, segundo apontado, é ser um sistema “georeferenciado, que permite deslocar o paciente para a unidade mais próxima, evitando sair, por exemplo, lá de Campos e vir para o Rio de Janeiro, de repente ele pode estar sendo atendido por uma cidade intermediária”.

Em acréscimo, citou o Projeto Rio Mais, com marcações online de consultas e exames médicos, bem como informações a serem enviadas eletronicamente aos usuários (via sms, v.g.) sobre as datas, horários e locais de unidades móveis de atendimento médico.

38 Hospital do Coração em São Paulo, Brasil (<http://www.hcor.com.br/default.aspx>), considerado referência para tratamento de doenças cardíacas.

Finalmente, o Monitora Dengue, que, expôs, possui dois módulos: um estratégico e um operacional. Neste, os agentes de saúde vão a campo coletar dados (sobre os focos da doença, o número de doentes, etc.), os quais são inseridos no sistema que, automaticamente, mediante um algoritmo pré-concebido, produz uma estratégia de ação (onde atuar, onde há risco/real epidemia, etc. – o módulo operacional, portanto).

Todos esses sistemas, concluiu, representam importantes aplicações de tecnologia na melhoria dos sistemas e serviços de saúde, ressaltando que “quando se fala em tecnologia de informação, nós não podemos pensar em tecnologia, temos que pensar em tecnologia, processo e pessoas”.

Consecutivamente, o orador<sup>39</sup> Dr. Pablo Cerdeira, Coordenador do Big Data Pense/Sala de Ideias, começou pelo elenco dos objetivos da Sala de Ideias, quais sejam, unificar os dados da Prefeitura e “ter dados que pudessem ser utilizados para planejamento da Cidade no médio e longo prazo”.

Após fazer um apanhado histórico sobre a evolução tecnológica nos últimos 20 anos e destacar que o Brasil é o “4º país do mundo em uso de celulares [telemóveis]”, passou a argumentar que o grande volume de dados gerados, inclusive nas redes sociais, no mundo digital é, a partir de algoritmos informáticos, “capaz de dizer mais ao seu respeito que uma esposa diria do seu marido”.

Tais informações são importantes para o poder público e para o desenvolvimento de cidades inteligentes que, em sua opinião, não consistem “apenas [em] receber os dados, analisar, e propor soluções (...) Mas *smart city* é importante também para permitir que o cidadão venha reclamar todas as suas demandas, não ficando em posição mais fraca, em uma comparação que costuma chamar de armas disponíveis em uma negociação”.

Nessa linha, “é importante que a cidade saiba trabalhar, saiba receber, saiba processar esses dados, exatamente para poder sentar junto com aqueles com quem ela precisa negociar e tenha as mesmas armas para discussão, e tenha o mesmo poder de discussão” – nomeadamente frente aos demais poderes públicos e, sobretudo, frente ao poder econômico.

Emerge daí, em sua visão, a importância de projetos *smart city*, seja para dotar o poder público de capacidade de negociação simétrica, como para o desenvolvimento de soluções.

No plano mais particularizado do cidadão, do munícipe, apresentou uma digressão desde um primeiro momento, em que o indivíduo recebia informações de sites, depois passou a poder comunicar-se pela internet e participar em alguma medida da construção de conteúdos da rede, seguido da possibilidade de postar e receber informações várias em tempo real até, finalmente, uma “5ª geração”, uma “democracia de estar onipresente”, no

<sup>39</sup> A transcrição da exposição oral encontra-se publicada no Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, edição de 8 de Outubro de 2015, ano XXXIX, nº 187, pp. 41-42.

sentido de que “o Estado não precisa mais esperar uma pesquisa de opinião para saber o que está acontecendo, não precisa mais aguardar os quatro anos [de mandato] para debater com a sociedade aquilo que a sociedade precisa; isso pode ser feito dia a dia, hora a hora, e até minuto a minuto”.

Nesse sentido, expôs a iniciativa 1746 como um meio de realizar uma “tomografia” da cidade: “quando fazemos as tomografias da cidade, através do 1746, e conseguimos entender onde acontecem as demandas, para recolhimento de entulho, ou então para iluminação pública, para estacionamento irregular, ou limpeza”, tais informações – cruciais para o bom andamento dos serviços públicos – são coletas a custo zero para a cidade.

Isto, seguiu explicando, “não traz somente inteligência a respeito de como agir, mas a possibilidade de interferir em algo que até então era mais restrito (...), para planejar o deslocamento dos agentes da Guarda Municipal que precisam fiscalizar estacionamento irregular. Usamos isso para medir, por exemplo, engarrafamentos, quanto custo o engarrafamento”, inclusive mediante o cruzamento com dados de aplicativos como o Waze.

Ainda, “usando dados de celular, foi possível identificar de onde vem a grande quantidade de pessoas que mais andam pela cidade. Como acontece o deslocamento? Mais do que saber que tem muita gente que sai de um lugar para o outro, se tenho muita gente de um lugar para o outro e essa distância é grande, consigo calcular isso na cidade, identificando quais são os principais locais em que a administração pública deveria atuar, não para resolver problemas de mobilidade, que mobilidade não é a finalidade de uma cidade; mobilidade é um meio. Mas para o cidadão usar a finalidade da cidade, seja para o lazer, seja para o trabalho ou para estabelecer seu domicílio”.

Logo, “esse tipo de dados permite entender onde precisamos atuar com oferta de mobilidade, que é um dos aspectos que precisa ser resolvido, que precisa ser melhorado, mas também para pensar o planejamento urbano, para onde posso levar emprego, para onde eu posso trazer o cidadão para morar mais perto do seu trabalho”.

Tal pesquisa, já em andamento em colaboração com o MIT – Massachusetts Technology Institute e a Universidade de Stanford, pretende aferir “em tempo real, de origem e destino real, mas com detalhes precisos, de hora a hora, de onde as pessoas saem, para onde elas vão e por onde elas passam”.

Tais dados, possibilitados por tecnologias *smart city*, são, concluiu, “riquíssimos para repensarmos a cidade, no curto, no médio e no longo prazo”.

Em fechamento às exposições orais, apresentamos a nossa contribuição<sup>40</sup>, assinalando que as plataformas digitais integradas e acopladas às infraestruturas urbanas que compõem

40 A transcrição da exposição oral encontra-se publicada no Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, edição de 8 de Outubro de 2015, ano XXXIX, nº 187, pp. 43.

o conceito *smart city* geram três principais funcionalidades “que proveem os principais benefícios que irão culminar em melhorias e crescimento, não unicamente econômico, como de bem-estar social, para uma determinada comunidade”.

Em primeiro lugar, o monitoramento em tempo real da cidade, das inúmeras infraestruturas, serviços, bens que compõem o todo que é a cidade: “o trânsito e ao mesmo tempo a circulação de transporte urbano, é monitorar o despacho de energia elétrica para que ele possa atender eficientemente a demanda, assim como o despacho de água, o volume de água disponível ao cidadão para que não haja escassez”, etc.

A segunda funcionalidade é a natureza bi(multi-)direcional das comunicações. “Hoje os sistemas de infraestrutura são unidirecionais, ou seja, vai do prestador da infraestrutura para o usuário (...). É uma relação hierárquica e unidirecional. Com o acoplamento dessa tecnologia de informação, vamos passar a ter sistemas infraestruturais bidirecionais. A ideia, já aqui falada, de o próprio usuário, de o próprio consumidor, alimentar os sistemas com dados, que vão ser utilizados e granularizados para que o sistema possa funcionar da melhor maneira possível”.

E, a terceira, é a capacidade de ‘self-healing’ ou autocura do sistema: “é um sistema que tem inteligência artificial, que, com base nesses dados e no entrecruzamento dos inúmeros dados, consegue, de forma automática, pensar em soluções sozinho (...) por exemplo, isolar, no caso do sistema elétrico, áreas que tenham queda de energia, (...) isolar áreas de escassez de água, para que outras áreas que tenham um volume maior de água não sejam contaminadas e, a água em excesso, seja redirecionada para as zonas de escassez, e tudo isso de forma automática, independentemente da ação humana. Essa é a ideia da inteligência das infraestruturas, a ideia de uma cidade inteligente, que utiliza essas tecnologias para melhorar não somente a operação de infraestruturas urbanas, como a qualidade de vida do cidadão”.

A fim de realizar todos esses benefícios, porém, alertamos que o arcabouço normativo-regulatório deve ser adequado, porquanto, antes de mais, projetos *smart city* são extremamente dispendiosos: “estamos a falar de trilhões e trilhões e mais trilhões de dólares, de euros e de reais” para instalar todas as tecnologias, em todas as redes de infraestrutura, desenvolver sistemas computacionais de inteligência artificial e armazenamento de dados, implementar políticas de educação, informação, capacitação e formação da população e de profissionais, expandir a capacidade das redes de telecomunicações, etc.

E, expusémos, “esse dinheiro vai ter que sair do bolso de alguém, e é por isso que a regulação, e aí falo em meu aspecto jurídico, a regulação precisa ser implementada da melhor maneira possível. Porque não basta um cenário econômico favorável, não basta ter a vontade política, um cenário político favorável, se o cenário normativo, se as regras do jogo não estiverem bem fixadas e não estiverem bem colocadas”.

Passamos, então, a discorrer sobre as três principais funções da regulação: criação de bases funcionais e estimulantes (modelagem regulatória nuclear), gestão do mercado/agentes regulados e planejamento.

Então, o regulador (em sentido amplo) deve criar bases para o desenvolvimento eficiente do mercado. Uma vez que o poder público não tem condições materiais para realizar, sozinho, todas as funções de interesse coletivo, investimentos privados devem ser atraídos, mostrando-se “preciso criar bases normativas que provejam estabilidade, segurança jurídica para o investidor, que provejam ao mesmo tempo flexibilidade regulatória, porque esses setores, em razão de sua alta tecnologia, são setores muito dinâmicos, que estão a mudar o tempo inteiro, e o regulador também não tem condições de saber quais daqui a 10/20 anos serão as tecnologias vencedoras”.

Assim sendo, “é preciso um sistema regulatório flexível o suficiente para se adaptar às mudanças cada vez mais frequentes da realidade e das tecnologias”, afigurando-se os dois vetores – estabilidade e flexibilidade – cruciais para uma boa política regulatória e a realização de investimentos, voltando-se a reduzir os riscos financeiros e majorar o valor (não só econômico e material, como igualmente imaterial) destas inversões para a cidade.

Salientamos também que a regulação técnica tem de ser desenvolvida em momentos muito iniciais dos projetos, sobretudo para assegurar a interoperabilidade das diversas plataformas digitais, algoritmos e programas que estarão em operação e deverão se comunicar entre si: “o sistema inteligente é utilizar o monitoramento de forma agregada e sistêmica de todas as infraestruturas, para que o sistema possa fluir de forma harmonizada e sistêmica”, entrecruzando os dados e gerando soluções agregadas.

Quanto à gestão do mercado, indicamos a problemática de, em uma plataforma *smart city*, haver diversos reguladores, em vários níveis (municipal, estadual, federal, internacional, público, privado e misto), o que torna necessário “criar meios para que haja um diálogo e um planejamento concertado entre todos os atores e todos os reguladores que atuam nessas infraestruturas” e adotar parâmetros de boa governança, “o que significa abrir o diálogo com a sociedade, criar mecanismos de uma regulação mais flexível, (...) mais inteligente, mais ‘smart regulation’, que utiliza o posicionamento mais bem preparado do setor privado, do setor público, para que haja uma combinação de esforços regulatórios”.

Remontando à terceira função regulatória, que explicamos ser uma função subsidiária, já que, afinal, o planejamento é função primordial do Legislativo e do Executivo (administração direta e concentrada), defendemos que tal planejamento tem de ser de curto, médio e igualmente de longo prazo, “numa perspectiva intergeracional”, calcando-se tal função em “colher dados do presente para bem planejar e bem construir políticas públicas de uma cidade mais inteligente”.

Em fecho, anotamos que, conjugada com a coordenação Estado-mercado-sociedade e multinível de governo, “interdisciplinaridade é palavra-chave da cidade inteligente”, devendo qualquer discussão acerca das cidades inteligentes envolver tantos atores quanto possíveis, de modo a receber todas as contribuições que as suas diferentes visões, experiências e expectativas tem a prestar.

Findas as exposições dos interventores convidados, foi dada a palavra à audiência para comentários, exposições e perguntas, sendo de destaque, a uma, questionamentos quanto aos problemas graves de mobilidade urbana.

O Sr. Fábio Santos interveio, expondo que “a cidade tem um caos de mobilidade. Espero que alguém conteste, por favor, que o metrô do Rio de Janeiro tem as maiores tarifas de transporte do País. (...) e temos um oligopólio rodoviário que nos domina há 60 anos. (...) Isso é falta de regulação? E outra pergunta (...) o custo, a perda de investimento que se perde no engarrafamento da Autoestrada Lagoa-Barra, em nível de bilhões de dólares, e na Francisco Bicalho, a nível de milhões de dólares. (...) Certamente que a maior perda de investimentos é na Lagoa-Barra porque ali estão transitando os que movem, assim supostamente, a máquina financeira da cidade. No entanto, é o povo que está engarrafado na Francisco Bicalho. Então, eu gostaria de perguntar (...) se os algoritmos avançados da tecnologia da informação hoje substituirão a visão humana, que é tão primordial na gestão social das políticas públicas?”<sup>41</sup>.

A isto coube a nós responder que “não é falta de regulação; é má qualidade da regulação. Porque hoje o sistema regulatório, seja de tarifa de transporte público, seja de energia elétrica, de Telecom, é calcado numa regulação que não tem como responder aos problemas e ao dinamismo da sociedade atual. É uma regulação hierarquizada, que chamamos na doutrina de comando e controle, uma regulação de meios, que diz o que, quando o operador econômico concessionário tem que investir, onde ele tem que investir, de que forma ele tem que operar o serviço. O problema é que os meios mudam muito rapidamente, porque a sociedade está cada vez mais dinâmica. E cada vez que esses meios mudam, a regulação muda, e isso dispara reequilíbrios econômicos e financeiros. Logo, sobe o valor da tarifa de forma reiterada. E não necessariamente subir o valor da tarifa se reflete numa melhor qualidade do serviço prestado. É por isso que proponho e acho que esses setores dinâmicos, sobretudo, dependem de uma regulação de performance e resultados finalísticos. Porque aí você não regula mais o meio, regula o fim, obrigando o prestador a fornecer um serviço de boa qualidade, a cumprir parâmetros de performance, como, por exemplo, atualizar tecnologicamente os ônibus, ou prover intervalos mínimos de 20 em 20 minutos, e você vincula a remuneração desse operador ao atingimento dessas metas de parâmetros e resultados. E

<sup>41</sup> A transcrição da exposição oral encontra-se publicada no Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, edição de 8 de Outubro de 2015, ano XXXIX, nº 187, pp. 44.

quando o operador tem vinculada sua remuneração, ele tem um incentivo econômico para cumprir a regulação. Portanto, o problema não é de falta de regulação, é de má regulação, é de uma regulação que é inapropriada para a sociedade e para a complexidade dos mercados e serviços que temos hoje e é por isso que temos que repensar a regulação para uma cidade mais inteligente”<sup>42</sup>.

O Dr. Pablo Cerdeira, igualmente, manifestou-se: “O número não vai dar a solução do que fazer. É bom para indicar, como eu falei, e sinalizar rumos, mas a decisão do investimento público é política, é do administrador que foi eleito para isso, e é claro que ele vai escolher aquela que traz mais benefícios para a população que ele entende que mais precisa da solução. (...) A Prefeitura precisa encontrar caminhos, e tem feito isso através de parcerias (...) e você não consegue imaginar uma solução sem pensar o que você tem de recurso disponível, o que você tem de problema para resolver e onde melhor direcioná-los. Acho que para isso, os dados servem muito bem, mas a decisão final tem que ser humana”.

A duas, problemas de financiamento destes projetos, de “inteligentização” da Receita Tributária e, bem assim, da burocracia para registro e operação empresarial no país.

Sendo a nós dirigida a questão, respondemos que “o poder público não tem condições de pagar essa conta [de investimentos em projetos *smart city*] sozinho. A iniciativa privada também não tem condições de pagar essa conta sozinha, e também não podemos onerar o usuário através da tarifa, para que ele pague essa conta sozinho. (...) Essa conta vai ter que ser repartida entre poder público, com aporte direto de recursos, e a criação de meios de indução da iniciativa privada para investir (...) e nós, como usuários, também pagando parte dessa conta”.

Salientamos, porém, que “é importante ter em mente, sobretudo no âmbito das cidades inteligentes, que temos vários serviços e várias infraestruturas em jogo; alguns serviços são economicamente viáveis de serem explorados pela iniciativa privada. (...) Mas há serviços que não são economicamente viáveis (...), então esses serviços, sim, vão ter de ser financiados pelo contribuinte pela via de impostos [e/ou, aqui acrescentamos, contribuições de melhoria]. Como é que criamos as condições e bases para isso acontecer? Uma das minhas principais propostas e reflexões é pensar na criação de um fundo de investimentos de infraestrutura inteligente. E também temos que tornar a gestão fiscal, a gestão tributária, mais inteligente e menos burocratizada. Então pensar em uma cidade inteligente também passa por tornar a administração pública mais inteligente”.

Novamente, o Dr. Pablo Cerdeira interveio: “O Cardeman aqui presente é uma testemunha de como o Centro de Operações é capaz de conseguir desenvolver muito com poucos

<sup>42</sup> A transcrição da exposição oral encontra-se publicada no Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, edição de 8 de Outubro de 2015, ano XXXIX, nº 187, pp. 44.

recursos, muitas vezes com negociações com empresas, no caso do Waze (...). O Centro de Operações negociou com a empresa, em troca de liberar os dados, que já era interesse da Prefeitura de também liberar os dados sobre organização de eventos, etc., para que esses aplicativos pudessem se adaptar e não recomendar uma rua que estaria fechada para a vinda do Papa, entre outras providências, em troca abrindo esses dados para utilizarmos. Então, muita coisa pode ser feita com muito pouco recurso na área. (...) Espaços, bancos de dados, hoje o custo disso caiu muito, pois há muitos softwares livres. A gente usa quase 100% de software livre em nosso grupo. (...) Como comentou a Natália, se depois houver necessidade de se mudar a estrutura da cidade, estaremos falando de um outro nível, mudar rede de semáforos, etc. Aí será uma outra questão, mas os primeiros passos podem ser dados a preços muito baixos”.

E complementou, quanto à burocracia administrativa: “é um tema complexo por envolver diversos atores, e sempre temos a questão do urbanismo, o que se pode fazer de um lado da rua, o que não do outro lado. Às vezes uma atividade tem um risco ‘x’, e ela pode ser implementada em muitos locais, desde que não esteja perto de uma escola. Então, é um trabalho que envolve facilitar o processo de concessão de um alvará ou de abertura de uma empresa, no atual contexto. E isto está sendo estudado e é bastante complexo. (...) Temos a impressão que é algo simples, posso autorizar aqui, mas não posso autorizar a localização de um posto de combustível perto de uma escola ou de um hospital, mas temos que ver se essa escola existe ou não existe. Então, tudo isso tem que ser analisado em um processo”.

Com estas palavras, foi encerrada a sessão pelo Presidente da Comissão.

##### 5. Algumas lições e conclusões passíveis de serem extraídas

Do exposto, podemos concluir que projetos *smart city* são tanto necessários quanto extremamente complexos – envolvem tecnologias inúmeras, colocam reforçados problemas de financiamento e interoperabilidade, criam novas dificuldades quanto à reorganização institucional e espacial das cidades, bem como fazem surgir soluções inovadoras, dinâmicas altamente positivas e resultados mais eficientes na concretização dos variados interesses, valores, missões e finalidades existentes nas e a serem garantidos pelas cidades.

Tudo isso impõe o acompanhamento, a análise, a reflexão e o estudo desta temática especial, que revela uma oportunidade ímpar de (re)pensar as cidades para melhorá-las.

Partindo desse pressuposto, a realização da audiência pública “Rio de Janeiro: em busca de uma cidade mais inteligente” foi certamente de grande proveito, seja para dar a conhecer as inúmeras iniciativas passíveis de serem desenvolvidas na cidade, as já em andamento e os impactos que tais projetos estão a e irão causar.

A natureza interdisciplinar das exposições orais contribuiu muito para expandir a visão acerca do tema, rompendo visões de túnel e possibilitando um *peer learning* que, certamente, fornecerá bases e subsídios para um amadurecimento do debate e uma reflexão mais consistente voltada a concretizações.

Todos os especialistas, malgrado em diversas áreas, concordaram, no entanto, que a Smart City ultrapassa em muito a mera instalação e atualização de tecnologias, ressaltando que se trata de um conceito agregador e compreensivo, envolvendo igualmente o aspecto humano (do cidadão, do gestor, do empresário, do contribuinte, do regulador) e as características e problemas peculiares (culturais, sociais, políticas, econômicas, etc.) de cada ambiente urbano.

Ponto comum, também, foi a necessidade de se permeabilizar cada vez mais as cidades à viragem digital; não apenas para otimização econômica dos serviços, atividades e infraestruturas, mas, especialmente, para melhoria das condições de vida dos cidadãos, das relações intersubjetivas e do ambiente urbano.

Nas palavras do Presidente da Comissão, em encerramento dos trabalhos, “Sempre nos limites do ordenamento jurídico, eis, então, nossas conclusões e missões, deveres de casa, doravante tal como as cidades do futuro, os enquadramentos e conformações normativos hão de ser igualmente inteligentes. (...) Para além do escopo da Comissão, tem-se real expectativa de ecoar os efeitos transformadores da Audiência no gabinete dos demais representantes da Casa, tal qual moto contínuo se retroalinhando em evolução permanente na direção da máxima eficiência no uso de recursos públicos, humanos e materiais. Portanto, acreditamos piamente que a Câmara Municipal assumirá um poder e dever destacado para elaboração, autorização e/ou estabelecimento de meios de financiamento, políticas públicas e projetos que concretizam tal desígnio, isto é, para iniciar uma pauta consistente e a tempo para dar início aos necessários planejamentos e debates voltados a implementar tecnologia smart city”<sup>43</sup>.

Nesse sentido, é de anotar que, após a realização desta primeira audiência pública, a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática realizou outra audiência pública afeta ao tema dos prédios e construções inteligentes, com estudo de casos de *smart building* e tecnologias para majorar a integração e mobilidade de pessoas com deficiência.

Ademais, estuda-se a formação de grupos de trabalho multidisciplinares e transversais para iniciar os mapeamentos da maturidade tecnológica da cidade do Rio de Janeiro, dos seus riscos e vulnerabilidades, do *status* atual das infraestruturas e os impactos a serem sofridos pela população, patrimônio, serviços, trânsito, etc., discutir adequadas estruturas institucionais e normativas para implementação e desenvolvimento, instituição de fundo

<sup>43</sup> A transcrição da exposição oral encontra-se publicada no Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, edição de 8 de Outubro de 2015, ano XXXIX, nº 187, pp. 45.

público (ou público-privado) para investimento, modelagem de projetos, recepção de manifestações de interesse da indústria, etc.

Tudo isso, esperamos, contribuirá não só para o amadurecimento das discussões, aprendizagens e reflexões, como para concretização de importantes iniciativas nesta seara.

**Palavras-Chave:** Smart City, Regulação, Política Pública, Tecnologia, Desafios urbanos

### Bibliografia

ABDOULLAEV, A. *A Smart World: A development Model for Intelligent Cities*, The 11th IEE International Conference on Computer and Information Technology (CIT-2011). Paphos, Chipre 2011. Disponível em: <http://www.cs.ucy.ac.cy/CIT2011/files/SMARTWORLD.pdf>.

ANTHOPOULOS, L.; FITSILIS, P. From online to ubiquitous cities: The technical transformation of virtual communities, *Next Generation Society: Technological and Legal Issues*, vol. 26, 2010, pp. 360-372.

BALCELLS PADULLÉS, J.; DELGADO GARCÍA, A. M.; FIORI, M.; MARSAN RAVENTÓS, C.; PEÑA-LÓPEZ, I.; PIFARRÉ DE MONER, M. J.; VILASAU SOLANA, M. [Coord.]. *Regulating Smart Cities*, Proceedings of the 11th International Conference on Internet, Law & Politics. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, 2-3 July, 2015. Disponível em: [http://edcp.uoc.edu/proceedings\\_idp2015.pdf](http://edcp.uoc.edu/proceedings_idp2015.pdf).

BELISSENT, J. *The Core of a Smart City Must Be Smart Governance*. Cambridge, MA: Forrester Research, 2011.

CHOURABI, H.; GIL-GARCIA, J. R.; PARDO, T.A.; NAM, T.; MELLOULI, S.; SCHOLL, H. J.; WALKER, S.; NAHON, K. *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*, 45th Hawaii International Conference on System Sciences, 2012. Disponível em: [https://www.ctg.albany.edu/publications/journals/hicss\\_2012\\_smartcities/hicss\\_2012\\_smartcities.pdf](https://www.ctg.albany.edu/publications/journals/hicss_2012_smartcities/hicss_2012_smartcities.pdf).

DAWES, S.; CRESSWELL, A; PARDO, T. From 'need to know' to 'need to share'. Tangled problems, information boundaries, and the building of public sector knowledge networks, *Public Administration Review*, vol. 69, issue 3, 2009, pp. 392-402.

DIÁRIO OFICIAL DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Edição de 8 de Outubro de 2015, ano XXXIX, nº 187.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA. *Smart cities: un primer paso hacia el internet de las cosas*. Madrid: Fundación Telefónica y Editorial Ariel, 2011. Disponível em: [http://www.socinfo.es/contenido/seminarios/1404smartcities6/01-TelefonicaSMART\\_CITIES-2011.pdf](http://www.socinfo.es/contenido/seminarios/1404smartcities6/01-TelefonicaSMART_CITIES-2011.pdf)

GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter; SINCLAIR, Darren. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford socio-legal studies. Oxford: Clarendon Press Oxford, 1998.

HALL, R. E. *The Vision of a Smart City*, Presented at the 2<sup>nd</sup> International Life Extension Technology Workshop. Paris, France September 28, 2000, p. 1. Disponível em: [https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc717101/m2/1/high\\_res\\_d/773961.pdf](https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc717101/m2/1/high_res_d/773961.pdf).

MANVILLE, C.; COCHRANE, G.; CAVE, J.; MILLARD, J.; PEDERSON, J.; THAARUP, R.; LIEBE, A.; WISSNER, W.M.; MASSINK, W.R.; KOTTERINK, B. *Mapping Smart Cities in the EU*. Department of Economic and Scientific Policy, European Union, 2014. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE\\_ET\(2014\)507480\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf)

MITCHELL, J. Envisioning Ecological Cities. MOSTAFAVI, M.; DOHERTY, G. [Eds.]. *Ecological Urbanism*. Harvard: Harvard University GSD, 2010, pp. 224–29.

\_\_\_\_\_. Housing for the 21st Century - Urban Refuse, Housing & Wall-E, *eVolo magazine*, issue 01, Fall, 2009, pp. 62–63.

MORENO, N. A. Regulação de Setores Dinâmicos, *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - REDAE*, nº 39, 2014. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-39-AGOSTO-2014-NATALIA-MORENO.pdf>

\_\_\_\_\_. *Smart Grids e a Modelagem Regulatória de Infraestruturas*. Rio de Janeiro: Synergia, 2015.

RIVA SANSEVERINO, E.; RIVA SANSEVERINO, R.; VACCARO, V. [Eds.] *Smart Rules for Smart Cities*. Berlin: Springer for Innovation, 2014.

TRANOS, E.; GERTNER, D. Smart Networked Cities?, *The European Journal of Social Science Research*, vol. 25, issue 2, 2012, pp. 175-190.

WESTERA, W. *The Digital Turn: How the Internet Transforms Our Existence*, publicado manuscrito por Bloomington: AuthorHouse, 2013, e acessado via Creative Commons em <http://www.thedigitalturn.co.uk/TheDigitalTurn.pdf>

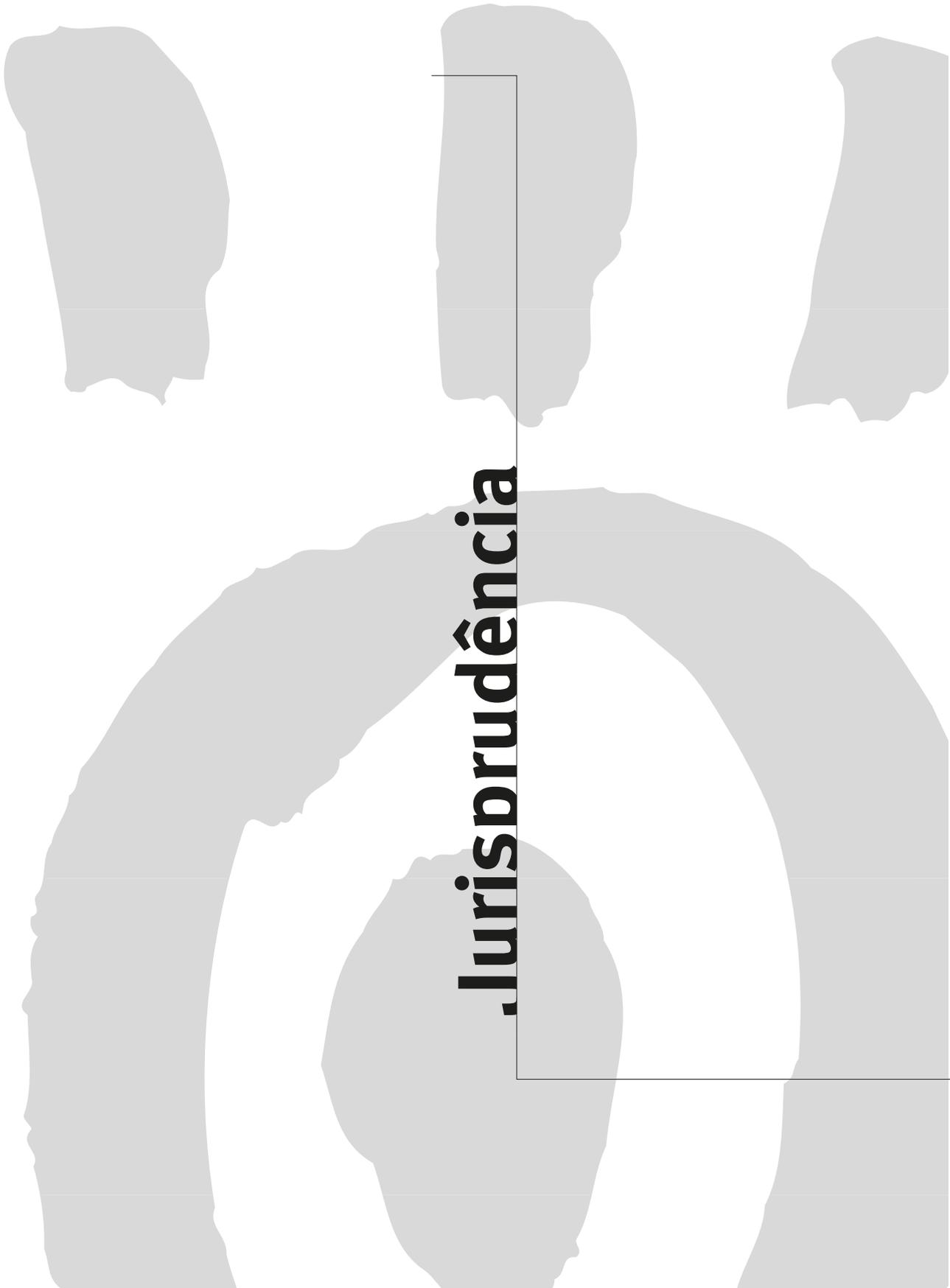
#### Websites:

<http://amsterdamsmartcity.com/projects/theme/label/smart-mobility>  
<http://blogs.wsj.com/tech-europe/2011/07/19/smart-roads-that-generate-electricity/>  
<http://cities.media.mit.edu>  
<http://cor.rio/>  
<http://ec.europa.eu/eip/smartcities/>  
<http://marketeer.pt/2017/02/16/vodafone-quer-que-acores-receba-primeira-smart-island/>  
<http://newsroom.cisco.com/release/1414144/City-of-Hamburg-and-Cisco-Launch-Plans-for-Smart-City-of-the-Future-and-Lay-Foundation-for-a-Partner-Ecosystem>  
<http://oglobo.globo.com/rio/rio-de-janeiro-ganha-premio-de-cidade-inteligente-do-ano-10843951>  
<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/sas/upa-24horas>  
<http://portomaravilha.com.br/>  
[http://tek.sapo.pt/noticias/telecomunicacoes/artigo/esta\\_a\\_ver\\_o\\_conceito\\_de\\_smart\\_city\\_portugal\\_tem\\_mais\\_do\\_que\\_isso\\_tem\\_uma\\_aldeia-46338kuw.html](http://tek.sapo.pt/noticias/telecomunicacoes/artigo/esta_a_ver_o_conceito_de_smart_city_portugal_tem_mais_do_que_isso_tem_uma_aldeia-46338kuw.html)  
[http://tek.sapo.pt/noticias/telecomunicacoes/artigo/esta\\_a\\_ver\\_o\\_conceito\\_de\\_smart\\_city\\_portugal\\_tem\\_mais\\_do\\_que\\_isso\\_tem\\_uma\\_aldeia-46338kuw.html](http://tek.sapo.pt/noticias/telecomunicacoes/artigo/esta_a_ver_o_conceito_de_smart_city_portugal_tem_mais_do_que_isso_tem_uma_aldeia-46338kuw.html)  
<http://vltrio.rio/>  
<http://www.1746.rio/>  
<http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-1096753/Streets-ahead-The-road-generates-electricity-moving-cars.html>  
<http://www.edp.pt/pt/media/noticias/2010/Pages/EDPlancaconceitoinovCityemEvora.aspx>  
<http://www.hcor.com.br/default.aspx>  
<http://www.inteli.pt/pt/go/smart-cities-portugal>  
<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2014/11/helsinki-pretende-acabar-com-o-transporte-individual.html>  
<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4772022>  
<http://www.scidev.net/global/cities/feature/developing-world-city-smart.html#sthash.JfdIKsVo.dpuf>  
<http://www.smart-cities.pt/>  
<http://www.solarroadways.com/>  
<http://www.theinternetofthings.eu/>  
<http://www.theinternetofthings.eu/what-is-the-internet-of-things>  
<https://eu-smartcities.eu/content/integrated-e-mobility>  
<https://eu-smartcities.eu/content/passengers-and-goods-transport-city-centers-or-specific-urban-areas>  
<https://sites.fct.unl.pt/times-pt/publications/insmart-integrative-smart-city-planning-case-households-evora>  
[https://www.ctg.albany.edu/publications/journals/hicss\\_2012\\_smartcities/hicss\\_2012\\_smartcities.pdf](https://www.ctg.albany.edu/publications/journals/hicss_2012_smartcities/hicss_2012_smartcities.pdf)  
<https://www.theguardian.com/environment/2016/dec/22/solar-panel-road-tourouvre-au-perche-normandy>  
<https://www.youtube.com/watch?v=w9G9U3gKLxE>





**Jurisprudência**





## Controlo do ruído na instalação e funcionamento das atividades económicas: errados pressupostos de direito?<sup>1</sup>

Ana Cláudia Guedes<sup>2</sup>

“5. O Recorrente **insurge-se, também, contra o Acórdão por este ter entendido que o despacho sob impugnação violara o art.º 3.º/a) do DL 48/96** uma vez que, contrariamente ao que neste se dispõe, aquele tinha sido proferido sem que nenhuma das entidades aí mencionadas tivesse sido ouvida. Com efeito, **ponderou:**

*“Tratando-se de um acto lesivo, e não tendo sido ouvidas quaisquer das entidades referidas no referido normativo, não se vislumbra como se poderá considerar como válido o acto objecto de impugnação, em face do que não merece censura, também neste aspecto, a decisão Recorrida do Tribunal a quo.*

*Não está em causa a legitimidade e até a obrigação de um qualquer município em determinar até o encerramento de estabelecimentos que sirvam para a prática de actos criminais, desde que devidamente comprovados. O que importa aqui sublinhar e reiterar é que quaisquer limitações aos direitos de terceiros terão necessariamente de obedecer ao figurino legal e regulamentar estabelecido.*

*Finalmente, mas no mesmo sentido, não se reconhece procedência à enumeração conclusivamente invocada de artigos supostamente violados por parte da decisão Recorrida.*

*Na realidade, conclui o Recorrente, afirmando que a decisão recorrida terá violado ou feito errada aplicação dos seguintes normativos: “(...) art.ºs 8º, 9º, 100º, 102º e 103º n.º1 al. a) do Código de Procedimento Administrativo, 52º, 267º, n.º 5, e 268º, n.º 1, da Constituição, art.ºs 1º e 3º do DL 48/96, art.ºs 30º e 34º do DL 15/93, art.º 68º, n.º 3, da Lei 169/99, art.º 8º do DL 252/92, art.º 668º, n.º 1, al. d), do Código de Processo Civil, art.ºs 70º e 335º do Código Civil e do art.º 35º n.º 1 al. c) do DL 168/97.”*

*Assim, sem prejuízo de ter sido ponderada e contraditada toda a argumentação aduzida no Recurso interposto, não se reconhece, por omissão de substanciação, os aqui conclusivamente invocados vícios, por via de meras referências normativas, nas situações em que não foram apresentadas as razões de facto e de direito do discurso jurídico fundamentador nem, sequer, a modalidade a que reverte o vício afirmado.*

*Assim, sem prejuízo de toda a argumentação esgrimida, ponderada e expendida, por falta de concretização e densificação do alegado, não se vislumbra que se verifique qualquer violação dos normativos invocados, como tendo sido violados pela decisão recorrida do tribunal a quo.”*

O que significa que o Acórdão entendeu que **a redução do horário do Bar da Autora só era legal se a Recorrente, cumprindo o estatuído no art.º 3.º/a) do DL 48/96, tivesse, antes de decidir, ouvido os sindicatos, as associações patronais e as associações de consumidores** e que, não tendo tal acontecido, tinha cometido uma ilegalidade determinante da anulabilidade do acto.

Vejamos se decidiu com acerto.

6. Já sabemos que no dia seguinte à reunião havida na Câmara, em 2/10/2008, foi proferido o acto que restringiu o horário de funcionamento do Bar da Autora *“no que toca à hora do encerramento, que assim passa das 2 horas para as 22 horas, nos termos do disposto na alínea a), do artigo 3º, do Decreto-Lei na 48/96, de 15/5.”* Decisão que aquela reputa de ilegal por a mesma **não poder ser fundamentada no citado normativo do DL 48/96.**

Com efeito, muito embora fosse verdade que *“os cafés, cervejarias, casas de chá, restaurantes, snack-bars e self-services poderão estar abertos até às 2 horas todos os dias da semana”* (seu art.º 1.º/2) e que as Câmaras podem *“ouvidos os sindicatos, as associações patronais e as associações de consumidores restringir ou alargar os limites fixados no citado art.º 1.º .... em casos devidamente justificados e que se prendam com razões de segurança ou de*

1 Anotação ao ACORDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, PROCESSO 0267/16, DE 13-10-2016, 1.ª SECÇÃO.

2 Investigadora do CEDOUA/jurisconsulta.



*protecção da qualidade de vida dos cidadãos*” [art.º 3.º/a)], também o era que esta disposição tinha sido violada uma vez que a **Câmara não tinha ouvido essas entidades antes de proferir o acto impugnado.**

**E é verdade que este acto não foi precedido por essa audição.**

Todavia, essa circunstância não determina, por si só, a sua ilegalidade uma vez que aquela disposição não foi prevista para as situações dos autos.

Com efeito, é absolutamente claro, que **a obrigação imposta por aquele art.º 3.º/a) só tem aplicação quando a Câmara queira alterar, em regulamento municipal, e com carácter geral, os horários dos estabelecimentos da área da sua jurisdição e não quando a decida alterar o horário de um específico estabelecimento por razões que só a ele respeitam.** E isto porque não faz sentido que, tendo a Câmara constatado que o funcionamento de um Bar suscita protestos por causa do barulho nele provocado ou por causa dos crimes que nele, eventualmente, se praticam, não possa tomar qualquer medida correctiva referente a esse funcionamento, *maxime* no tocante ao seu horário, sem cumprir a formalidade exigida na citada norma, isto é, sem ouvir as entidades nela referidas. **Daí que seja forçoso concluir que o art.º 3.º/a) DL 48/96 tem um âmbito de aplicação mais restrito do que o suposto no acto impugnado e que ele não integra a situação ora em causa,** apesar dessa norma ter sido invocada como seu fundamento.

O que quer dizer que nos encontramos perante duas dificuldades. A primeira, a de saber se a errada invocação de uma norma como fundamento de um acto é suficiente para determinar a sua irremediável ilegalidade e, a segunda, a de saber se, sendo imprestável a invocada norma, aquele pode ser juridicamente fundamentado por uma outra via.

No tocante à primeira questão, a resposta só pode ser a de que a errada invocação de uma norma como fundamento legal do acto não determina, por si só, a sua ilegalidade. E isto porque, estando definida a situação de facto, a errada subsunção dessa situação ao direito só será determinante da sua ilegalidade se essa factualidade não encontrar integração nem na norma legal invocada nem em qualquer outra. Só nessas circunstâncias é que poderemos afirmar que a autoridade administrativa actuou sem dispor de fundamento legal para o efeito e que, por ser assim, exerceu uma competência de que não dispunha, o que bastava para se anular o acto.

Ora, estando a **situação de facto suficientemente esclarecida e estando esta claramente exposta no despacho sindicado,** a circunstância de a Câmara, por lapso, o ter justificado com uma norma que se não aplicava à situação **não tem capacidade invalidante do mesmo.**

Daí que nos reste averiguar se existe norma que suporte a decisão impugnada.

7. A CRP assegura a todos “*o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender*” incumbindo ao Estado promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana (art.º 67.º/1 e 2/e) da CRP).

Por ser assim foi publicado um Regulamento Geral do **Ruído** - aprovado pelo DL 09/2007, de 17/01 - onde se estatuiu competir ao “*Estado, às Regiões Autónomas, às autarquias locais e às demais entidades públicas, no quadro das suas atribuições e das competências dos respectivos órgãos, promover as medidas de carácter administrativo e técnico adequadas à prevenção e controlo da poluição sonora, nos limites da lei e no respeito do interesse público e dos direitos dos cidadãos.*” (seu art.º 4.º/1). E competir ao “*Estado e às demais entidades públicas, em especial às autarquias locais, tomar todas as medidas adequadas para o controlo e minimização dos incómodos causados pelo ruído resultante de quaisquer actividades, incluindo as que ocorram sob a sua responsabilidade ou orientação.*” (seu art.º 4.º/3).

Para além disso o referido diploma interditou a instalação e o exercício de actividades ruidosas permanentes nas zonas sensíveis e sujeitou-o à observação de determinados requisitos nas envolventes dessas zonas (art.º 13.º) e proibiu o exercício de actividades ruidosas temporárias *na proximidade de edifícios de habitação, aos sábados, domingos e feriados e nos dias úteis entre as 20 e as 8 horas* (art.º 14.º/1) prevendo, ainda, a suspensão dessas actividades e a aplicação de medidas cautelares destinadas a obviar os problemas por elas causados (art.ºs 18.º, 27.º e 29.º).

O que vale por dizer que o legislador preocupou-se com a emissão de **ruídos** e estabeleceu normas rigorosas para evitar a violação do direito à tranquilidade **atribuindo às autarquias uma importante função na fiscalização das actividades que o provocam,** possibilitando-lhes tomar medidas correctivas quando o mesmo seja ilegal ou atinja os direitos de terceiros. **O que pressupõe que as mesmas têm competência para praticar actos como aquele que agora vem impugnado.**

Com efeito, se, nos termos do referido diploma, cabe, especialmente, às *autarquias locais, tomar todas as medidas adequadas para o controlo e minimização dos incómodos causados pelo ruído resultante de quaisquer*

*actividades*, (seu art.º 4.º/3) ter-se-á de considerar que se encontra dentro dos limites da sua competência o poder de, nos casos em que sejam visíveis e comprovados os incómodos causados pelo ruído proveniente de um estabelecimento reduzir o seu horário de funcionamento, protegendo dessa forma o direito dos vizinhos à tranquilidade. Tanto mais quanto é certo que está dentro do perímetro da sua competência proibir o exercício de actividades ruidosas temporárias na proximidade de edifícios de habitação, aos sábados, domingos e feriados e nos dias úteis entre as 20 e as 8 horas (art.º 14.º/1)

E, porque assim, a anulação do acto impugnado só se justificaria se o mesmo estivesse estribado em erros pressupostos de facto, isto é, se a Câmara tivesse suposto que se verificava uma determinada realidade e esta não existisse.

O que, no caso, não sucede uma vez que, conforme resulta dos elementos de facto constantes do probatório, o acto impugnado foi fundamentado em razões, suficientemente demonstradas, de segurança e de protecção da qualidade de vida dos cidadãos, os quais são esclarecedores e convincentes de que o funcionamento do Bar da Autora provocava os problemas denunciados à Câmara, problemas esses que, atenta a sua gravidade e a indiferença daquela na sua resolução, impunham a tomada de medidas capazes de lhes pôr termo.

**Foi isso o que o Recorrente fez.**

Daí que não se possa sufragar a decisão recorrida.”

## 1. Comentário

O presente aresto, mais concretamente do ponto 5 a 7 da matéria de direito supra transcritos, suscitou o nosso interesse em virtude de a matéria relacionada com o ruído ser, recorrentemente, fonte de grandes dúvidas quer da perspectiva do que se controla e onde, mas também da perspectiva da fiscalização, aqui, no que tange ao como e por quem.

De facto, os momentos em que tem de se acautelar o cumprimento das normas relativas ao ruído e a multiplicidade de entidades a quem comete a sua fiscalização são plúrimos e nem sempre os contornos da atuação de cada uma das entidades estão bem definidos por referência ao *quid* que cada uma deve acautelar.

A que acresce que a matéria do ruído põe em confronto, em regra, dois direitos fundamentais: por um lado o direito à qualidade de vida, por outro, o direito à livre iniciativa económica, sendo, quase sempre, este que tem de ceder perante aquele e, curiosamente, curiosamente por determinação de redução de horários de funcionamento por parte da entidade que deu sinais aos operadores económicos que podiam explorar e laborar na área e de acordo com as regras urbanísticas de uso previstas pelo ordenamento do território. Ou, quando os casos são levados a instâncias judiciais, por entendimento judicial que, na nossa leitura, em regra pende para a tutela da qualidade de vida imputando os riscos do ruído às atividades económicas e respetivos operadores sem que nem sempre sejam acompanhados da devida motivação, dada a complexa regulação jurídica que envolve a questão.

Por fim, entendemos que, nestas decisões, se imputa muitas vezes à Administração Pública a resolução dos conflitos e a adoção das consequentes medidas de reposição da legalidade que se reconduzem a questão de direito privado e que no foro deste deviam ser resolvidas.

É sobre estas questões que incidirá o nosso comentário, tendo como estrutura base os vários momentos de controlo do ruído, de modo a que se perceba a repartição de responsabilidades neste domínio. Concluiremos com uma análise do aresto, de modo a identificar os núcleos problemáticos nele tratados e decididos.

#### a. No Plano

Aos planos municipais de ordenamento do território cabe assegurar a qualidade do ambiente sonoro, devendo, para tal, promover a distribuição adequada dos usos do território, tendo em consideração as fontes de ruído existentes e previstas. Compete aos municípios estabelecer nos planos municipais de ordenamento do território a classificação, a delimitação e a disciplina das zonas sensíveis e das zonas mistas.

Estes têm de ser acompanhados pelo mapa de ruído (o qual pode, no Plano de Pormenor, ser substituído por relatório de recolha de dados acústicos), que fornece a localização das fontes de ruído e de áreas às quais correspondem classes de valores expressos em dB(A). Por sua vez, este deve ser acompanhado pela carta de classificação de zonas sensíveis e mistas. Enquanto ferramenta de apoio à decisão sobre planeamento e ordenamento do território o mapa de ruído permite visualizar condicionantes dos espaços por requisitos de qualidade do ambiente acústico devendo, portanto, ser adotado na preparação dos instrumentos de ordenamento do território e na sua aplicação. Por isso, o mapa de ruído deverá fornecer informação para atingir os seguintes objetivos: i) preservar zonas sensíveis e mistas com níveis sonoros regulamentares; ii) corrigir zonas sensíveis e mistas com níveis sonoros não regulamentares e iii) criar zonas sensíveis e mistas com níveis sonoros compatíveis. Para efeitos de adoção de políticas públicas, a decisão sobre a criação de novas zonas sensíveis e mistas deve ter em consideração a influência sonora das fontes de ruído simulados no mapa de ruído. Ademais, um dos critérios para a localização de novas fontes de ruído deve ser a maximização do seu afastamento a zonas classificadas. E se assim é para efeitos de ruído, há que ter em consideração que são os planos municipais que procedem à classificação, qualificação e regulamentação do uso do solo em função da utilização dominante ou prevista, fixando-se em determinadas classes e categorias de espaço a capacidade da edificabilidade, que pode assumir o uso habitacional, equipamentos, comércio, serviços e outras atividades. De facto, é aos planos diretores municipais que cabem as tarefas essenciais de planeamento: as tarefas de classificação e de qualificação dos solos, no âmbito da definição, que lhe compete, do modelo de estrutura espacial do território municipal e da estratégia de desenvolvimento local.

Com efeito, é o plano diretor municipal que aponta, quer a nível regulamentar, quer cartográfico, para a referenciação espacial dos usos e das atividades dominantes, através da delimitação das classes de espaços e das respectivas categorias. Acentue-se, a este propósito, que, referindo-se a qualificação à indicação dos *usos dominantes* que podem ocorrer dentro da respectiva categoria, a mesma admite, ao lado do referido *uso dominante*, utilizações ou *usos complementares ou acessórios* e utilizações e *usos compatíveis*, o que tem como consequência a admissão de *usos mistos* dentro de uma determinada categoria de espaço, desde que fique perfeitamente identificado e garantido um *uso dominante*.

A caracterização, pela lei, da tarefa de qualificação dos solos como indicação dos *usos dominantes* neles admitidos e a sua concretização efetiva na ocupação do território no âmbito de específicas operações urbanísticas que venham a ser executadas na sequência daqueles instrumentos de planeamento, tem como objectivo principal a substituição do tradicional *zonamento monofuncionalista*, com todas as desvantagens que o mesmo acarretou do ponto de vista da ocupação do território, por um *zonamento plurifuncional* das diferentes áreas do município, de modo a garantir “*uma coexistência harmoniosa das funções*”<sup>3</sup>.

Enquanto este último se refere aos usos territoriais que se prejudicam mutuamente — assumindo-se como uma expressão da obrigação de o plano tomar em consideração todas as consequências, designadamente de natureza ambiental, dos tipos e modalidades de utilização por ele estabelecidos (*Gebot der Rücksichtnahme*)<sup>4</sup>, o primeiro, fundamental em matéria de planeamento territorial, impele à promoção da uma *mistura de distintos usos*, de forma a otimizar a localização de atividades de diferente natureza.

E tal uso compatível não tem de se traduzir num uso complementar ou acessório do uso principal, podendo ter uma autonomia própria. Fundamental é que seja compatível com aquele, compatibilidade que terá de ser aferida em concreto, com base em critérios funcionais.

Assim, e como o defende a melhor doutrina, as classes de uso do solo identificam áreas territoriais que ficam afetas a um “uso dominante, o qual dá a denominação à classe” e que deverá ser privilegiado pelo plano, mas devendo, de acordo com o princípio referido, “ser toleradas ou mesmo estimuladas as atividades complementares ou paralelas, que de algum modo contribuam para desenvolver e valorizar o sistema”.

Apenas desta forma será possível concretizar um dos mais relevantes princípios jurídicos do planeamento urbanístico atual: o princípio da *mistura de usos compatíveis* ou da *proximidade simbiótica*, que se apresenta como complementar de um outro, de sinal contrário — o da separação de usos incompatíveis.

Para que os mapas de ruído se articulem com as figuras de planeamento, é importante a compatibilização das escalas de trabalho. A escala a adotar para a elaboração do mapa de

<sup>3</sup> Cfr. Jorge de Carvalho, *Ordenar a Cidade, Coimbra, Quarteto, 2003, pp. 209-212.*

<sup>4</sup> Cfr. Fernando Alves CORREIA, *MANUAL DE DIREITO DO URBANISMO, CIT., p. 681 E 682.*

ruído deverá adequar-se à escala das plantas de Ordenamento, de Zonamento e de Implantação conforme exigido, respetivamente, nos Planos Diretores Municipais (PDM), Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP). Sendo desejável começar pelo concelho no seu todo (PDM), deverá posteriormente ou em simultâneo abordar-se o território a escalas superiores (PU e, sempre que se justifique, PP). Relativamente ao PDM<sup>5</sup>, dada a escala a que normalmente se elaboram as plantas de Ordenamento, são os usos referidos tratados globalmente e integram áreas classificadas como “perímetros urbanos/aglomerados” que, em certas situações, englobam estruturas urbanas complexas e diversificadas, sendo objetivo do plano, no âmbito do controlo do ruído ambiente, evitar a coexistência de usos conflituosos do solo e proceder à prevenção do ruído. Para as classes e categorias de espaços em que for possível associar a classificação, em função do controlo do ruído, como sensível ou mista, serão estabelecidas, em regulamento, as ações tendentes à salvaguarda destas zonas, as restrições à introdução de atividades incompatíveis face aos valores sonoros admissíveis. Sempre que for possível identificar zonas sensíveis e mistas já existentes em que os níveis sonoros admissíveis são ultrapassados, o regulamento definirá as estratégias para a elaboração de planos de redução de ruído e de uma maneira geral, referem as boas práticas, que a delimitação de áreas onde exista ou se proponha o uso habitacional deverá ter em consideração a localização das fontes de ruído identificadas nos mapas de ruído.

Ora, é sobre estes pressupostos que deve andar o mapa de ruído enquanto representação gráfica da distribuição espacial dos níveis de ruído ambiente exterior, instrumento vital de diagnóstico, revelador em detalhe das emissões sonoras, da influência das diferentes fontes e da população exposta a este.

## **b. Na gestão urbanística**

### *i. Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios DL 129/2002, de 11 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 96/2008, de 9 de junho*

A área da acústica sempre esteve ligada, desde muito cedo, ao sector da edificação urbana, e, em especial, aos requisitos de qualidade da construção. Testemunhos dessa ligação são as orientações constantes do Regulamento Geral das Edificações Urbanas. Por isso, a fixação de requisitos acústicos dos edifícios constitui, também por esse motivo, uma necessidade incontornável.

O Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios visa regular a vertente do conforto acústico no âmbito do regime da edificação, e, em consequência, contribuir para a melhoria da qualidade do ambiente acústico e para o bem-estar e saúde das populações.

<sup>5</sup> Apenas tomaremos em consideração os Planos Diretores Municipais por ainda ser a partir deste que na maioria dos casos se faz a gestão urbanística.

A última alteração ao diploma acontece para proceder “à compatibilização com as disposições do **Regulamento Geral do Ruído (RGR)**, em especial as relativas ao isolamento sonoro das fachadas dos edifícios localizados em zonas próximas de vias de tráfego e definidas como sensíveis, e ao isolamento sonoro das fachadas de novos edifícios a construir em zonas urbanas consolidadas, para as quais não é possível, de imediato, cumprir os valores limite de exposição, nos termos previstos no n.º 7 do artigo 12.º do **Regulamento Geral do Ruído (RGR)**” (cfr. *preâmbulo do diploma*).

Mais. “As alterações agora introduzidas atualizam os parâmetros de desempenho acústico dos edifícios e os indicadores do ruído de equipamentos e instalações, e estabelecem explicitamente procedimentos de avaliação de conformidade com as normas definidas no Regulamento, visando a melhoria da qualidade habitacional no País, tanto para edifícios novos como para os edifícios existentes que venham a ser objeto de reconstrução, ampliação, ou alteração” e “introduz-se um desagravamento dos requisitos exigíveis em termos de isolamento sonoro dos espaços interiores em edifícios em processo de reabilitação situados em zonas históricas, de modo a tornar exequível a adoção de soluções construtivas que confirmam identidade patrimonial e histórica” (cfr. *preâmbulo do diploma*).

Mas mais. “Com a presente alteração legislativa assegura -se a coerência entre a legislação que regula a exposição ao ruído exterior, **assente em critérios específicos de uso do solo, e os requisitos exigidos para a qualidade habitacional e o uso dos edifícios**”. (sublinhado e realce nossos).

É pois, para nós, clara a percepção pelo legislador da separação dos dois domínios: o de planeamento, enquanto tarefa de política pública de distribuição dos usos pelas cidades e vilas, e a de gestão urbanística mais vocacionada para a qualidade habitacional e o uso dos edifícios, ou seja para o seu conforto e qualidade.

#### *ii. No projeto de arquitetura*

Nos termos no RJUE, a apreciação do projeto de arquitetura, no caso de pedido de licenciamento relativo a obras incide sobre a sua conformidade com as normas legais e regulamentares relativas ao aspeto exterior e a inserção urbana e paisagística das edificações, bem como sobre o uso proposto, sendo, desde 2014 com as alterações introduzidas ao diploma bem clara, aqui também, a diferenciação entre aspetos exteriores e aspetos interiores dos edifícios já que havendo declarações de responsabilidade dos autores dos projetos de arquitetura, no que respeita aos aspetos interiores das edificações, estas constituem garantia bastante do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, excluindo a sua apreciação prévia. E é apenas agora nesta sede que aparece o controlo municipal que, como se acaba de constatar, o é apenas e só do ponto de vista exterior. Mais, se as operações urbanísticas

estiverem sujeitas a mera apresentação de comunicação prévia, tal significa que o controlo preventivo, enquanto forma de controlo regra, está dispensado e isto porque as condições da sua realização estão suficientemente definidas em plano municipal (ou resultam de um pedido de informação prévia de conteúdo reforçado, ou são na sequência de uma operação de loteamento ou bem ainda por se localizarem em zona urbana consolidada). O que significa, na prática, que, neste caso, não há qualquer aprovação de projeto de arquitetura, mas apenas a sua apresentação, sendo os técnicos responsáveis pela sua elaboração os guardiães e garantes da sua legalidade, sem qualquer intervenção dos órgãos municipais (ainda que estes devam obstar à execução e prossecução de operações urbanísticas ilegais deixando o seu controlo de ser prévio a passar a ser sucessivo através da inviabilização das mesmas).

Também o *Regulamento Geral do Ruído* (RGR) é sindicado nesta sede. Nos termos do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, deve ser garantido o respeito pelos valores limite de exposição a ruído aí previstos sendo o seu cumprimento, relativamente às operações urbanísticas não sujeitas a procedimento de avaliação de impacte ambiental, verificado no âmbito dos procedimentos previstos no regime jurídico de urbanização e da edificação, devendo o interessado apresentar os documentos identificados na Portaria dos elementos instrutórios.

### *iii. Na utilização dos edifícios*

Quando não antecedida de obras, é no procedimento de autorização de utilização dos edifícios que se verifica a idoneidade do edifício ao fim bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor. É o que dispõe o RJUE, no seu artigo 62.º, n.º 2.º, que trouxe uma novidade na versão última de 2014 (Decreto-Lei 136/2014, de 7 de setembro), já que passam a ser admitidos expressamente “usos mistos”.

Diga-se, em abono da verdade, que atendendo ao contexto atual de crise para os cidadãos e empresas, dúvidas não temos em concluir que cada vez há menos atividades “dedicadas”, detetando-se precisamente a prática contrária, permissiva, de adoção de *atividades mistas* num mesmo espaço. Efetivamente, a realidade demonstra a versatilidade quer dos espaços quer da oferta feita pelos operadores económicos, no sentido de, na conjuntura atual, não estrangular o tipo de atividade oferecida a um só género. Não é, assim, raro ver, e, diga-se, é até mais *userfriendly*, um espaço destinado a comércio e serviços, a serviços e comércio com indústria e até a habitação com indústrias<sup>6</sup>.

Como referem Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Maria José Castanheira Neves<sup>7</sup> nem se veria que tal não fosse possível à luz da atual formulação do RJUE, que admite, como

<sup>6</sup> Veja-se a este propósito, o previsto no Regime da Indústria, o SIR, que no seu artigo 18.º expressamente prevê que tal pode acontecer. De facto, nos termos do aí previsto pode um edifício destinado a uso habitacional albergar uma atividade de indústria sem necessidade de alteração do título de utilização de habitação para habitação e indústria.

<sup>7</sup> Vide Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Maria José Castanheira Neves, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação comentado*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 2016, comentário ao artigo 62.º

dissemos, expressamente que a autorização de utilização inclua usos mistos, sejam usos legalmente compatíveis, sejam usos cabíveis, no caso concreto, na mesma edificação. De facto, nada impede – nem nunca impediu – que, cumprindo um edifício ou fração as condições para lhe poder ser associado tanto o uso comercial como o de serviços, a autorização de utilização mencione e admita ambos”. E se em termos de planeamento rege princípio da *admissibilidade de usos compatíveis e complementares*, não faria sentido que fossem os atos de gestão urbanística a comprometer, por mais restritivos, as opções naqueles constantes. Consideramos assim, em nome do princípio da liberdade de iniciativa económica e de que as restrições a esta devem ser expressas e devidamente fundamentadas, que a referência a um determinado uso tem de ser entendido como a admissão não apenas dele mesmo, mas também a de todos aqueles que sejam com ele *compatíveis* ou dele *complementares*.

E se este dado novo é importante, de não somenos importância é a necessidade de consciencialização que os usos avaliados apenas o são numa perspetiva de planeamento e ordenamento do território, isto é, usos genéricos. Dito de outro modo, “A autorização de utilização não se destina, contudo, a controlar a atividade económica em causa, mas o imóvel onde a mesma vai funcionar, para aferir se o mesmo está adequado para aquele uso, uso esse perspetivado aqui do ponto de vista urbanístico (designadamente do ponto de vista da sua admissibilidade nos instrumentos de planeamento territorial). Debruça-se essa autorização sobre o imóvel (por ser dotada de carácter real) destinada a definir ou aferir se o mesmo respeita os usos urbanísticos definidos nos planos (usos genéricos), sendo emitida em nome do titular do prédio ou da fração (cfr. artigo 77.º, n.º 8, do RJUE) — que não é nem tem de ser, quem vai levar a cabo a atividade económica”<sup>8</sup>.

“Destarte, estão em causa situações distintas, já que o que se exige, para efeitos do exercício da atividade é que esta, que é sempre uma atividade específica, se instale num edifício ou fração que disponha de autorização de utilização (referida a usos urbanísticos, por isso, genéricos) que a admita. Em suma, dispondo o edifício ou fração de autorização de utilização para serviços, nele pode instalar-se qualquer atividade de serviços (hoje um centro de bronzeamento artificial, amanhã uma funerária)”<sup>9</sup>.

### **c. Na instalação e funcionamento da atividade económica**

#### *i. Na instalação*

A instalação das atividades pode surgir como uma pretensão complexa, envolvendo várias valências e vertentes (ambientais, urbanísticas, etc.), as quais são objeto de procedimentos

<sup>8</sup> Cfr Maria Manuel Leitão Marques, Fernanda Paula Oliveira, Ana Cláudia Guedes e Mariana Maia Rafeiro, in RJAC-SR comentado, Almedina, 2015, p.62

<sup>9</sup> idem

distintos de controlo (AIA, RJUE) que, embora conexos, incidem sobre aspetos parcelares daquela pretensão. Torna-se, por isso, importante cruzar e articular legislação relativa ao exercício da atividade (isto é, relativa à *instalação* e ao *funcionamento* dos estabelecimentos onde tal atividade se vai desenvolver), com os procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas que, por aquele motivo, tenham de realizar-se (quer se trate de obras, quer da utilização dos edifícios onde aqueles estabelecimentos ou instalações vão funcionar).

O modelo originário, constante do artigo 37.º do RJUE pressupunha a prática de um conjunto de atos interligados: uma *autorização prévia de localização* pela CCDR territorialmente competente emanada por referência aos instrumentos urbanísticos em vigor (planos municipais, planos especiais ou licença de loteamento); *autorização da atividade económica* envolvida por parte do Estado; *procedimentos do RJUE* referentes às operações urbanísticas tornadas necessárias para instalar aquela atividade (v.g. licenças de obras e autorizações de utilização) da responsabilidade dos municípios e *autorização de funcionamento* (ou de laboração), novamente da responsabilidade do Estado.

O artigo 37.º do RJUE foi entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, motivo pelo qual o modo de relacionamento entre o RJUE e aquelas legislações especiais, sempre que em causa esteja a realização de operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio, terá de ser procurado nos termos destes diplomas específicos, como sucede, por exemplo, com as atividades objeto do âmbito de aplicação do RJACSR, aprovado pelo Decreto lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro.

O procedimento da atividade, já o escrevemos,<sup>10</sup> visa, de facto, controlar aspetos distintos: incide sobre a atividade que vai funcionar no edifício ou fração, isto é, sobre aos requisitos especiais para o exercício da atividade [e referindo-se à(s) atividade(s) (CAE) específicas] e tem como destinatário o comerciante ou prestador de serviços (que não é nem tem que ser o respetivo proprietário). Reforçamos, estão em causa situações diferentes, já que o que se exige, para efeitos do exercício da atividade é que esta, que é sempre uma atividade específica, se instale num edifício ou fração que disponha de autorização de utilização (referida a usos urbanísticos, por isso, genéricos) que a admita.

Em suma, dispondo o edifício ou fração de autorização de utilização para serviços, nele pode instalar-se qualquer atividade de serviços (hoje um centro de bronzamento artificial, amanhã uma funerária).

#### *ii. No funcionamento*

O paradigma do RJACSR traduz-se na regra geral por ele introduzida segundo a qual o acesso às atividades por ele abrangidas apenas estão sujeitas a mera comunicação prévia,

<sup>10</sup> idem.

estas “destinadas apenas a permitir às autoridades um conhecimento sobre o tecido económico português”.

O artigo 21.º deste diploma enumera os principais *requisitos gerais* para as atividades de comércio, serviços e restauração, previstos em outros diplomas, a que ficam obrigados os operadores económicos que exerçam as atividades abrangidas pelo RJACSR.

É preciso ainda ter em conta os *requisitos especiais*, previstos no Capítulo II, do Título II (Requisitos Especiais, a Secção I, Atividades de Comércio, a Secção II, Atividades de Serviços, e a Secção III, Atividades de Restauração ou de bebidas).

O dever de cumprimento das obrigações decorrentes do Regulamento Geral do Ruído constam da alínea i) do referido normativo 21.º, artigo que encabeça o capítulo dos requisitos gerais a cumprir pelos operadores económicos na laboração dos estabelecimentos.

De salientar que o RJACSR prevê, tal como já acontecia com o diploma que aprovou a iniciativa do Licenciamento Zero, que pode o interessado pretender explorar um estabelecimento de restauração ou de bebidas com dispensa de requisitos para o que tem que submeter a sua pretensão a um procedimento de autorização. Assim, não é apenas a dispensa de requisitos que fica sujeita a autorização, mas a própria exploração do estabelecimento onde não se pretendem cumprir aqueles requisitos. Porém tal só pode acontecer por razões arquitetónicas ou técnicas que tornam a sua estrita observância impossível ou comprometedora da viabilidade económica do estabelecimento, mas neste caso, apenas se não forem postas em causa as condições, entre outras, de ruído legalmente estabelecidas, já que se tal suceder o pedido de dispensa de requisitos tem de ser indeferido. Com efeito, os motivos de indeferimento da autorização de dispensa de requisitos incluem a preterição de condições de segurança, salubridade e ruído legalmente estabelecidas.

E é também já no funcionamento e por causa do funcionamento e exploração da atividade, que se permite a redução dos horários de funcionamento que estão, desde o decreto lei 10/2015, de 7 de janeiro, liberalizados. Nos termos deste diploma, prevê-se que as autarquias possam restringir os períodos de funcionamento, atendendo a critérios relacionados com a segurança e proteção da qualidade de vida dos cidadãos, sempre sem prejuízo da legislação laboral e do ruído.

## 2. Análise do aresto: Errados pressupostos de direito?

1.º É objetivo do plano, no âmbito do controlo do ruído ambiente, evitar a coexistência de usos conflituosos do solo e proceder à prevenção do ruído.

2.º Ao nível da planta de ordenamento, devem traduzir-se critérios de localização que satisfaçam, entre outros aspetos, o respeito pelos níveis acústicos estipulados para as zonas

sensíveis. De igual modo se procederá com as zonas a incluir na classificação de mistas.

3.º Para as classes e categorias de espaços em que for possível associar a classificação, em função do controlo do ruído, como sensível ou mista, devem ser estabelecidas, em regulamento, as ações tendentes à salvaguarda destas zonas, as restrições à introdução de atividades incompatíveis face aos valores sonoros admissíveis e sempre que for possível identificar zonas sensíveis e mistas já existentes, em que os níveis sonoros admissíveis são ultrapassados, o regulamento deve definir as estratégias para a elaboração de planos de redução de ruído.

4.º De uma maneira geral, a delimitação de áreas onde exista ou se proponha o uso habitacional deverá ter em consideração a localização das fontes de ruído identificadas nos mapas de ruído.

5.º Continua a valer a diferença entre o procedimento de controlo da atividade (e a tendência é agora para a liberdade do acesso e exercício da mesma) e o procedimento de controlo preventivo das operações urbanísticas que, por motivo daquele exercício, tenham que se realizar (quer se trate de obras, quer da utilização dos edifícios onde aquelas atividades se vão instalar e funcionar). Na primeira situação controla-se a atividade — controlo que se destina a verificar se estão cumpridas as regras específicas relativas ao seu exercício — na segunda controlam-se as operações urbanísticas que, para o efeito, se apresentem como necessárias, controlo esse destinado a verificar o cumprimento, por parte das operações urbanísticas em causa, das normas constantes dos instrumentos de planeamento territorial, das servidões e restrições de utilidade pública e das regras técnicas de construção, isto é, das normas destinadas a garantir a correta ocupação e o adequado ordenamento do território.

6.º Os novos diplomas que regulam as tarefas de classificação e de qualificação dos solos apelam para princípios como da *mistura de usos complementares ou compatíveis*, da *multifuncionalidade do solo* e da *integração de funções ou usos*, de modo a contribuir para uma maior diversidade e sustentabilidade territoriais.

7.º Os instrumentos de gestão territorial são acompanhados por instrumentos de medição de ruído (mapa de ruído no PDM e relatório de recolha de dados acústicos, no PP que fornecem a localização das fontes de ruído e de áreas às quais correspondem classes de valores expressos em dB(A). Por sua vez, estes devem ser acompanhados pela carta de classificação de zonas sensíveis e mistas.

8.º Enquanto ferramenta de apoio à decisão sobre planeamento e ordenamento do território, o mapa de ruído permite visualizar condicionantes dos espaços por requisitos de qualidade do ambiente acústico devendo, portanto, ser adotado na preparação dos instrumentos de ordenamento do território e na sua aplicação.

9.º Por isso, o mapa de ruído já deve fornecer informação por forma a que no planeamento da distribuição dos usos pela cidade se possam atingir os seguintes objetivos: i) preservar

zonas sensíveis e mistas com níveis sonoros regulamentares; ii) corrigir zonas sensíveis e mistas com níveis sonoros não regulamentares e iii) criar zonas sensíveis e mistas com níveis sonoros compatíveis.

10.º E para efeitos de adoção de políticas públicas, a decisão sobre a criação de novas zonas sensíveis e mistas deve ter em consideração a influência sonora das fontes de ruído simulados no mapa de ruído, devendo ser este um dos critérios para a localização de novas fontes de ruído tendo por subjacente a maximização do seu afastamento a zonas classificadas e sensíveis.

11.º Ou seja, o ruído, já é tido em consideração na classificação, qualificação e regulamentação do uso do solo em função da utilização dominante ou prevista que é feita pelos instrumentos de ordenamento, em concreto pelo plano diretor municipal.

12.º De facto, a fixação das categorias de usos do solo - as quais podem, assumir o uso habitacional e atividades económicas - e respetivos regimes de edificabilidade já são planeados e programados assentes num juízo de localização que tem na sua base, entre outros, refletidos critérios de ruído, numa perspetiva de multifuncionalidade dos espaços e de *compatibilização e integração dos usos*.

13.º E é, precisamente, neste e por este pressuposto de *compatibilização e integração dos usos* que se determina ali, como categoria funcional do solo urbano, os *espaços de atividades económicas*, numa clara opção pela degradação das antigas categorias, estanques, como eram as da indústria, do comércio e dos serviços.

14.º Há cada vez mais edifícios e frações com miscigenação de usos e atividades, a título de secções principais e secções acessórias e até destinados a usos mistos.

15.º Por isso, é muito limitada uma interpretação de qualquer título de autorização que destine os edifícios para fins habitacionais e que se atenha apenas aos seus termos literais (e restritivos), sem procurar indagar outros dados, designadamente de cariz teleológico, que fundamentem uma tal opção, isto porque por vezes é a própria habitação que aparece complementar das atividades económicas e não sempre dominante.

16.º É muito restritiva a conclusão de que todas as zonas onde há habitação devem ser tratadas como zonas sensíveis até porque a maioria dos mapas de ruído as classifica como zonas mistas.

17.º Ora, as regras do ruído já são aferidas a vários níveis: no plano, no projeto de arquitetura e na autorização de utilização e bem ainda na instalação e funcionamento das atividades. Nos três primeiros casos, numa perspetiva de inserção externa e de ambiente urbano, sendo essa sindicância da responsabilidade dos órgãos municipais; nos dois últimos casos, na instalação e funcionamento da atividade sendo a responsabilidade pelo cumprimento das regras referentes ao ruído da responsabilidade dos operadores económicos.

17.º No Regulamento Geral do Ruído, a fiscalização do cumprimento das normas previstas compete, entre outras, à entidade responsável pelo licenciamento ou autorização da atividade; às câmaras municipais e polícia municipal no âmbito das respetivas atribuições e competências. Ou seja, às câmaras municipais nas operações urbanísticas, na obra e na utilização dos edifícios ou frações, e à ASAE no âmbito da exploração e laboração da atividade.

18.º O regulamento Geral do Ruído está todo ele vocacionado para o momento da laboração, isto é, para o exercício da atividade.

19.º Acontecendo a litigância neste momento da atividade e por causa de conflitos com o uso habitacional, é já no âmbito privado que as mesmas devem ser solucionadas não cabendo aos municípios a resolução de questões privadas já que os atos urbanísticos que foram emanados ou foram sob reserva de direitos de terceiros, em virtude de o controlo da legalidade feito por estes ser apenas do ponto de vista das regras de direito público que, como se viu, estiveram acauteladas a montante, quer no planeamento na distribuição dos usos pela cidade quer no projeto de arquitetura (aquando da sua aprovação ou da sua permissão de execução) e ainda na autorização de utilização quando não antecedida de obras.

20.º O controlo público por parte das câmaras municipais acaba na emissão da autorização de utilização porquanto no exercício da atividade vigora o paradigma da privatização das responsabilidades cabendo aos operadores económicos zelar pelo cumprimento das regras do ruído que, como se viu, é um dos seus requisitos gerais e de que nem sequer cabe dispensa sendo, por isso, de cumprimento vinculado.

21.º Entender o contrário é desconsentâneo com a *mens legislatoris*, que claramente, distingue, em matéria de ruído, os aspetos urbanísticos e de ordenamento do território dos de exercício da atividade.

22.º É sancionar duplamente o mesmo facto e em prejuízo das atividades económicas.

23.º E quanto a estas, vigora o princípio da liberdade de acesso e exercício, uma das dimensões fundamentais do princípio da liberdade de iniciativa económica consagrado no artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa, sendo apenas admissíveis procedimentos de controlo das mesma nos casos em que tal resulta de exigência do Direito da União Europeia ou de impactos importantes da atividade, nomeadamente no espaço urbano e no ordenamento do território, pelo que restringir horários unilateralmente sem atender à ponderação destes fatores se nos revela inadequado.

24.º Entendemos por isso que o aresto está estribado em errados pressupostos de direito, porquanto pende pela prevalência das questões de segurança e de proteção da qualidade de vida dos cidadãos em detrimento da livre iniciativa económica, esquecendo os vários níveis de enquadramento das questões de ruído e a repartição de responsabilidades deles decorrentes.

25.<sup>o</sup> A resolução de conflitos privados por entidades públicas consubstancia uma verdadeira usurpação de poderes, que deve ser travada em nome dos princípios da justiça e da igualdade. Mais, até em nome do princípio da boa administração já que são imensas as deseconomias geradas em virtude da assunção, ilegal, das responsabilidades de questões privadas por parte das câmaras municipais.

### 3. Conclusões

As regras do ruído são tidas em consideração na classificação, qualificação e regulamentação do uso do solo em função da utilização dominante ou prevista que é feita pelos instrumentos de ordenamento, em concreto pelo plano diretor municipal. De facto, a fixação das categorias de usos do solo e respetivos regimes de edificabilidade já são planeados e programados, assentes num juízo de localização que tem na sua base, entre outros, refletidos critérios de ruído, numa perspetiva de multifuncionalidade dos espaços e de *compatibilização e integração dos usos*. Por outro lado, há cada vez mais edifícios e frações com miscigenação de usos e atividades, a título de secções principais e secções acessórias e destinados a usos mistos, pelo que é muito restritiva a conclusão de que todas as zonas onde há habitação devem ser tratadas como zonas sensíveis até porque a maioria dos mapas de ruído as classifica como zonas mistas. E sendo as regras do ruído já aferidas a vários níveis, a saber, no plano, no projeto de arquitetura e na autorização de utilização e bem ainda na instalação e funcionamento das atividades - nos três primeiros casos numa perspetiva de inserção externa e de ambiente urbano, sendo essa sindicância da responsabilidade dos órgãos municipais e nos dois últimos casos na instalação e funcionamento da atividade sendo a responsabilidade pelo cumprimento das regras referentes ao ruído da responsabilidade dos operadores económicos - acontecendo a litigância no momento do funcionamento da atividade e por causa de conflitos com o uso habitacional, é já no âmbito privado que as mesmas devem ser solucionadas não cabendo aos municípios a resolução de questões privadas. O controlo público por parte das câmaras municipais acaba na emissão da autorização de utilização e no exercício da atividade, onde vigora o paradigma da privatização das responsabilidades cabendo aos operadores económicos zelar pelo cumprimento das regras do ruído que é um dos seus requisitos gerais e de que nem sequer cabe dispensa sendo, por isso, de cumprimento vinculado. Entender o contrário é desconsentâneo com a *mens legislatoris* que claramente distingue, em matéria de ruído, os aspetos urbanísticos e de ordenamento do território dos de exercício da atividade, equivalendo a sancionar duplamente o mesmo facto e em prejuízo das atividades económicas. E quanto a estas, há que não esquecer, vigora o princípio da liberdade de acesso e exercício, uma das dimensões fundamentais do princípio

da liberdade de iniciativa económica consagrado no artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa, sendo apenas admissíveis procedimentos de controlo das mesma nos casos em que tal resulta de exigência do Direito da União Europeia ou de impactos importantes da atividade, nomeadamente no espaço urbano e no ordenamento do território, pelo que restringir horários unilateralmente sem atender à ponderação destes fatores se nos revela um erro na aplicação do Direito.

*RevCEDÖUA*

**Recensões**



## ***Fundamentação dos direitos dos animais. A Existencialidade Jurídica.***

Filipe Cabral, Alfarroba, 2015 (335 páginas)

Quanto à estrutura, a obra<sup>1</sup> é composta por sete capítulos e divide-se em duas partes; uma primeira dedicada à *consideração dos animais não-humanos* (que engloba os capítulos I a III) e uma segunda dedicada à *fundamentação da capacidade jurídica* (que engloba os capítulos IV a VII).

### **Parte I: Consideração dos animais não-humanos**

#### **Capítulo I: História dos animais não humanos**

No primeiro capítulo o autor faz um percurso ao longo da história em busca da forma como são considerados os animais, desde o hebraísmo até ao positivismo.

No prisma do autor, é do cristianismo – mais concretamente da Bíblia – que advém a primeira influência acerca da forma como o Homem se percebe a si mesmo e aos restantes animais. Desta feita afirma que “a exclusividade da criação do Homem à imagem e semelhança de Deus, e a consequente delegação divina do domínio sobre toda a criação são, por si só, condições suficientes do antropocentrismo”. Assim, o Homem é colocado no centro do Universo e os animais não-humanos estão subordinados a ele e destinados ao seu alimento bem como a servir como instrumentos de trabalho (designadamente na exploração agrícola).

Em seguida a obra analisa o pensamento clássico e centra-se em Pitágoras considerando-o o impulsor e defensor primeiro dos animais (chegando a propor a conversão dos homens ao vegetarianismo).

O livro versa em seguida em Aristóteles que foca o seu pensamento na integração e importância do indivíduo enquanto membro de uma comunidade estratificada. No contexto deste pensamento os animais não-humanos existem apenas para servir os homens, não lhes sendo reconhecida qualquer dignidade.

No final do percurso pela antiguidade clássica o autor lança mão de uma breve análise de três escritos de Plutarco que tratam em específico da consideração dos animais: *De Solertia Animalium*, *Bruta Animalia Ratione Uti* e *De Esu Carnium*.

<sup>1</sup> A obra em consideração corresponde à dissertação de mestrado em Ciências Jurídicas do seu autor, apresentada no ano de 2011 na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.



No primeiro, Plutarco demonstra a inteligência dos animais aquáticos e terrestres. No segundo, defende que os animais não-humanos são superiores aos humanos fundamentando esta ideia designadamente no facto de os animais não-humanos serem intrinsecamente corajosos e os homens cobardes. Por fim, em *De Esu Carnium*, Plutarco lança duras críticas aos excessos gastronómicos do Homem e defende o vegetarianismo.

Seguidamente ao pensamento clássico, a obra versa sobre o cristianismo. Partindo da análise do Novo Testamento, o autor defende a indiferença de Jesus Cristo pelos animais não-humanos. Retira esta conclusão do facto de o cristianismo assentar no amor ao próximo (sendo “o próximo” entendido como sendo o Homem “feito à imagem e semelhança de Deus”).

Ao longo de várias páginas da obra são retratados episódios bíblicos que intentam demonstrar a desconsideração de Jesus Cristo pelos animais.

Filipe Cabral finaliza a consideração do cristianismo afirmando que “o enaltecimento da condição humana levado a cabo pelo cristianismo se faz acompanhar da degradação do estatuto das restantes espécies animais”.

No período do Renascimento a obra destaca René Descartes, que pensou os animais não-humanos de forma degradante. Descartes atribui aos animais não-humanos a natureza de autómatos considerando-os meras máquinas, afirmando que são apenas matéria e incapazes de sentir dor.

Com o iluminismo surgem inevitáveis críticas às considerações feitas por Descartes. Voltaire levantou a sua voz e deitou por terra o mecanicismo cartesiano na sua obra *Dicionário Filosófico*. Na obra de Filipe Cabral é enunciado um dos brilhantes raciocínios de Voltaire: como seria possível afirmar que os animais são meras máquinas, privadas de conhecimento, se eles, de facto, aprendem?

David Hume, a par de Voltaire, explicita o que para Descartes era inatingível. Hume destrói o paradoxo que separa os seres humanos como seres racionais e os animais como seres irracionais.

No livro, Filipe Cabral expõe em detalhe o raciocínio de Hume que se reconduz, em primeira instância, à conclusão de que a racionalidade é causa dos comportamentos dos animais (sendo prova disso o facto de que fogem à dor e buscam o prazer e o bem-estar).

São em seguida dedicadas na obra várias páginas ao racionalismo kantiano. No que toca à temática dos animais, o pensamento de Kant leva à coisificação dos animais e vê-os como seres irracionais que estão ao serviço dos seres humanos. Não obstante considerá-los coisas, Kant condena a crueldade para com os animais.

No título relativo ao positivismo, a obra começa por caracterizar a revolução darwiniana. Em 1859, Charles Darwin publica *A origem das espécies* onde rejeita frontalmente o criacionismo e a imutabilidade das espécies. Defende antes que as espécies que existem atual-

mente são descendentes de outras (algumas já extintas). Darwin visa assim demonstrar que os seres humanos e os restantes seres têm uma origem formalmente igual: todos são descendentes de uma espécie anterior e partilham “ancestrais com as espécies atuais”. Darwin afirma ser a consciência moral a principal diferença entre o ser humano e os restantes seres.

## **Capítulo II: A reconsideração dos animais não-humanos**

No capítulo II, o autor apresenta duas vias de reconsideração: a via do utilitarismo e a via dos direitos.

Quanto à via do utilitarismo é apresentada a teoria utilitarista de Peter Singer, composta por dois elementos: a igualdade e o interesse. Como esclarece o autor “a igualdade impõe-se pelo requisito formal da universalidade”, por seu turno o interesse são os desejos/preferências dos indivíduos. Para Singer “da conjugação de ambos resulta que devemos atribuir o mesmo valor aos interesses dos diversos sujeitos”. Do princípio da igualdade na consideração de interesses resulta então que interesses iguais devem ser considerados de forma igual, independentemente do titular do interesse (ideia que deve ser aplicada nas relações entre seres humanos e entre estes e outros seres).

Filipe Cabral segue a sua obra com uma crítica à teoria de Singer: este não esclarece quais os interesses a ter em conta.

Seguidamente é apresentada a teoria dos direitos de Tom Regan segundo a qual “não são os interesses dos indivíduos que possuem um valor moral fundamental, mas sim os indivíduos detentores de interesses”. Para Regan são iguais todos os seres com valor inerente, sendo estes aqueles que preenchem o critério do “sujeito de uma vida”. É “sujeito de uma vida” o ser consciente que preencha uma série de requisitos taxativamente fixados por Regan, nomeadamente ter crenças, desejos, percepção e memória. Em conclusão, “sujeitos de uma vida são não só os agentes morais, mas também os pacientes morais, entre os quais se incluem os animais não-humanos”.

## **Capítulo III: A consideração dos animais não-humanos no direito**

O capítulo III engloba três secções.

A secção I trata dos animais não-humanos na dogmática jurídica. Começa por ser apresentada pelo autor uma noção de situação jurídica, sendo esta “o resultado da valoração, pelo Direito, das situações materiais subjacentes” e devendo ser reconhecida como uma posição jurídica individual e concreta.



Os elementos da situação jurídica são dois: um elemento subjetivo (a pessoa) e um elemento objetivo (o bem).

Quanto ao elemento subjetivo a obra esclarece que a pessoa é o ser dotado de racionalidade, liberdade e responsabilidade que dispõe de personalidade e capacidade jurídica (termos que são aprofundados na obra).

Por seu turno, o elemento objetivo – o bem – “consiste em tudo aquilo que tenha utilidade” e é o objeto das situações jurídicas. “Uma modalidade de bem são as coisas (que possuem três características: “a autonomia, a utilidade e a apropriabilidade”).

O autor enuncia o artigo 212<sup>o</sup>/3 do Código Civil (artigo que faz parte da subsecção das coisas e que se refere expressamente aos animais) como bastante para reconhecer que perante o nosso Direito os animais não-humanos são coisas. Sendo coisas, os animais podem ser objeto de direitos reais de gozo (direito de propriedade, usufruto e uso) e garantia (com exceção da hipoteca pela impossibilidade de imobilização) bem como podem ser objeto mediato de negócios jurídicos (como por exemplo do contrato de aluguer e de comodato).

Quanto à secção II, esta versa sobre a tutela dada aos animais não-humanos pelo Direito. Nesta secção o autor dirige a sua atenção em primeiro lugar à *proteção aos espécimes* e seguidamente à *proteção às espécies*.

É tendo por base a *proteção aos espécimes* que se fala atualmente nos direitos dos animais, estando aqui em causa a proteção dos animais considerados individualmente. A obra analisa a proteção referida, primeiramente, do ponto de vista do direito internacional sendo que para tal o autor enuncia uma série de tratados celebrados sob a égide do Conselho da Europa (dos quais a União Europeia passou a ser parte em 2009 com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa).

O autor analisa com maior profundidade algumas convenções. Em primeiro lugar a CEPALC (Convenção Europeia sobre a Proteção dos Animais nos Locais de Criação), da qual resulta o princípio de que “na criação intensiva não devem ser empregues métodos que causem sofrimento ou danos nefastos para a saúde ou bem-estar de qualquer animal”. Note-se que Filipe Cabral alerta para a realidade da criação intensiva ao afirmar que “é impensável uma criação intensiva que não tenha um preço nefasto” para o bem-estar dos animais.

É objeto de análise também a CEPAC (Convenção Europeia para a Protecção dos Animais de Companhia). Esta convenção dá-nos a noção de animal de companhia no artigo 1<sup>o</sup> sendo “qualquer animal possuído ou destinado a ser possuído pelo homem, designadamente em sua casa, para seu entretenimento e enquanto companhia”. O artigo 3<sup>o</sup> da CEPAC enuncia dois princípios fundamentais: “ninguém deve inutilmente causar dor, sofrimento ou angústia a um animal de companhia” e “ninguém deve abandonar um animal de companhia”.

Filipe Cabral debruça-se em seguida sobre o Direito da União Europeia e indica vários diplomas que foram criados tendo em vista a proteção dos animais (note-se, porém que a obra acaba por analisar apenas alguns deles).

O Tratado de Amesterdão, de 2 de outubro de 1997, demonstra a preocupação por parte da União Europeia (UE) com o bem-estar dos animais através do Protocolo que se prende com a proteção e bem-estar dos mesmos.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) no seu artigo 13<sup>o</sup> vem posteriormente consagrar um princípio geral de respeito pelo bem-estar dos animais na UE.

A obra refere ainda o Regulamento n<sup>o</sup> 1/2005, do Conselho, de 22 de dezembro de 2004 (aplicável ao transporte de animais vertebrados vivos dentro da Comunidade); o Regulamento (CE) n<sup>o</sup> 1099/2009, do Conselho, de 24 de setembro de 2009 (relativo à proteção dos animais no momento da occisão) e a Diretiva 2010/63/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de setembro de 2010 (que, segundo o seu artigo 1<sup>o</sup> “estabelece medidas para a proteção dos animais utilizados para fins científicos ou educativos”).

No que concerne ao Direito estadual do nosso país quanto à proteção dos animais, este limita-se a transpor diretrizes europeias e a complementar convenções internacionais (exceção a esta regra é a Lei n<sup>o</sup> 92/95, de 12 de setembro).

Em vigor em Portugal estão: o Despacho Normativo n<sup>o</sup> 15/91; o decreto lei (DL) 129/92, de 6 de julho; a Lei n<sup>o</sup> 92/95, de 12 de setembro; o DL n<sup>o</sup> 28/96, de 2 de abril e o DL n<sup>o</sup> 276/2001, de 17 de outubro.

Na obra é analisada a Lei de Proteção dos Animais (LPA), aprovada pela Lei n<sup>o</sup> 92/95, de 12 de setembro. A LPA é o diploma fulcral no nosso ordenamento jurídico relativamente à proteção dos animais. No seu artigo 1<sup>o</sup>/1 estabelece que “são proibidas todas as violências injustificadas contra animais, considerando-se como tais os atos consistentes em, sem necessidade, se infligir a morte, o sofrimento cruel e prolongado ou graves lesões a um animal”. Este preceito proíbe, assim, as ações que tenham como resultado: lesões graves, sofrimento cruel e prolongado ou a morte de animais. Note-se, porém, que o artigo citado reserva uma cláusula de necessidade (“sem necessidade”), assim, as ações que levem a qualquer dos três resultados citados são justificadas se necessárias (entendendo-se na obra como necessárias “as violências contra animais para fins de alimentação ou de experimentação científica”).

O artigo 2<sup>o</sup> da LPA prevê um dever de facto positivo: “os animais doentes, feridos ou em perigo devem, na medida do possível, ser socorridos”. Segue-se o artigo 3<sup>o</sup> que elenca uma série de atos proibidos. Por sua vez, o artigo 4<sup>o</sup> trata-se, na perspetiva do autor, de uma “disposição deslocada” por confundir “a proteção aos animais individualmente considerados e proteção às espécies, que integra a tutela ambiental”.



O capítulo II da LPA trata do “comércio e espetáculos com animais” estabelecendo que as atividades comerciais com animais devem ser autorizadas pelos serviços municipais. Neste capítulo da lei são autorizadas as touradas (o que colide com o princípio no artigo 1º/1 da mesma lei). Por último, o capítulo III, intitulado “a eliminação e identificação pelas câmaras municipais”, permite que as câmaras procedam à redução do número de animais errantes (desde que com métodos que não causem dores ou sofrimento evitáveis).

O artigo 9º refere que “as sanções por infrações à presente lei serão objeto de lei especial”. O autor alerta para o facto de ainda não ter sido criado nenhum regime sancionatório.

A obra prossegue analisando “a proteção aos espécimes como tutela indireta”. O autor entende que os interesses dos animais são protegidos pelo Direito através da “tutela de um interesse *sui generis*: o interesse dos humanos no não sofrimento dos animais não-humanos”. Os interesses dos animais são, assim, indiretamente protegidos na medida em que “com a proteção direta do interesse dos homens dá-se a tutela, em segundo grau ou indireta, de determinados interesses dos animais. Por isso, estes são também interesses juridicamente protegidos de forma mediata/indireta.

Quanto à *proteção às espécies* o que está em causa é a proteção do ambiente, do qual fazem parte as espécies da fauna.

Neste âmbito são enunciadas na obra várias convenções de direito internacional. O mesmo acontece quanto ao direito interno, sendo de destacar a Constituição da República Portuguesa (CRP) no seu artigo 66º/1 que dispõe que “todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”. O artigo referido protege um interesse difuso porquanto todos têm interesse no ambiente e por tanto todos têm o dever de o defender (nomeadamente através da ação popular: artigo 52º/3 alínea a da CRP).

A proteção às espécies é apresentada no livro como tutela reflexa na medida em que através da preservação do ambiente (e, deste modo, das espécies da fauna) são acautelados os interesses dos espécimes.

Na secção III o autor discorre acerca da natureza jurídica dos animais, e afirma que são “coisas *sui generis*” ao gozar de uma proteção mais ampla do que as restantes coisas.

No que ao direito estrangeiro diz respeito a coisificação dos animais é negada em primeiro lugar pela Áustria (em 1988); seguindo-se, 1990 a Alemanha; depois a França (em 1999) e a Suíça (que além de negar a afirmação de animais como coisas os protege de forma efetiva, nomeadamente com a Lei federal de 4 de outubro de 2002). Esta negação dos animais como sendo coisas é, na perspetiva do autor, um passo para o fim da dicotomia entre pessoa e coisa.

## Parte II: Fundamentação da existencialidade jurídica

### Capítulo IV: A base natural

O capítulo IV é iniciado com um percurso exaustivo da origem da vida na Terra.

Em seguida é analisada a consciência e é, neste âmbito, citado António Damásio que afirma a consciência como “um estado mental em que o indivíduo tem conhecimento da própria existência e do que o rodeia”. A consciência dos seres não-humanos é afirmada com recurso designadamente à análise do seu comportamento. A consciência é vista na obra como fonte de interesses na medida em que o ser consciente terá interesse positivo na preservação da sua vida e integridade física, designadamente.

### Capítulo V: Extensão ético-jurídica

O capítulo V versa num primeiro momento sobre a dignidade, entendendo o autor que “um ente é digno quando vale *per se*, portanto, independentemente da sua valia para terceiros”. É fundamento da dignidade a consciência.

Em seguida é afirmada “a dignidade como fundamento da subjectivização ético-jurídica”. Existem entes com necessidades (sujeitos de interesse) e entes aptos a satisfazê-las (objeto). Entre os entes mencionados é estabelecida uma ligação de interesse. Na perspectiva do autor, o ser com a capacidade de ter interesses deve ser considerado como sujeito. Assim, “o ente deixa de ser objeto para se assumir como sujeito desde que tenha capacidade de ter interesses”.

Num momento posterior da obra a mesma versa sobre a justiça: a sua razão de ser; a forma como é determinada e a realização da justiça. Quanto à sua razão de ser, a justiça existe para pautar a composição dos inevitáveis conflitos de interesses (que surgem por existir um número insuficiente de bens para satisfazer as necessidades de todos os indivíduos). A justiça é determinada por uma vertente formal – a igualdade – e por uma vertente material – a dignidade, conceitos desenvolvidos na obra. Por sua vez, quanto à realização da justiça esta é definida como sendo “a justa composição de interesses”.

### Capítulo VI: O conceito de direito subjetivo

Este capítulo é ocupado primeiramente pela análise exaustiva das teorias tradicionais do conceito de direito subjetivo e, em seguida, pela análise dos conceitos de vários juristas portugueses de renome. O autor finaliza o capítulo afirmando que nenhuma das concepções

analisadas na obra oferece uma resposta completa à questão de saber qual é a noção de direito subjetivo e formula a sua própria noção do conceito.

### **Capítulo VII: A existencialidade jurídica**

O último capítulo inicia com a afirmação da subjetividade jurídica dos seres humanos, a personalidade jurídica.

Num momento posterior a “existencialidade jurídica” é vista como sendo o tipo de subjetividade próprio dos indivíduos conscientes não-humanos, e consiste, por um lado, na suscetibilidade de posições jurídicas ativas e, por outro lado, na titularidade do direito de existencialidade.

É analisado na obra o direito de existencialidade, caracterizado por ser uma posição jurídica individual (que não se reporta à intervenção de um outro sujeito). Assim, afirma-se que “todos os indivíduos humanos capazes que estabeleçam relação jurídica com um ser humano consciente terão o dever de respeitar o direito de existencialidade deste”. Esse dever de respeito será um mero dever de facto negativo no sentido de adstringir a pessoa a abster-se de ações capazes de pôr em causa a vida, a integridade ou a liberdade do ente jurídico. São em seguida analisados na obra os bens protegidos pelo direito em consideração: a vida, a integridade e a liberdade. Quanto à tutela deste direito o autor entende que deve existir para este uma tutela análoga à prevista no artigo 70<sup>o</sup> do Código Civil para a personalidade bem como deve ser protegido pelos demais meios gerais de tutela. Por último o autor atribui às associações zoófilas a representação dos direitos dos animais quando sejam postos em causa.

### **Conclusão**

Em conclusão, a obra é um importante instrumento de estudo no que toca à contextualização e evolução da consideração dos direitos dos animais. Tem ainda o valor de nos apontar a Lei (amplamente entendida), a nível internacional e interno, a vigorar acerca do tema.

Ana Lúcia Rodrigues  
Mestranda da Faculdade de Direito  
da Universidade de Coimbra

*RevCEDÖUA*

**Dossier**



## *Ecoliteracia. O passo indispensável rumo ao desenvolvimento sustentável.*

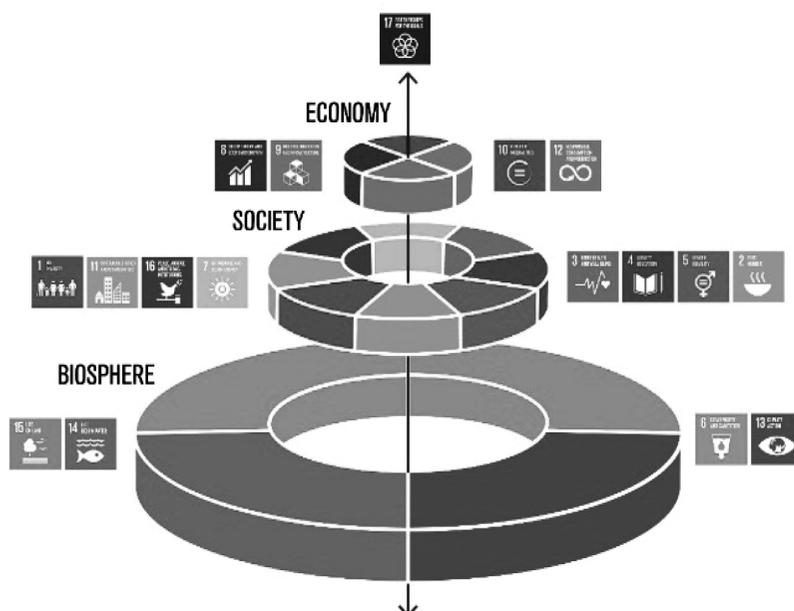
Alexandra Aragão<sup>1</sup>

“Educação não transforma o mundo.  
Educação muda pessoas.  
Pessoas transformam o mundo”  
(Paulo Freire)

### 1. Educação para a sustentabilidade

Depois do combate à pobreza, da luta contra a fome e da saúde, o quarto dos objetivos em prol da sustentabilidade, das Nações Unidas, centra-se na educação.

Na representação gráfica dos objetivos de desenvolvimento sustentável, concebida no Stockholm Resilience Centre, a educação surge na camada intermédia, relativa aos aspetos sociais do desenvolvimento.



No entanto, é um facto que a educação é uma peça fundamental para prosseguir e alcançar cada um dos 17 objetivos da Agenda Mundial até 2030. Sem educação é difícil lutar contra a pobreza e a fome, promover a saúde e a igualdade de género; obter trabalho digno

<sup>1</sup> Professora da FDUC e do CEDOUA.

e acesso à água e saneamento; apostar em produção e consumo sustentáveis, indústria inovadora e energias renováveis; combater as alterações climáticas e proteger a vida terrestre e marinha; ambicionar cidades sustentáveis, reduzir as desigualdades e defender parcerias para realizar os objetivos e alcançar a justiça e a paz.

Mais, de acordo com a explicação das Nações Unidas, a educação deve garantir «a aquisição de conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de género, promoção de uma cultura de paz e da não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável»<sup>2</sup>.

Um ano após a aprovação dos objetivos para 2030, a Unesco levou a cabo uma análise dos esforços feitos pelos Estados para implementar a Recomendação de 1974 sobre Educação<sup>3</sup>, à luz dos novos objetivos de desenvolvimento sustentável adotados em setembro de 2015.

Baseando-se em relatórios apresentados pelos Estados Membros em 2008 e 2012 (os únicos períodos em que houve recolha de dados estatísticos dos Estados), a Unesco mostrou a significativa evolução verificada nesta matéria.

A análise assentou em duas categorias de educação para a sustentabilidade: a educação para o desenvolvimento sustentável (ESD) e a educação para a cidadania global (GCED). A tabela mostra a distribuição de temas e subtemas incluídos em cada categoria.

	General Themes	Related Sub-themes
ESD	<b>Human survival and well-being</b>	Climate change; environmental sustainability, caring for the planet; sustainable development, consumption and livelihoods
GCED	<b>Peace and non-violence</b>	National unity/citizenship; friendly relations among nations; preventing violent extremism; preventing other forms of violence including bullying, gender-based violence, school-related gender based violence
	<b>Human rights and fundamental freedoms</b>	Equality, gender-equality, inclusion and non-discrimination; justice and fairness; ethics/morals/values; democracy; disability rights; sexual orientation rights; personal/civic responsibility
	<b>Cultural diversity and tolerance</b>	International understanding, solidarity and cooperation; intercultural and interreligious dialogue; global citizenship (global education)

In: UNESCO, *Historical efforts to implement the UNESCO 1974 Recommendation on Education in light of 3 SDGs Targets*, p.11<sup>4</sup>

2 <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>.

3 Na Recomendação relativa à Educação para a Compreensão e a Cooperação Internacional e para a Paz e a Educação em matéria de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, em 1974, a UNESCO apontava já para a essencialidade do estudo dos grandes problemas da Humanidade e para a educação, que deve necessariamente ser de natureza interdisciplinar, abordar problemas como a utilização, gestão e conservação dos recursos naturais e poluição do ambiente.

4 Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002472/247275E.pdf>.

Os temas ambientais surgem essencialmente condensados na “sobrevivência e bem-estar humano”, onde encontramos os subtemas das alterações climáticas, da sustentabilidade ambiental, do cuidado do planeta, do desenvolvimento sustentável propriamente dito e do consumo e subsistência.

Olhando para os resultados dos relatórios dos Estados no que respeita à Educação para o Desenvolvimento Sustentável verifica-se que em 2012, 51% dos Estados já incluíam o desenvolvimento sustentável na sua política de educação, 33% como disciplina obrigatória nos currículos e 26% tendo educação para as alterações climáticas e consciencialização ambiental como disciplinas obrigatórias em algum nível de ensino.

ESD Codes (Level 1)	2008 N=37	2012 N=57
Countries where (stand alone) "sustainable development", "global understanding", "international understanding" policy/plan/law is in place	5%	12%
Countries where ESD is part of national education policy	46%	51%
Countries where ESD is mandatory in curricula	N/A	33%
Countries where ESD is mandatory in teacher education	N/A	7%
Countries where ESD is part of student assessment	N/A	N/A
Countries that have integrated mitigation, adaptation, impact reduction and early warning into primary, secondary and tertiary curricula	N/A	N/A
Countries that have communicated the strengthening of institutional, systemic and individual capacity-building to implement adaptation, mitigation and technology transfer, and development actions	N/A	N/A
Countries where climate change education/environmental awareness is mandatory at any level	13.5%	26%

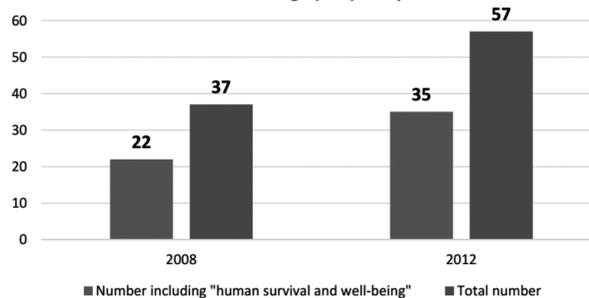
N/A = Not requested and/or no or ambiguous information provided.

**N.B:** The sample size was small for both consultations. The results of this analysis provide a general overview and not a valid and reliable baseline. High percentages can be misleading.

*In: UNESCO, Historical efforts to implement the UNESCO 1974 Recommendation on Education in light of 3 SDGs Targets, p. 14.*

O número de Estados que referem, nos relatórios nacionais, a existência de educação sobre sobrevivência e bem-estar humano era de 59,4% em 2008 e de 67,3% em 2012.

**Figure 1. Number of countries including “human survival and well-being” (ESD) in reports**



*In: UNESCO, Historical efforts to implement the UNESCO 1974 Recommendation on Education in light of 3 SDGs Targets, p. 17.*



A manter-se a tendência descrita, verificada no período de 2008 a 2012, de intensificação do ensino formal de temas ambientais, é de esperar que os resultados do próximo relatório sejam ainda mais animadores.

Se olharmos ainda mais para trás, um marco histórico na construção de uma visão para a educação ambiental foi a Conferência organizada pela UNESCO e pelo PNUD em Belgrado, em 1975<sup>5</sup>. Dela resultou que os objetivos da educação ambiental são: desenvolver a consciencialização para os problemas ambientais, transmitir conhecimentos sobre a responsabilidade humana pelo estado do ambiente, promover a adoção de uma postura de compromisso face à proteção do ambiente, adquirir capacidades de resolução de problemas ambientais, desenvolver uma sensibilidade para a avaliação das medidas e programas ambientais, participar através de ações responsáveis e urgentes na proteção do ambiente.

Nessa Conferência pioneira foram ainda aprovados oito princípios orientadores dos programas de Educação Ambiental:

1. A educação ambiental deve considerar o ambiente na sua globalidade: o ambiente natural e o criado pelo homem, o ecológico, o político, o económico, o tecnológico, o social, o legislativo, o cultural e o estético.
2. A educação ambiental deve ser um processo contínuo, ao longo da vida, tanto escolar como extraescolar.
3. A educação ambiental deve adotar uma abordagem interdisciplinar.
4. A educação ambiental deve enfatizar a participação ativa na prevenção e resolução dos problemas ambientais.
5. A educação ambiental deve examinar as principais questões ambientais desde uma perspetiva mundial, respeitando ao mesmo tempo as diferenças regionais.
6. A educação ambiental deve abordar tanto as questões atuais, como futuras.
7. A educação ambiental deve considerar tanto o desenvolvimento como o crescimento, do ponto de vista do ambiente.
8. A educação ambiental deve promover a valorização e a necessidade de uma cooperação local, nacional e internacional para a resolução dos problemas do ambiente.

## 2. Mas o que é a ecoliteracia?

Entre o total analfabetismo ambiental e a máxima erudição ecológica há todo um leque de conhecimentos que vão desde níveis básicos de alfabetização rudimentar, até conhecimentos científicos híper especializados, passando por conhecimentos tradicionais ou mitos urbanos.

<sup>5</sup> <http://unesdoc.unesco.org/images/0002/000276/027608EB.pdf>.

Assim, no contexto dos conhecimentos necessários à prossecução dos objetivos ambientais do desenvolvimento sustentável a ecoliteracia parece ser a detenção de conhecimentos e competências em relação aos grandes temas ecológicos da atualidade: clima, poluição hídrica, poluição atmosférica, ruído, radiações, resíduos, biodiversidade, paisagem.

Numa sociedade baseada no conhecimento, com acesso facilitado a fontes de informação rápida, nem sequer é difícil adquirir noções básicas sobre os temas exemplificativamente mencionados: as causas antrópicas das alterações climáticas, as fontes industriais de poluição hídrica e atmosférica, os riscos para a saúde da exposição a níveis excessivos de ruído ou de radiações eletromagnéticas, as categorias para separação de resíduos, os exemplos carismáticos da biodiversidade nacional, os atentados mais óbvios às paisagens.

### 3. Educação ambiental no Antropoceno

Na época histórica em que nos encontramos — o Antropoceno<sup>6</sup> — a responsabilidade pela prossecução da sustentabilidade e o dever de reajustar as formas de produção, os estilos de vida e os hábitos de consumo aos limites do planeta<sup>7</sup> é uma obrigação urgente e um ónus de todos: uma responsabilidade comum, ainda que diferenciada<sup>8</sup>.

Ora, a informação superficial patente nos exemplos ilustrativos de conhecimento ambiental básico, anteriormente mencionados, não corresponde forçosamente a conhecimentos concretos, com potencial transformador de comportamentos, e muito menos a sabedoria assimilada que permita, perante situações novas, discernir o comportamento ambientalmente mais correto.

Indo para além dos casos mais óbvios de dano ambiental patente, é possível imaginar um conjunto de exemplos de atividades cujos efeitos ambientais, apesar de igualmente perniciosos, não são tão evidentes para um observador *ecoiletrado*.

A travessia de um terreno baldio por camiões de carga que pode causar um efeito danoso de compactação do solo; a descarga de água limpa, morna, para um rio que causa

6 Ver Steffen, W., Peterson, A., Deutsch, L., Zalasiewicz, J., Williams, M., Richardson, K., Crumley, C., Crutzen, P., Folke, C., Gordon, L., Molina, M., Ramanathan, V., Rockstrom, J., Sheffer, M., Schnellhuber, H. J., & Svedin, U., "The Anthropocene: from global change to planetary stewardship" *Ambio*, November, 2011, p.739–761. Disponível em <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3357752/>.

7 O conceito de limites do planeta tem vindo a ser desenvolvido pelo Stockholm Resilience Centre da Universidade de Estocolmo. Sobre o conceito ver Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H., Nykvist, B., De Wit, C. A., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M. "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity". *Ecology and Society* 14(2) 2009, p. 32. Disponível em <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.

Na União Europeia esse objetivo foi formalmente assumido como meta a alcançar com a adoção do sétimo Plano de Acção em matéria de ambiente até 2020 disponível em <https://infoeuropa.eu/ocid.pt/files/database/000058001-000059000/000058636.pdf>.

8 O Princípio da responsabilidade comum mas diferenciada está associado às Convenções Climáticas desde a década de 90.

poluição térmica que agrava o risco de eutrofização do meio hídrico; a utilização de terra para atulhamento de minas que, se for terra vegetal, é um uso inapropriado de um recurso escasso; se for solo contaminado, pode originar por ação da lixiviação, a contaminação do subsolo e dos lençóis freáticos; o depósito amontoado de eletrodomésticos da linha branca, pois se forem frigoríficos ou arcas congeladoras, a rutura das serpentinas de refrigeração pode deixar escapar o gás, que se for clorofluorcarboneto, contribuirá para a destruição da ozonosfera; a instalação de um roteador wifi para distribuir internet sem fios pela casa, que pode causar hipersensibilidade eletromagnética ou agravá-la; a libertação de um animal doméstico na natureza que pode atacar espécies protegidas ou até cruzar-se e reproduzir-se com espécies selvagens próximas contribuindo para a hibridização da espécie (cães com lobos, gatos domésticos com gatos selvagens, peixes, etc.).

A perceção da gravidade de qualquer um destes comportamentos exige um grau de ecoliteracia superior, na medida em que os efeitos são invisíveis ou pelo menos pouco perceptíveis, eventuais e mediatos.

Tomando como exemplo a área da conservação da natureza e da biodiversidade, verificamos que há conceitos, muitos deles consagrados até na legislação, que, apesar de importantes para avaliar a gravidade de determinados factos ou comportamentos, cujo sentido não é facilmente apreendido pelo cidadão incauto mas que fazem parte do jargão quotidiano dos especialistas da área: coerência ecológica, corredores ecológicos, espécies invasoras, espécies prioritárias, estado de conservação favorável, partilha de benefícios, sítios de importância comunitária, sítios Ramsar, zonas tampão, zonas de proteção especial, zonas especiais de conservação.

De facto, a ecoliteracia pressupõe múltiplas capacidades:

- a) Capacidade de interpretar e compreender as informações ambientais relevantes. Rótulos ecológicos, alertas e instruções dos órgãos de proteção civil em relação a riscos ambientais, relatórios sobre o estado do ambiente, declarações ambientais emitidas no âmbito de sistemas de ecogestão, são alguns dos exemplos de informação cuja plena compreensão exige alguma dose de ecoliteracia.
- b) Capacidade de realizar escolhas pró-ecológicas e de adequar a conduta às exigências de responsabilidade individual e coletiva. Saber, por exemplo, fazer escolhas de consumo sustentável, saber contribuir para a economia circular através da deposição seletiva das diferentes frações de resíduos, fazer escolhas sustentáveis de mobilidade escolhendo, sempre que possível, modos não motorizados ou transportes coletivos, saber adotar comportamentos visando a poupança energética, etc.
- c) Capacidade de participar em procedimentos ambientalmente relevantes através de canais formais, instituídos para o efeito (como o portal [www.participa.pt](http://www.participa.pt), por exemplo)

bem como capacidade de utilizar os mecanismos de tutela ambiental existentes. A nível nacional, denúncia de contraordenações ou crimes ambientais através do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente da Guarda Nacional Republicana (SEPNA/GNR), queixa sobre obstáculos no acesso à informação ambiental à Comissão de Acesso aos Documentos da Administração (CADA), denúncias de desconformidades ambientais à Inspeção Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente, e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) ou à Direção Geral de Saúde (DGS), ou ao Provedor de Justiça, por exemplo. A nível europeu, à Comissão Europeia, ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, ao Provedor de Justiça Europeu, à rede europeia Solvit, ao Comité de Cumprimento da Convenção de Aarhus, etc.

d) Capacidade de avaliação da importância e gravidade ecológica de comportamentos individuais e coletivos impactantes do ambiente. A eliminação incorreta de óleos lubrificantes em cursos de água, de medicamentos fora da validade através dos sistemas de esgoto doméstico de pilhas, baterias ou resíduos altamente inflamáveis através do sistema de recolha de resíduos urbanos; a morte, captura ou colheita de espécies protegidas ou o abate de sobreiros, são exemplos de comportamentos intuitivamente percebidos como graves do ponto de vista ambiental.

#### 4. O dever de educação ambiental na Constituição e na Lei

Da panóplia de deveres ambientais do Estado que, segundo a Constituição Portuguesa, devem ser desenvolvidos “com o envolvimento e a participação dos cidadãos” destaca-se atualmente o dever de “promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente” (artigo 66, n.º 2, g). Este é um dever que consta há 20 anos da Constituição<sup>9</sup>, e que já tinha sido abordado ao de leve na Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986<sup>10</sup>, na primeira Lei de Bases do Ambiente de 1987<sup>11</sup> e que teve a primeira concretização formal na atual Lei de Bases da Política do Ambiente, de 2014.

Aí, a educação ambiental surge como um dos seis princípios das políticas públicas ambientais<sup>12</sup>. Nas palavras da Lei, este princípio obriga à existência de “políticas pedagógicas viradas para a tomada de consciência ambiental, apostando na educação para o desenvolvimento sustentável e dotando os cidadãos de competências ambientais num processo

9 Desde a Lei Constitucional n.º 1/1997.

10 No desenvolvimento curricular do ensino básico era mencionada a “educação ecológica” (artigo 50., n.º2 da Lei n.º46/86, de 14 de Outubro).

11 Uma das atribuições do Instituto Nacional do Ambiente era “promover projetos especiais de educação ambiental” (artigo 39, n.º 3, c) da Lei n.º11/87, de 7 de Abril).

12 Os restantes são: da transversalidade e da integração, da cooperação internacional, do conhecimento e da ciência, da informação e da participação (artigo 4 da Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril).



contínuo, que promove a cidadania participativa e apela à responsabilização, designadamente através do voluntariado e do mecenato ambiental, tendo em vista a proteção e a melhoria do ambiente em toda a sua dimensão humana”<sup>13</sup>.

## 5. A aprendizagem formal da Ecoliteracia

A ecoliteracia pode ser aprendida por vias formais e informais. Desde 2011, um projeto de investigação da Universidade do Minho, na área dos estudos da criança, tem como finalidade “identificar as linhas de interseção entre os planos estético e lúdico da literatura para crianças e jovens e as suas virtualidades pedagógicas, especificamente no que toca à ecoliteracia”<sup>14</sup>. O estudo da recriação literária da questão ambiental levou ao recenseamento de dezenas de livros, analisados de um ponto de vista linguístico, quanto à capacidade de apresentar implícita ou explicitamente valores coincidentes com os preconizados pela educação Ambiental.

Além desta educação informal, existem, ao longo do percurso escolar, momentos de aprendizagem formal da ecoliteracia. Apesar das referências que encontramos, na Lei de Bases do Sistema Educativo, à inclusão da “educação ecológica” em todos os ciclos do ensino básico, ela não deixa de ser um componente facultativo dos planos curriculares<sup>15</sup>. Já na disciplina transversal de “Educação para a cidadania”, a “educação ambiental para a sustentabilidade” é apenas um de entre 15 temas que podem ser abordados<sup>16</sup>.



REPÚBLICA  
PORTUGUESA



Os objetivos da “Educação Ambiental para a Sustentabilidade” consistem na “promoção de valores, na mudança de atitudes e de comportamentos face ao ambiente, de forma a preparar os jovens para o exercício de uma cidadania consciente, dinâmica e informada face às problemáticas ambientais atuais”<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Artigo 4, d).

<sup>14</sup> O projeto é liderado por dois investigadores, Rui Ramos e Ana Margarida Ramos (mais informação em: <http://webs.ie.uminho.pt/ecoliteracia/>).

<sup>15</sup> Artigo 50, n.º 2 da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (alterada sucessivamente em 1997, 2005 e 2009) que estabelece as Bases do Sistema educativo, sobre Desenvolvimento curricular: “os planos curriculares do ensino básico incluirão em todos os ciclos e de forma adequada uma área de formação pessoal e social, que pode ter como componentes a educação ecológica, a educação do consumidor, a educação familiar, a educação sexual, a prevenção de acidentes, a educação para a saúde, a educação para a participação nas instituições, serviços cívicos e outros do mesmo âmbito”.

<sup>16</sup> Os restantes são: dimensão europeia da educação, educação do consumidor, educação financeira, educação intercultural, educação para a segurança, a defesa e a paz, educação para a igualdade de género, educação para o risco, educação para o desenvolvimento, educação para o empreendedorismo, educação para o voluntariado, educação para os direitos humanos, educação para os média, educação rodoviária, educação para a saúde e a sexualidade.

<sup>17</sup> <http://www.dge.mec.pt/educacao-ambiental-para-sustentabilidade>.

Dentro das disciplinas obrigatórias, o “Estudo do Meio”, no primeiro ciclo do ensino básico, é apresentado como uma área “para a qual concorrem conceitos e métodos de várias disciplinas científicas como a História, a Geografia, as Ciências da Natureza, a Etnografia, entre outras, procurando-se, assim, contribuir para a compreensão progressiva das inter-relações entre a Natureza e a Sociedade”<sup>18</sup>. No âmbito dos subtemas abordados nesta disciplina (à descoberta de si mesmo, à descoberta dos outros e das instituições, à descoberta do ambiente natural, à descoberta das inter-relações entre espaços, à descoberta dos materiais e objetos, à descoberta das inter-relações entre a natureza e a sociedade), os estudantes devem ser incentivados, com base em observações diretas e utilizando instrumentos de observação e medida como, por exemplo, o termómetro, a bússola, a lupa ou os binóculos, a conhecer os seres vivos e o seu ambiente, os aspetos físicos e seres vivos do meio local e de outras regiões ou países e a identificar cores, sons e cheiros da natureza. É a propósito das inter-relações entre a natureza e a sociedade que é transmitida a ideia de que “toda a atividade humana deixa marcas e provoca alterações na Natureza. Essas alterações podem ser positivas quando o Homem, através da ciência e da técnica, consegue superar, de algum modo, obstáculos e adversidades naturais, ou negativas, quando produz desequilíbrios que podem levar ao esgotamento de recursos, à extinção de espécies, à destruição do ambiente”. Nestes termos, o “Estudo do Meio” promove “atitudes relacionadas com a conservação e melhoria do ambiente, o uso racional dos recursos naturais, assim como de uma participação esclarecida e ativa na resolução de problemas ambientais”.

Já o currículo do ensino secundário, por sua vez, é menos permeável a temas que promovam a ecoliteracia, na medida em que é totalmente focado nas áreas disciplinares mais clássicas dos cursos científico-humanísticos, científico-tecnológicos, artísticos ou profissionais.

No ensino superior, a oferta de unidades curriculares e até de cursos completos que desenvolvem conhecimentos e capacidades específicas ligadas ao ambiente, começa a alastrar.

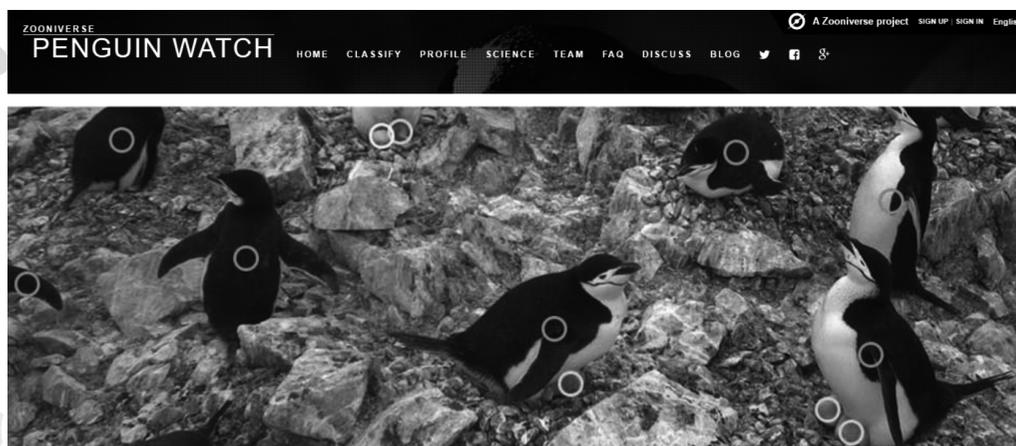
É aqui que entram as universidades, com a sua função de transmissão de conhecimentos pela criação de contextos interdisciplinares e transdisciplinares de aprendizagem e análise das questões ambientais, perspetivadas pela ótica científica, social e cultural. As Universidades surgem, cada vez mais, como facilitadoras da aquisição de competências de análise crítica e de independência de pensamento relativamente às questões ambientais, desenvolvendo aptidões para a resolução de problemas ambientais por meio de soluções inovadoras, desenvolvidas através de trabalho científico em equipa em contextos multiculturais, que estimulam a criatividade e a capacidade de comunicação de ciência.

Uma das dimensões da comunicação de ciência é a vulgarização dos conhecimentos científicos, de forma a que os cidadãos, além de agentes de transformação social, se tornem tam-

<sup>18</sup> [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Basico/Metas/Estudo\\_Meio/eb\\_em\\_programa\\_1c.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Basico/Metas/Estudo_Meio/eb_em_programa_1c.pdf).

bém *sujeitos* da ciência. A ciência cidadã é o compromisso do público em geral com atividades de investigação científica em que os cidadãos contribuem ativamente, seja com o seu esforço intelectual seja com as suas ferramentas ou recursos, para a produção de ciência<sup>19</sup>.

Ao nível internacional, portal PENGUINWATCH faz parte de uma coleção de projetos de ciência cidadã designados “Zooniverse“, baseados na internet e que usam os esforços dos voluntários para ajudar os investigadores a lidar com a enorme quantidade de dados disponíveis (*big data*). O objetivo do site, que resultou de um projeto da Universidade de Oxford, é a contagem dos pinguins, adultos e juvenis e dos ovos visíveis nas fotos tiradas diariamente por 50 câmaras colocadas em pontos estratégicos, no Polo Sul. Além dos pinguins, se as camaras se as detetam outros animais e até pessoas. Deste modo, a informação obtida vai permitir aos cientistas conhecer melhor e identificar padrões de reprodução das populações (por exemplo, datas de incubação, período de incubação, períodos de guarda dos ovos); comparar as taxas de sobrevivência e determinar se a baixa sobrevivência do ninho está ligada a fatores antropogénicos ou ecológicos presentes nas proximidades das colónias; revelar a taxa de predação em pinguins jovens em cada local, bem como os principais predadores presentes, cronometrar os picos de predação ou eventos de predação em massa; verificar se determinadas colónias invernam em sítios de reprodução e se este comportamento depende da presença de certos tipos de gelo<sup>20</sup>.



Em Portugal, um bom exemplo de ciência cidadã é o projeto INVASORAS.PT que se dedica à problemática das espécies invasoras, de plantas ou animais. As invasoras são espécies exóticas que competem diretamente com as espécies locais, e se alastram sem controlo,

19 Definição do *White Paper on Citizen Science for Europe*, documento produzido pelo consórcio Societize, das Universidades de Zaragoza, Coimbra (através do Museu da Ciência da Universidade de Coimbra), Federal Campina Grande, Zentrum für Soziale Innovation e Tecna, em 2014. Disponível em [http://www.societize.eu/sites/default/files/white-paper\\_o.pdf](http://www.societize.eu/sites/default/files/white-paper_o.pdf).

20 <https://www.penguinwatch.org/>.

em virtude de não terem predadores ou concorrentes, açambarcando recursos (água, luz ou nutrientes) e afetando gravemente muitos ecossistemas em Portugal.



O objetivo deste projeto é simultaneamente educar e fornecer ferramentas, tanto aos cidadãos comuns como aos técnicos especializados, para reconhecer e ajudar a controlar espécies invasoras.

Uma aplicação para smartphones, que pode ser descarregada gratuitamente, permite a cada utilizador submeter registos da localização das plantas invasoras que encontra, usando a câmara fotográfica para carregar fotos e o GPS para uma localização mais exata. Depois de validados, os avistamentos podem ser visualizados no mapa disponível em INVASORAS.PT e num mapa do Google Fusion.



Ainda pensando no papel dos cidadãos na investigação científica, no *Horizonte 2020*, o grande Programa-Quadro da União Europeia para a Investigação e a Inovação para o período 2014-2020<sup>21</sup>, uma das secções visa apoiar respostas aos chamados desafios societais.

<sup>21</sup> Aprovado pelo Regulamento n.º 1290/2013 de 11 de dezembro de 2013.



O objetivo específico desta secção é construir uma cooperação eficaz entre a ciência e a sociedade, recrutar novos talentos para a ciência e conciliar a excelência científica com a consciência social e a responsabilidade. Os desafios prioritários para a União Europeia são a saúde, as alterações demográficas e o bem-estar; a segurança alimentar, a agricultura e a silvicultura sustentáveis, a investigação marítima e de águas interiores e a bioeconomia; a energia segura, limpa e eficiente; o transporte inteligente, verde e integrado; as ações climáticas, o meio ambiente, a eficiência de recursos e de matérias-primas; as sociedades inclusivas, inovadoras e reflexivas; a liberdade e segurança da Europa e dos seus cidadãos<sup>22</sup>.

**CITIZENS ARE...**



**R E S E A R C H**

**6. A Estratégia Nacional de Educação Ambiental**

O documento governamental “Caminho para uma Estratégia Nacional de Educação Ambiental” para o período 2017- 2020 esteve em consulta pública entre 14 de dezembro de 2016 e 15 de março de 2017, tendo-se registado 43 participações através do portal “participa.pt”.



<sup>22</sup> Mais informação disponível em <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/societal-challenges>.

De acordo com o roteiro metodológico aprovado, a versão final da Estratégia Nacional para a Educação Ambiental – ENEA foi aprovada em Conselho de Ministros em 8 de junho de 2017 e publicada em 11 de julho, como Resolução.<sup>9</sup> 100/2017.

### O caminho para uma Estratégia Nacional

estratégia nacional  
EDUCAÇÃO  
AMBIENTAL

## ROTEIRO METODOLÓGICO

Ações	Objetivo	Prazo previsto
Lançamento Público “O caminho para um Estratégia Nacional de Educação Ambiental 2020”	Iniciar o processo participativo, garantido a construção de um compromisso nacional.	dezembro 2016
Roadshow por Portugal Continental	Conduzir procedimentos de participação desconcentrados para uma participação ativa e eficaz dos cidadãos e das instituições.	janeiro 2017
Proposta de ENEA 2020	Redação da proposta de ENEA 2020, considerando os contributos da fase de participação pública.	janeiro a março 2017
Consulta Pública	Recolha de opiniões, sugestões e outros contributos dos interessados à proposta de ENEA 2020.	março a abril 2017
Consolidação da ENEA 2020	Análise e integração dos resultados da Consulta Pública.	maio 2017
Aprovação e Publicação	Aprovação e publicação da ENEA	junho 2017

O propósito da Estratégia é contribuir para a criação de “uma cidadania ativa, consciente e ambientalmente culta” integrando a educação ambiental em todas as formas de educação, não apenas em contexto escolar, mas também em contextos laboral, de consumo, ou económico.

O objetivo último é desenvolver uma “cultura ambiental e do território” e fortalecer a cooperação através de “parcerias entre mais e diferentes áreas de governança, entre a administração direta, indireta e a autónoma, entre o domínio público e o setor privado, entre a investigação e a ação, entre o compromisso e a participação ativa”.

Como princípios orientadores para uma Estratégia Nacional de Educação Ambiental, destacam-se:

- Educar tendo em conta a Experiência Internacional;
- Educar tendo em conta a Experiência Nacional;
- Educar para a capacitação da sociedade face aos desafios ambientais;
- Educar para a Sustentabilidade;
- Educar para uma Cidadania Interveniente,

Por fim, as ações da futura Estratégia deverão ser orientadas para três pilares essenciais:

1. Descarbonizar a sociedade;
2. Tornar a economia circular;
3. Valorizar o território.

O compromisso assumido pela ENEA é “estabelecer um compromisso colaborativo, estratégico e de coesão na construção da literacia ambiental em Portugal que, através de uma



cidadania inclusiva e visionária, conduza a uma mudança de paradigma civilizacional, traduzido em modelos de conduta sustentáveis em todas as dimensões da atividade humana.”

A natureza estratégica do documento, o esforço investido na sua produção e a importância para a estruturação da ecoliteracia em Portugal, justificavam um horizonte temporal mais alargado do que um período curto período de três anos e meio de vigência.



## 7. Utilidade prática da educação ambiental

David W. Orr considera que a descoberta mais importante do século XX não ocorreu no domínio da medicina ou da tecnologia. A descoberta mais importante do século XX foi a revelação dos limites do planeta. Em *Ecological Literacy: Education and the Transition to a Postmodern World*<sup>23</sup> o autor analisa a forma como esta consciência de finitude afeta o conteúdo da educação. O que se deve aprender sobre ecologia, num mundo pós-moderno, que ambiciona a sustentabilidade<sup>24</sup>, é a questão à qual devemos responder.

Neste contexto, qual a utilidade prática da ecoliteracia?

Antes de mais, a ecoliteracia permite o exercício de direitos e facilita o cumprimento de deveres ambientais. Com efeito, frequentemente o desfrute do direito substancial ao ambiente implica o exercício do “poder de exigir de entidades públicas e privadas o cumprimento dos deveres e das obrigações, em matéria ambiental, a que se encontram vinculadas nos termos da lei e do direito”<sup>25</sup>, o que, por sua vez, implica o conhecimento dos direitos

<sup>23</sup> State University of New York Press, 1992.

<sup>24</sup> Neste mesmo sentido ver a obra de Michael K. Stone e Zenobia Barlow, *Ecological Literacy: Educating Our Children for a Sustainable World*, Sierra Club books, 2005.

<sup>25</sup> Artigo 5, n.º2 da Lei de Bases da Política do Ambiente.

procedimentais e processuais legalmente garantidos. Esta interligação está bem patente na Lei de Bases da Política do Ambiente que consagra em normas separadas os direitos procedimentais (de participação<sup>26</sup> e de acesso à informação<sup>27</sup>) e os direitos de acesso à justiça. Aqui, é dado especial destaque aos direitos de ação para defesa de direitos subjetivos e interesses legalmente protegidos e ainda os direitos de ação pública e de ação popular, o direito a promover a prevenção, a cessação e a reparação de violações ambientais, o direito a pedir a cessação imediata da atividade causadora de ameaça ou dano ao ambiente, e ainda de exigir a reposição da situação anterior e o pagamento da respetiva indemnização<sup>28</sup>.

Quanto aos deveres ambientais, são configurados na Lei de Bases como um mero dever genérico de proteger, preservar e respeitar o ambiente, contribuindo para assegurar o desenvolvimento sustentável a longo prazo, nomeadamente para as gerações futuras<sup>29</sup>. Já na legislação setorial os deveres ambientais têm registado um crescimento exponencial. Percorrendo a legislação ambiental não é difícil encontrar um sem número de obrigações dos cidadãos enquanto consumidores de produtos ou serviços que possam ostentar um rótulo ecológico, enquanto produtores de resíduos domésticos, enquanto utentes de praias, espaços verdes ou outros espaços públicos, enquanto beneficiários de captações de águas públicas, enquanto lançadores de alerta de danos ambientais iminentes, enquanto conhecedores da localização de espécies invasoras, e até enquanto testemunhas de crimes e contraordenações ambientais.

É por isso que a própria lei é um dos mais importantes instrumentos da ecoliteracia na medida em que consagra os direitos e os deveres que conferem sentido à ecoliteracia, permitindo a operacionalização dos conhecimentos e conferindo efetividade prática aos direitos e os deveres consagrados.

Mas a *mensagem legislativa* só passa para os cidadãos, enquanto destinatários da lei, se a linguagem legal for clara e perceptível e não um impenetrável juridiquês. Esta é uma preocupação da ciência da legislação e está atualmente presente, de forma expressa, nas regras governamentais sobre legística<sup>30</sup>.

A nível da legística formal são regulamentados aspetos tão concretos como o uso de expressões em língua estrangeira (que deve ser evitado), o uso de abreviaturas, siglas e

26 Artigo 6, n.º2, a): “O direito de participação dos cidadãos, das associações não-governamentais e dos demais agentes interessados, em matéria de ambiente, na adoção das decisões relativas a procedimentos de autorização ou referentes a atividades que possam ter impactes ambientais significativos, bem como na preparação de planos e programas ambientais”.

27 Artigo 6, n.º2, b): “O direito de acesso à informação ambiental detida por entidades públicas, as quais têm o dever de a divulgar e disponibilizar ao público através de mecanismos adequados, incluindo a utilização de tecnologias telemáticas ou eletrónicas”.

28 Artigo 7, n.º2, a), b) e c).

29 Artigo 8, n.º1.

30 Resolução do Conselho de Ministros n.º 90-B/2015, de 9 de novembro, que republica as regras de legística aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de outubro.

acrónimos (reduzido ao mínimo) ou o uso da voz ativa e de forma afirmativa, evitando a dupla negativa. Mas é quanto à clareza do discurso que a Resolução governamental vai mais longe, estabelecendo que o *nível de língua* a utilizar deve corresponder ao português não marcado produzido pelos falantes escolarizados, designado português padrão e que as frases da lei “devem ser simples, claras e concisas”<sup>31</sup>.

Por isso a lei de bases da política ambiental se baseia nos princípios da informação e da participação “que obrigam ao envolvimento dos cidadãos nas políticas ambientais, privilegiando a divulgação e a partilha de dados e estudos, a adoção de ações de monitorização das políticas, o fomento de uma cultura de transparência e de responsabilidade, na busca de um elevado grau de respeito dos valores ambientais pela comunidade, ao mesmo tempo que assegura aos cidadãos o direito pleno de intervir na elaboração e no acompanhamento da aplicação das políticas ambientais”<sup>32</sup>.

Ora, se a cidadania ambiental consiste no “dever de contribuir para a criação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e, na ótica do uso eficiente dos recursos e tendo em vista a progressiva melhoria da qualidade vida, para a sua proteção e preservação”<sup>33</sup> e se as exigências legais, impostas aos cidadãos, estão em aumento acelerado, então também as exigências de ecoliteracia são igualmente crescentes.

Em Estados de direito ecológico o analfabetismo ecológico deixou de ser tolerável.

<sup>31</sup> Respetivamente, artigos 18, 21, 22 e 14 do Anexo II.

<sup>32</sup> Artigo 4 e).

<sup>33</sup> Artigo 8, n.º2 da Lei de Bases da Política de Ambiente.

*RevCEDÖUA*

**Abstracts**



## ***Socioeconomics in the environmental impact assessment: evidence in the hydroelectric power plants of the Portuguese Centro Region***

António Magalhães Cardoso

Senior Technician of the Centro Regional Coordination and Development Commission

Joaquim Marques

Senior Technician of the Centro Regional Coordination and Development Commission

The paper starts with a brief review on the various Portuguese legal systems of environmental impact assessment (EIA), focused on the relative importance of its various procedural phases and the embedding of socioeconomics on impact assessment.

Secondly, the different approaches on the EIA “socioeconomics” factor, the eventual mitigation measures on this factor and monitoring programs, the appreciations of the presented studies and the essential outlines that arise from this assignment are analysed. This is done by taking into account case-studies of hydroelectric projects that were submitted to EIA, between 1992 and 2014 (i. e., covered by different legal systems). In this domain, the purpose is to recognize: (i) if the studies content integrates social and economic aspects, (ii) if the “socioeconomics” factor was considered in the monitoring programme and (iii) what is its contribution to post-evaluation processes.

Finally, a set of observations on the relevance of the consideration of socioeconomic impacts and its incorporation in monitoring and post-evaluation of hydro exploitations are formulated.

**Keywords:** Environmental impact assessment, hydroelectric power plants, socioeconomic impacts

## ***The european and spanish strategy in energy efficiency: the building sector.***

Jesús del Olmo Alonso

Professor PhD in Administrative Law at the University of Alcalá (Spain).

This paper analyses the existing legal regime of the energy performance of buildings. The strategies and rules proposed by the European Union and its reception by Spanish Law



are explained, summarizing the most important aspects. It is concluded that the achievement of the ambitious objectives set out in the European Energy Efficiency Strategy requires large-scale public investment and public aid.

**Keywords:** Energy Efficiency, Energy Performance Certificate, Building, Nearly Zero-Energy Building, Renewable Energy

## ***The right to participation in urban planning in Portugal: a dialogue between law and sociology***

Sheila Holz

PhD in Democracy in the Twenty-first Century from Center for Social Studies (CES) at the University of Coimbra. Researcher associated at the EMPATIA project (H2020), coordinated by CES.

The aim of this article is to analyse how law and the social sciences interpret the citizen participation when it comes to urban planning practices. For this, in the first part, it analyses the concept of citizen participation from the theory of participatory democracy. In the second part, a review is made of the definition and concept of citizen participation in the Portuguese legislation on urban planning. The objective is to carry out a dialogue between the concepts in these two fields and then analyse how they converge or diverge.

**Keywords:** right to participation; participative urban planning; participative democracy;

## ***Reflection on the binding opinion of the Directorate General on Cultural Heritage on the exclusion of building capacity for national or public interest assets***

Ricardo Bandeira

Lawyer at FAF - Ferreira Ramos, Filomena Girão & Associados, Sociedade de Advogados, SP, RL

The present Paper is an attempt at contributing to a deeper awareness of the role performed by the mandatory preliminary decision issued by the competent public body for the cultural assets – the Regional Department of Cultural Affairs – within the attempt, that is, as a matter of fact, very much the in thing nowadays, to bring a new life to the cultural asset.

We shall start with the interface between Cultural Patrimony Law and Urbanism Law, and from there to the origin of the constraint to the “ius eadificandi” arising from the classification procedure of the asset building as a cultural asset. Restraint that can be applied both to cultural assets and to assets still undergoing the classification procedure.

Once such restraint is made clear, a framework of the mandatory preliminary decision within the intervention in national or public assets will be developed under the light of what comprehends a good preservation and protection of the cultural asset. Underlying the mandatory preliminary decision, therefore, the discretionary power of the competent public body for the cultural assets will be always close to mind.

**Keywords:** Administrative law, Heritage, Urban Law, Cultural assets classification procedure, Classified real estate, Special protection area, Exclusion of building capacity, Preliminary binding opinion

## ***Smart Cities and their discussion in Rio de Janeiro: the public hearing held in pursuit of a smarter city***

Natália de Almeida Moreno

Lecturer at the Faculty of Law of the University of Coimbra. Doctorate Candidate in Public Law and Master of Law in Juridical-Political Sciences at the University of Coimbra. Lawyer and Legal Consultant

This article analyzes the technologies and subjects encompassed in the concept of smart cities, the functionalities and new logics likely to arise from their development as well as some initiatives targeting their implementation. Particularly, I study the case of the public hearing held at the Municipal Chamber of Rio de Janeiro directed to orient the city towards a “digital turn”.

**Keywords:** Smart City, Regulation, Public Policy, Technology, Urban challenges



Últimas Aquisições  
**Bibliográficas**



**ALBERGARIA, Bruno**

O estado sustentável democrático de direito pela ótica topológica: o enodamento dos sistemas econômico, social e ambiental na formação do (complexo) sistema - ex novo e continuum - sustentável / Bruno Albergaria. - Coimbra: [s.n.], 2014. - xxviii, 727 p.; 30 cm. - Tese de doutoramento em Direito (Ciências JurídicoEconómicas), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, sob a orientação de José Joaquim Gomes Canotilho. - Bibliografia: p. 647-719.

**AMAT LLOMBART, Pablo**

El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural / Pablo Amat Llobart, Rita Monfort Peris. - 1ª ed. - Cizur Menor: Aranzadi, 2016. - 319 p.; 24 cm. - (Estudios) ISBN 9788490988640

**AZEVEDO, Ana Filipa Nogueira**

A justa indemnização no contexto da expropriação por utilidade pública / Ana Filipa Nogueira Azevedo. - Coimbra: [s.n.], 2015. - 1 CD-ROM (65 p.); 12 cm. - Dissertação de Mestrado em Direito, Especialidade em Ciências jurídico-Forenses, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

<http://hdl.handle.net/10316/34866>

**BLAU, Eve**

The architecture of Red Vienna, 1919-1934 / Eve Blau. - Cambridge: MIT Press, 1999. - xvii, 509 p. : il., mapas ; 27 cm. - Bibliografia: p. 402-491. - Índice: p. 492-510. ISBN 9780262024518

**CAETANO, Matheus Almeida**

Os delitos de acumulação no direito penal ambiental / Matheus Almeida Caetano; [prefácio Fabio Roberto D'Avila]. - 1ª ed. - São Paulo: Editora Pillares, 2016. - 487, [1] p.; 23 cm. Bibliografia: p. 461-487.

ISBN 9788581830636

**CHAUMONT, Anne-Claire**

L'objectif de développement durable de l'Organization Mondile du Commerce / Anne-Claire Chaumont; préface de Thierry Garcia. - Paris: L'Harmattan, 2008. 278, [1] p.; 22 cm. - (Logiques juridiques).

ISBN 9782296059146

**CONFERÊNCIA SOBRE O NOVO REGIME JURÍDICO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL, 1, Lisboa, 2015.**

O novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial / coordenadores científicos Claudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda. - Coimbra: Almedina, 2016. - 240 p.: il.; 23 cm. - (ICJP/CIDP). - Inclui bibliografia.

ISBN 9789724064680

**CONGRESSO INTEGRAÇÃO REGIONAL E DIREITO TRIBUTÁRIO INTERNACIONAL, 2014.**

Integração regional e direito tributário internacional: pesquisas em sede de projeto universal do CNPq: resultados apresentados em Congresso realizado na UFRGS em 2014/ organizadores Augusto Jaeger Junior, Eduardo Wendling; coautores Augusto Jaeger Junior... [et al.]. - Campinas: Millennium, 2015. - x, 354 p.; 23 cm.

ISBN 9788576253167

**CORDEIRO, António, 1953-**

O direito do arquitecto : lições / António Cordeiro. - Lisboa: Quid Juris?, 2015. - 221 p.; 24 cm.

ISBN 9789727247172

**CORREIA, Fernando Alves, 1951-**

A propósito de um projeto de revisão do código das expropriações de 1999 / Fernando Alves Correia . Ensaio sobre a prospetividade no direito administrativo do ambiente: a proteção jurídica do futuro / Alexandra Aragão; [nota de apresentação João Carlos Loureiro]. - Coimbra: Instituto Jurídico, 2016. - 128, [1] p.; 18 cm. - (Cadernos do centenário. Conferências).

ISBN 9789898787583

**DIAS, Alice Cristina da Graça**

Governança autárquica : desafios e oportunidades / Alice Cristina da Graça Dias. - Coimbra: [s.n.], 2014. - 1 CD-ROM (111 p.); 12 cm. - Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração Pública. - Tít. retirado da capa.

<http://hdl.handle.net/10316/37163>

**EKARDT, Felix**

Theorie der Nachhaltigkeit: ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge - am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel / Felix Ekardt. - 2., vollständig überarbeitete und aktual. Aufl. - Baden-Baden: Nomos, 2016. - 769 p.; 23 cm. - Bibliografia: p. 679-769.

ISBN 9783848714087

**ENVIRONMENTAL DEMOCRACY AND LAW**

Environmental democracy and law : public participation in Europe / edited by Gyula Bándi. - Groningen; Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. - xix, 397 p. ;

25 cm. – (Avosetta series; 11)

ISBN 9789089521491

**FLORES, Noélia Arancibia**

Indicadores de sustentabilidade a nível local: uma proposta de construção participativa para o Município de Estarreja / Noelia Arancibia Flores. - Coimbra: [s.n.], 2015. - 1 CD-ROM (159 p.); 12 cm. – Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração Pública Empresarial, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, na Área de especialização em Administração Pública Empresarial. - Tít. retirado da capa. <http://hdl.handle.net/10316/34936>

**FONTOURA, David Silva**

A dissolução do momento autoritário no controlo público das atividades privadas económicas e urbanísticas : a mera comunicação prévia / David Silva Fontoura. - Coimbra: [s.n.], 2016. - 1 CD-ROM (137 p.); 12 cm. - Dissertação de mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Políticas / Direito Administrativo), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. - <http://hdl.handle.net/10316/40882>

**GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias, 1953-**

O lugar do direito na protecção do ambiente / Maria da Glória F. P. D. Garcia. - Reimp. - Coimbra: Almedina, 2015. - 536 p.: il. ; 23 cm.

ISBN 9789724030654

**GONZÁLEZ RÍOS, Isabel**

Regimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética / Isabel González Ríos; prólogo José María Souvirón Morenilla. - 1ª ed. - Cizur Menor: Aranzadi, 2011. - 375 p.; 24 cm.

ISBN 9788499030258

**HANDBOOK OF INTERGENERATIONAL JUSTICE**

Handbook of intergenerational justice / edited by Joerg Chet Tremmel. - Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2006. - XVI, 350 p.: il. ; 24 cm.

ISBN 1845429001

**JÚDICE, José Miguel, 1949-**

Acção de reconhecimento da propriedade privada sobre recursos hídricos / José Miguel Júdice, José Miguel Figueiredo. - 2ª ed., rev., atualiz. e aument. - Coimbra: Almedina, 2015. - 156 p.; 23 cm. – (Monografias). - Bibliografia: p. 151-152.

ISBN 9789724053677

**KERSTEN, Jens, 1967-**

Das Anthropozän-Konzept : Kontrakt, Komposition, Konflikt / Jens Kersten. - 1. Aufl. -

Baden-Baden: Nomos, 2014. - 124 p.; 23 cm. - Bibliografia: p. 103-116. - Índice: p. 117-124.  
ISBN 9783848713080

#### **LEGAL SYSTEMS AND WIND ENERGY**

Legal systems and wind energy: a comparative perspective / ed. Helle Tegner Anker, Birgitte Egelund Olsen, Anita Rønne. - 1st ed. - Copenhagen: Djøf Publishing; Austin: Wolters Kluwer Law & Business, cop. 2009. - 357 p.; 25 cm. - (Energy and environmental law & policy series; v. 2). - Bibliografia : p. 347-357.

ISBN 9789041128317

#### **LINKING LOCAL AND GLOBAL SUSTAINABILITY**

Linking local and global sustainability / Sukhbir Sandhu, Stephen McKenzie, Howard Harris, editors. - Dordrecht: Springer, cop. 2014. - xiii, 230 p.: il. ; 25 cm. - (International society of business, economics, and ethics book series ; vol. 4)

ISBN 9789401790079

#### **MADDALENA, Paolo**

Il territorio bene comune degli italiani : proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico / Paolo Maddalena ; introduzione di Salvatore Settis. - Rome: Donzelli, 2014. - 208 p.; 17 cm. - (Saggine ; 235).

ISBN 9788868430542

#### **MARQUER LA VILLE**

Marquer la ville: signes, traces, empreintes du pouvoir (XIIIe-XVIe siècle) : actes de la conférence organisée à Rome en 2009 par le LAMOP en collaboration avec l'École française de Rome / sous la direction de Patrick Boucheron et Jean-Philippe Genet. - Paris : Publications de la Sorbonne; Roma: École Française de Rome, 2014. - 527 p.: il.; 24 cm. - (Le pouvoir symbolique en Occident, 1300-1640 ; 8). - (Histoire ancienne et médiévale ; 124/8). - (Collection de l'école française de Rome; 485/8). - Inclui contribuições em italiano, inglês e espanhol.

ISBN 9782728310524

#### **MORAIS, Paula Cândida Pereira**

Reabilitação de edifícios : enquadramento jurídico-normativo em Portugal / Paula Cândida Pereira Morais. - Porto: Edições Bugalho, 2016. - 464 p.; 23 cm.

#### **NEUAUSRICHTUNG DER DEUTSCHEN ENERGIEVERSORGUNG**

Neuausrichtung der deutschen energiewende: zwischenbilanz der energiewende / Herausgegeben von Jörg Gundel, Knut Werner Lange. - Tübingen: Mohr Siebeck, 2015. - xii, 151 p.; 24 cm. - (Energierrecht ; 11).

ISBN 9783161537295

**NGUEFANG, Georges Nakseu**

Principe de précaution et la responsabilité internationale dans le mouvement transfrontière des OGM / Georges Nakseu Nguefang; preface de Michel Prieur. - Bruxelles : Bruylant, 2012. - xiii, 471 p. ; 24 cm. - (Collection de droit international; 70). ISBN 9782802735243

**OLD WORLD AND NEW WORLD PERSPECTIVES IN ENVIRONMENTAL PHILOSOPHY**

Old world and new world perspectives in environmental philosophy : transatlantic conservations / Martin Drenthen, Jozef Keulartz, editors. - Dordrecht: Springer, 2014. - xii, 233 p. : il. ; 25 cm. - (International Library of Environmental, Agricultural and Food Ethics ; 21) ISBN 9783319076829

**OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt de**

O princípio da integração ambiental e as energias renováveis / Rafael Lima Daudt d'Oliveira. - Coimbra: [s.n.], 2016. - 1 CD-ROM (165 p.); 12 cm. - Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, (Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. <http://hdl.handle.net/10316/40141>

**OPORTUNIDADES ECONÓMICAS DOS MERCADOS VOLUNTÁRIOS DE CARBONO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLA E FLORESTAL**

Oportunidades económicas dos mercados voluntários de carbono no contexto das políticas agrícola e florestal: a Lousã como caso de estudo / Suzana Tavares da Silva ... [et al.]. - Coimbra: Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016. - 121 p.: il.; 23 cm. ISBN 9789898787729

**RE-THINKING ORGANIC FOOD AND FARMING IN A CHANGING WORLD**

Re-thinking organic food and farming in a changing world / Bernhard Freyer, Jim Bingen, editors. - Dordrecht: Springer, 2015. - xxii, 329 p. ; 25 cm. - (International library of environmental, agricultural and food ethics; 22) ISBN 9789401791892

**RIBEIRO, Lucas Manoel Alves**

Compensação ambiental ex ante : o conjunto normativo, a natureza jurídica e a realidade da compensação ambiental do SNUC no Brasil e um comparativo com a compensação ex ante no sistema legal português = Ex ante environmental compensation : the set of rules, the legal nature and the reality of environmental offsetting of the SNUC System in Brazil and a comparison with the ex ante compensation in the portuguese legal system / Lucas Manoel Alves Ribeiro. - Coimbra: [s.n.], 2016. - 1 CD-ROM (161 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. <http://hdl.handle.net/10316/40918>

**ROMBAUTS-CHABROL, Tiphaine, 1985-**

L'intérêt public local / Tiphaine Rombauts-Chabrol ...[et al.] ; sous la direction de Guylain Clamour ; préface de Gérard Larcher ; avant-propos de Guylain Clamour. - Paris: Dalloz, 2016. - xx, 558 p.; 24 cm. – (Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle). - Orig. tese de doutoramento em Montpellier, 2014. - Bibliografia: p. 449-519. - Índice: p. 546-547. ISBN 9782247159482

**ROTEIRO JURÍDICO COMPARADO DA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA**

Roteiro jurídico comparado da eficiência energética / coordenação Suzana Tavares da Silva; [autores Alessandra Vick Coelho da Silva... [et al.]. - Coimbra: Instituto Jurídico, 2016. - 386, [9] p. : il. ; 23 cm. ISBN 9789898787590

**SANTOS, Luís Dario dos**

A concretização do direito humano de acesso aos recursos hídricos: com ênfase a uma vida digna e saudável no Brasil / Luiz Dario dos Santos; prefácio Alexandra Aragão. - São Paulo: PoloBooks, 2016. - 171 p.; 22 cm. ISBN 9788555220746

**SIMONSEN, Filomena Manuel**

Relação entre planeamento territorial e a protecção do ambiente / Filomena Manuel Simonsen. - Coimbra: [s.n.], 2014. - 1 CD-ROM (90 p.); 12 cm. - Dissertação apresentada no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito, área de Especialização em Ciências jurídico-Forenses apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. - Tít. retirado da capa. - <http://hdl.handle.net/10316/37474>

**SOUZA, Renata Ribeiro de**

A microgeração de energia no contexto da crise ambiental : uma alternativa em busca de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável / Renata Ribeiro de Souza. - Coimbra: [s.n.], 2014. - 1 CD-ROM (87 p.); 12 cm. - Dissertação do 2º ciclo de Estudos em Direito, em Ciências Jurídico-Políticas (Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. - Tít. retirado da capa. <http://hdl.handle.net/10316/37164>

**STUCKI, Saskia**

Grundrechte für Tiere : eine Kritik des geltenden Tierschutzrechts und rechtstheoretische Grundlegung von Tierrechten im Rahmen einer Neupositionierung des Tieres als Rechtssubjekt / Saskia Stucki. - 1. Aufl. - BadenBaden: Nomos, 2016. - 445 p.; 23 cm. – (Fundamenta juridica; 69). - Bibliografia: p. 405-443. ISBN 9783848727957

**TEMAS DE DIREITO DO AMBIENTE**

Temas de direito do ambiente / Carla Amado Gomes ... [et al.]. - Coimbra: Almedina, 2011.

- 360 p.; 23 cm. – (Cadernos O Direito ; 6).

ISBN 9789724045412

#### **THE ETHICS AND ECONOMICS OF AGRIFOOD COMPETITION**

The ethics and economics of agrifood competition / Harvey S. James, Jr, editor. - Dordrecht: Springer, 2013. - xiv, 269 p. ; 25 cm. – (International Library of Environmental, Agricultural and Food Ethics ; 20)

ISBN 9789400762732

#### **VILLALBA PORTILLO, Sara Mabel**

En defensa del territorio : movilización mapuche en Áreas Naturales Protegidas / Sara Mabel Villalba Portillo. - Bilbao: Universidad de Deusto, 2016. - 117 p.; 22 cm. – (Cuadernos Deusto de derechos humanos; 84). - Bibliografía : p. [103]-111.

ISBN 9788415759904

#### **WISE, Steven**

Tant qu'il y aura des cages: vers les droits fondamentales des animaux / Steven Wise; traduit de l'anglais par David Chauvet. - Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion, 2016. - 358 p. ; 24 cm. - Índice: p. 339-358.

ISBN 9782757412688



# RevCED<sup>Ö</sup>UA

N.º 40 \_ Ano XX \_ 2. 17

Próximo número

Tema:  
Turistificação e gentrificação do  
território e das cidades

> Doutrina

> Jurisprudência

> Recensões

> Dossier

> Abstracts

> Últimas Aquisições Bibliográficas

## Recomendações sobre apresentação de textos para publicação na RevCEDOUA

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

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

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

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

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

Doutrina - 7000 palavras.

Jurisprudência - 3000 palavras.

Recensões - 3000 palavras.

Dossier - 3000 palavras.

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

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

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

CUPÃO DE ASSINATURA

Nome

Morada

Cód. Postal  -  Localidade

Telefone  Nº Contribuinte

Profissão

Email

Assinale com uma cruz a opção desejada:

Sim, desejo assinar a revista REVCEDOUA durante um ano (2 fasc.), pelo valor de:

	Assinatura	Portes	Total
<input type="checkbox"/> Portugal Continental, Açores e Madeira	24 €	3 €	27 €
<input type="checkbox"/> Europa CE	24 €	8 €	32 €
<input type="checkbox"/> Guiné, Cabo Verde, S. Tomé, Macau, Timor-Leste	23 €	12 €	35 €
<input type="checkbox"/> outros países da CPLP	23 €	12 €	35 €
<input type="checkbox"/> outros países	25 €	12 €	37 €

para o que envio cheque / vale postal n.º \_\_\_\_\_  
s/ Banco \_\_\_\_\_

no valor de |\_|\_|\_|\_|,|\_|\_| à ordem de: Livraria Almedina

2 Números Avulso €29,32

Assinatura (2 números/ano) €27 (desconto de 7,91%)  
com IVA e despesas de envio incluídos

**Aquisição de números anteriores da REVCEDOUA**

Desejo adquirir a assinatura da revista REVCEDOUA (2 números) do(s) ano(s) \_\_\_\_\_

DATA  -  -

ASSINATURA \_\_\_\_\_

Pode consultar a REVCEDOUA na Internet no endereço: [www.cedoua.fd.uc.pt](http://www.cedoua.fd.uc.pt)  
e/ou solicitar mais informações pelo correio eletrónico: [rcedoua@fd.uc.pt](mailto:rcedoua@fd.uc.pt)  
CEDOUA - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra / 3004-545 Coimbra  
Tel. +351. 239 833 451 / 239 834 572 Fax +351. 239 826 481

VAD - Vendas à Distância - Armazém Central Almedina - Lote 2  
Zona Industrial de Eiras - 3020-265 Coimbra  
Tel. 239436268 / Tlm. 916286078  
Email: [particulares@almedina.net](mailto:particulares@almedina.net); [lserrano@almedina.net](mailto:lserrano@almedina.net)



## AUTORIZAÇÃO DE DÉBITO DIRETO (ADC)

ENTIDADE  NÚMERO DE AUTORIZAÇÃO

Na rede Multibanco poderá definir: A Data de expiração da autorização | O montante máximo de débito autorizado

### AUTORIZAÇÃO DE DÉBITO EM CONTA PARA DÉBITOS DIRETOS

Nome

Email

Por débito na nossa/minha conta abaixo indicada queiram proceder ao pagamento das importâncias que lhes forem apresentadas pela empresa EDIÇÕES ALMEDINA SA

IBAN/NIB: PT 50

CONTRIBUINTE FISCAL

DATA  -  -

ASSINATURA(S) CONFORME BANCO

BENS / SERVIÇOS	VALOR	REGULARIDADE <sup>1</sup>	INICIA A		TERMINA A	
			MÊS	ANO	MÊS	ANO
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

<sup>1</sup> REGULARIDADE: MENSAL, TRIMESTRAL, SEMESTRAL, ANUAL

#### PROCEDIMENTOS

· Preencher completamente e assinar Autorização de Débito, de acordo com a ficha de assinatura de Banco. No caso de ser empresa carimbar ADC com carimbo da empresa.

· Remeter a ADC para:

EDIÇÕES ALMEDINA SA, Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76, 78, 80, 3000-167 Coimbra, ou via email para [sdd@almedina.net](mailto:sdd@almedina.net).

· Qualquer alteração que pretenda efetuar a esta autorização bastará contactar as EDIÇÕES ALMEDINA SA por qualquer forma escrita

· Também poderá fazer alterações através do Sistema Multibanco, conforme se apresenta seguidamente, ou no sistema de home banking, caso tenha essa opção. Também neste caso agradecemos informação escrita sobre as alterações efetuadas.

· Esta autorização destina-se a permitir o pagamento de bens/serviços adquiridos à nossa empresa e só poderá ser utilizada para outros efeitos mediante autorização expressa do(s) próprio(s)

· Dos pagamentos que vierem a ser efetuados por esta forma serão emitidos os recibos correspondentes.

#### INFORMAÇÕES

Através do Sistema Multibanco, relativamente a esta autorização de Débito em Conta, poderá, entre outras, efectuar as seguintes operações:

- Visualizar a Autorização Débito em Conta concedida;
- Actualizar os Dados Desta Autorização de Débito em Conta;
- Cancelar esta Autorização Débito em Conta;

Em cumprimento do aviso 10/2005 do Banco de Portugal, informa-se que é dever do devedor, conferir, através de procedimentos eletrónicos, nomeadamente no multibanco, os elementos que compõem as autorizações de débito em conta concedidas.

PARA ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Tel.: 239 851 903 Fax: 239 851 901 Email: [sdd@almedina.net](mailto:sdd@almedina.net)

