RevCEDOUA

N.º 38_ Ano XIX_ 2. 6

› Doutrina

Os crimes de maus tratos e de abandono de animais de companhia: Direito Penal simbólico?

Teresa Quintela de Brito

Direito ao Território: Igualdade e Capital Natural

Ana Queiroz do Vale

A 1.ª Unidade de Intervenção de Coimbra e a Unidade de Execução da Quinta da Fonte Cheira: A sua aplicabilidade prática na Cidade de Coimbra.

Ana Margarida Martins Pinto Pires

› Jurisprudência

O apossamento estatal e a reivindicação do imóvel

André Fagundes

› Recensões

Experiment Earth: Responsible Innovation in Geoengineering

Elsa Lameira

Why Are We Waiting? The Logic, Urgency, and Promise of Tackling Climate Change

Luís Miguel de Figueiredo Lopes

› Dossier

As cidades do século XXI: ilegalidade e alegalidade

Fernanda Paula Oliveira

Dulce Lopes

› Abstracts

› Últimas Aquisições Bibliográficas

38.

Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente
Urbanism, Territorial Order and Environment Studies Center Law Review

RevCEDOUA

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-Deviller (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
2016

Número Avulso
14,66 Euros - IVA incluído

Capa e Arranjo Gráfico
www.ruiverissimodesign.com

Impressão e acabamentos
Sersilito

Assinaturas e Distribuição
Livraria Almedina

Tiragem
200 Ex.

RevCEDOUA

N.º 38 _ Ano XIX_ 2. 16

Índice

› Doutrina

› 9 Os crimes de maus tratos e de abandono de animais de companhia: Direito Penal simbólico?
Teresa Quintela de Brito

› 23 Direito ao Território: Igualdade e Capital Natural
Ana Queiroz do Vale

› 67 A 1.ª Unidade de Intervenção de Coimbra e a Unidade de Execução da Quinta da Fonte Cheira: A sua aplicabilidade prática na Cidade de Coimbra.
Ana Margarida Martins Pinto Pires

› Jurisprudência

› 83 O apossamento estatal e a reivindicação do imóvel
André Fagundes

› Recensões

› 91 Experiment Earth: Responsible Innovation in Geoengineering
Elsa Lameira

› 97 Why Are We Waiting? The Logic, Urgency, and Promise of Tackling Climate Change
Luís Miguel de Figueiredo Lopes

› Dossier

› 107 As cidades do século XXI: ilegalidade e alegalidade
Fernanda Paula Oliveira
Dulce Lopes

› 119 **› Abstracts**

› 123 **› Últimas Aquisições Bibliográficas**

RevCEDOUA

Cidades e reinvenção da democracia

> *"The world city perspective... shows that effective climate policy that exploits the emancipatory potentials of anticipated disasters is possible and real only from the clash between global diversity and global risks in an urban environment, hence only in the active participation of citizens, in the revival of democracy from below against the expertocracy"*
>
> Ulrich Beck, The Metamorphosis of the world[1]

O tópico do novo número da RevCedoua passa em revista as irradiações de buracos negros das cidades no séc. XXI. A dicotomia entre legalidade/ilegalidade com os difusos espaços entre a ilegalidade e alegalidade revela-se hoje como um fenómeno incontornável. O aprofundamento fenomenológico das mudanças urbanísticas e ordenamentais obriga a um repensamento da justiça existencial nos caleidoscópios "viveiros" urbanos. Precisamente por isso, Ulrich Beck, na sua obra póstuma, procura elevar a "word city" a local de experimentação de novas formas de "climate citizenship" a novos caminhos de "inhabiting the world" e novos modos de "reinventing democracy". Em primeiro lugar à escala urbana e posteriormente em termos policêntricos e através de alianças políticas multiescalares.
Eis um desafio apontado para a democratização da sobrevivência. Arquimedes e Aristóteles, assim o cremos, surgirão redivivos para auxiliar a repensar, com outras alavancas e outras políticas, a metamorfose do nosso planeta cheio de ameaças ecológicas e de desigualdades radicais. Sendo assim, "turn to the city" no "cosmopolitanismo" da quarta modernidade.

Coimbra, Dezembro de 2016

(José Joaquim Gomes Canotilho)

[1] Ulrich Beck, The Metamorphosis of the World, Polity Press, Cambridge, 2016, p. 182.

Doutrina

2/23_ 9 - 22 (2016)

Os crimes de maus tratos e de abandono de animais de companhia: Direito Penal simbólico? [1]

Teresa Quintela de Brito[2]

Resumo

O texto esboça uma primeira reflexão sobre a legitimidade dos novos crimes contra os animais de companhia (maus-tratos e abandono), que tutelam a vida, a integridade física e o bem-estar (como ausência de dor ou sofrimento) dos animais individualmente considerados (e não na sua função ecológica). Ocupa-se especialmente da difícil (e não resolvida) questão do bem jurídico tutelado. Conclui-se que se trata de um bem jurídico complexo, de carácter colectivo, que pode ser definido como o interesse de toda e cada uma das pessoas na preservação da integridade física, do bem-estar e da vida dos animais em função de uma certa relação actual (ou potencial) com o agente do crime. Com efeito, a relação dos animais com o homem é essencial para a identificação de um bem jurídico-penal, dada a "estrutura onto-antropológica do direito penal" (FARIA COSTA). Por isso, o art. 389º/1 CP define animais de companhia, não em atenção à sua espécie ou natureza (v.g. animais sencientes), mas à relação de entretenimento e companhia (actual ou potencial) com o agente do crime. A tutela desse bem jurídico colectivo e complexo é assegurada por um "direito penal do comportamento", que "penaliza e pune puras relações da vida como tais" (JORGE DE FIGUEIREDO DIAS). O art. 389º/2 CP exclui, incompreensivelmente, do âmbito dos crimes de maus-tratos e abandono os animais de companhia por natureza, somente por se encontrarem afectos aos fins aí mencionados, naquilo que é uma manifestação inequívoca de um Direito Penal simbólico.

1. O que é o Direito Penal simbólico?[3]

Consiste na edição descontrolada de leis penais (agravantes da responsabilidade ou neocriminalizadoras) em resposta ao clamor público gerado por casos mediáticos.

Efectivamente nada está a ser feito para solucionar os problemas, mas cria-se "*a sensação tranquilizadora*" de que estão a tomar-se "*atitudes firmes*" nesse sentido.

1 Texto que serviu de base à conferência proferida na Faculdade de Direito de Lisboa, a 22 de Junho de 2015, no âmbito do *Curso Avançado sobre Direito (do) Animal*, organizado pelo *Instituto de Ciências Jurídico-Políticas*. Aqui se esboça uma primeira reflexão sobre a complexa (e não definitivamente resolvida) questão do bem jurídico protegido pelas incriminações de maus-tratos e abandono de animais de companhia. Para mais desenvolvimentos sobre o bem jurídico penalmente tutelado, os fundamentos da consideração ética directamente devida pelos homens aos animais enquanto seres vivos, a possibilidade ética, social e jurídica do reconhecimento de direitos aos animais e a base necessariamente relacional (homem-animal) da intervenção penal nesta matéria, veja-se TERESA QUINTELA DE BRITO, "Crimes contra animais: os Projetos-Lei de Alteração do Código Penal do PAN, PS e BE", em vias de publicação pela *Revista Anatomia do Crime. Revista de Ciências Jurídico-Criminais*.

2 Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; investigadora integrada do *Centro de Investigação de Direito Penal e Ciências Criminais* da FDUL e investigadora do *CEDIS (Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade)* da FDUNL.

3 Sobre esta questão veja-se a síntese de MAURÍCIO NEVES DE JESUS/PAULA CLARICE SANTOS GRAZZIOTIN, "Direito Penal Simbólico: o anti-Direito Penal", disponível em http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/artigos/pdf/anti.pdf [consultado a 21.06.2105], de quem são as palavras que no texto se colocam entre aspas.

Porém, a elevação das penas ou a criminalização de condutas *per se* não inibem o crime, nem sanam "*um meio social carente de medidas sociais redutoras da criminalidade*".

Mais importante do que a hipertrofia "*do sistema normativo é que ele seja eficaz*". São preferíveis "*poucas leis que funcionem do que muitas leis que impressionem*".

"*O resultado é uma ineficiência do Direito Penal*", ainda por cima à custa de uma inadmissível e constitucionalmente ilegítima restrição da liberdade dos cidadãos (art. 18º/2 CRP).

O Estado, em vez de investir verdadeiramente em políticas de prevenção das condutas em causa (combatendo as suas causas) e na repressão dessas condutas (combatendo eficazmente os seus efeitos e prevenindo a reincidência), limita-se a "*oferecer paliativos*".

Ao mesmo tempo, a hipercriminalização produz ainda mais criminalidade e insegurança.

"*O Direito Penal Simbólico atinge certeiramente os seus objetivos*", pois "*não visa a solução de problemas, mas a tranquilização da população*" e, por essa via, a imediata obtenção de votos nas próximas eleições.

Neste sentido escreve PAULO QUEIROZ[4]: ao criminalizar certos comportamentos "*o legislador não pretende, propriamente, preveni-los ou mesmo reprimi-los, mas tão-só infundir e difundir, na comunidade, uma impressão – e uma falsa impressão – de segurança jurídica*". Através de "*uma repressão puramente retórica*", quer-se "*produzir na opinião pública [a] impressão tranquilizadora de um legislador atento [e] decidido*".

A "*falácia do Direito Penal Simbólico substitui o necessário combate à criminalidade*".

A função do Direito Penal é deturpada: "*incita à criminalidade*" em vez de reprimir a conduta ilícita e de prevenir a reincidência, "*mascara em vez de sanar, discursa falaciosamente em vez de preceituar*", orientando verdadeiramente a conduta dos destinatários.

Constituem os novos crimes de maus-tratos e de abandono de animais de companhia (arts. 387º e 388º CP) uma manifestação do Direito Penal Simbólico cujos traços identificativos se vêm de apresentar?

2. Critérios jurídico-constitucionais da intervenção penal[5]

Correspondendo as sanções penais à mais grave forma de restrição dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, elas só serão legítimas para preservar bens jurídicos

4 "Sobre a função do juiz criminal na vigência de um direito penal simbólico", *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, n.º 74, Jan. 1999, p. 9.

5 Veja-se, por todos, JORGE de FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, 6.º Capítulo, §§15-75; MANUEL DA COSTA ANDRADE, "Dignidade penal e carência de tutela penal como referências de uma doutrina teleológico-racional do crime", RPCC, Ano 2 (1992), pp. 173 ss.; JOSÉ de FARIA COSTA, "Sobre o objecto de protecção do direito penal: o lugar do bem jurídico na doutrina de um direito penal não iliberal", *Revista de Legislação e* Jurisprudência, n.º 3978, pp. 158-173; MARIA FERNANDA PALMA, *Direito Constitucional Penal*, Coimbra: Almedina, 2006, pp. 100 ss., e "Conceito material de crime e reforma penal", *Anatomia do Crime. Revista de Ciências Jurídico-Criminais*, n.º 0 (Julho-Dezembro de 2014), pp. 11-23; e AUGUSTO SILVA DIAS, *"Delicta in se" e "delicta mere prohibita*". *Uma análise das descontinuidades do ilícito penal moderno à luz da reconstrução de uma distinção clássica*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 765 ss..

comparáveis àqueles que sacrifica, *maxime* a liberdade humana, pois as penas privativas da liberdade continuam a ser as sanções típicas do Direito Penal.

Neste sentido aponta, inequivocamente, o art. 18º/2 CRP: o Direito Penal só pode intervir para tutelar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e as restrições que impõe devem ser:

a) *Adequadas* à finalidade de preservação desses direitos ou interesses com referente constitucional.

b) *Estritamente necessárias* por inexistência, insuficiência ou inidoneidade dos meios não penais de política social.

c) *Proporcionais*, no sentido de não implicarem uma intromissão inadmissível nas esferas de liberdade e privacidade das pessoas, produzindo mais danos que que vantagens.

d) *Eficazes* na protecção dos bens jurídicos e na prevenção da reincidência.

3. A questão do bem jurídico tutelado pelas novas incriminações de maus-tratos e abandono de animais de companhia

3.1. Uma questão fundamental

Esta é uma questão fundamental, pois, se, à partida, não for possível descortinar um bem jurídico preciso, dotado de referente constitucional e, ainda, de materialidade suficiente para poder ser de algum modo ofendido, terão de considerar-se inconstitucionais as incriminações em causa.

Num Estado de Direito democrático alicerçado na dignidade da pessoa humana (arts. 1º e 2º CRP), o Direito Penal tem de limitar-se a uma função de tutela subsidiária (i.e., de última *ratio*) de bens jurídicos essenciais à subsistência da sociedade e ao livre desenvolvimento da personalidade ética de cada um, uma função de tutela desses bens jurídicos, perante condutas que contra eles atentam de modo socialmente insuportável (carácter fragmentário do Direito Penal).

O Direito Penal não pode legitimamente intervir para tutelar a moral social ou meros sentimentos de desconforto, rejeição e indignação de uma parte, ou mesmo da maioria da população[6].

3.2. Aproximação ao bem jurídico-penal através de um raciocínio por exclusão de partes

Afigura-se que devemos aproximar-nos da resposta à questão do bem jurídico-penal tutelado pelas incriminações em causa através de um raciocínio por exclusão de partes.

6 JOSÉ de FARIA COSTA ("Sobre o objecto de protecção do direito penal", *cit.*, p. 169): "*ao imiscuir-se nos campos dos afectos, da auto-responsabilidade e da moral, o direito penal estaria* (...) *a prescindir de uma autonomia normativa construída com sangue, suor e lágrimas ao longo de séculos*". Assistir-se-ia a um "*insustentável retrocesso na história de racionalidade e humanização do direito penal*", a um "*injustificável retrocesso civilizacional*".

Nos arts. 387º e 388º CP *não se protege a função ecológica do animal em dado ecossistema.* Não está em causa a tutela das espécies, nem o animal é visto como um bem ambiental. Considera-se e protege-se individualmente cada animal[7].

LUÍS GRECO[8] explica claramente: "*a proteção dos animais é individualista; ela se ocupa do animal individualmente considerado*". Em contrapartida, "*a proteção do meio ambiente é holística*", pois então "*trata-se do equilíbrio de um sistema como um todo*". Logo, "*a protecção de animais não é proteção do meio ambiente*".

Significa isto que a integridade física, a saúde e a vida de determinado animal constituem e esgotam o bem jurídico-penalmente tutelado?

Não, se assim fosse, a tutela penal estender-se-ia a todo e qualquer animal, ou, pelo menos, aos animais vertebrados, como faz o §17 da Lei alemã de Protecção dos Animais[9].

O que não sucede: os arts. 387º a 389º limitam a tutela penal aos animais de companhia, definidos como aqueles que são "*detidos ou destinados a ser detidos por seres humanos, designadamente no seu lar, para seu entretenimento e companhia*".

Ou seja, a tutela penal limita-se aos animais que se encontrem numa especial relação, actual ou potencial, de entretenimento e companhia com o homem.

A relação dos animais com o homem é essencial para a identificação de um bem jurídico-penal, dada a "estrutura onto-antropológica do direito penal" (FARIA COSTA) ou o "axioma onto-antropológico sobre o qual repousa toda a matéria penal"[10] .

Escreve JOSÉ de FARIA COSTA[11]: "*a ordem penal ergue-se como refracção de uma originária relação de cuidado-de-perigo entre homens e mulheres em comunidade*". A relação de cuidado-de-perigo constitui "*uma especial forma de 'relatio' que, por definição, o ser humano só pode estabelecer, manter e romper diante de outro ser humano*".

Daqui decorre que o Direito Penal não pode limitar-se a tutelar directamente a "vida animal" em si mesma e por si mesma. Ou, recorrendo às palavras de FERNANDO ARAÚJO[12], "*os deveres indirectos para com os animais são* [no âmbito do Direito Penal sempre] *deveres directos para com os seres humanos*".

---

7 Inspiradora HELENA TELINO NEVES, "A controversa definição da natureza jurídica dos animais", *Animais: Deveres e Direitos*, e-book publicado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, Maio de 2015, p. 83.

8 "Proteção de bens jurídicos e crueldade com animais", *Revista Liberdades*, n.º 3, Janeiro-Abril de 2010, disponível em http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon_id=26, pp. 52-53.

9 Disponível, na versão inglesa, em: https://www.animallaw.info/statute/germany-cruelty-german-animal-welfare-act [consultado a 21.06.2015].

10 Expressão de JORGE de FIGUEIREDO DIAS (*Direito Penal. Parte Geral*, *cit.*, 6.º Capítulo, §67), para quem um tal axioma não obsta a que, ao lado de bens jurídico-penais individuais ou dotados de referente individual (bens jurídicos supra-individuais), existam bens jurídico-penais sociais, comunitários, universais ou colectivos, "*ao mesmo nível de exigência tutelar autónoma*" .

11 "Sobre o objecto de protecção do direito penal", *cit.*, p. 171.

12 *A hora dos direitos dos animais*, Coimbra: Almedina, 2003, p. 337, citando PETER CARRUTHERS, *The Animals Issue. Moral Theory in Practice*, Cambridge University Press, 1992, pp. 153-154.

Assim sucede, porque o bem jurídico-penal expressa uma "*relação do 'eu' com o objecto de valoração*" – que "*não é o próprio valor*" (o dever-ser), "*mas o valor do bem ou da coisa*" para a pessoa. Com efeito, "*a protecção de valores em si mesmos (independentemente da lesão de uma pessoa) deve ser irrelevante para o Direito Penal*"[13].

3.3. Um bem jurídico-penal complexo ou composto

Com o Parecer do Conselho Superior da Magistratura[14], deverá concluir-se que os arts. 387º e 388º CP tutelam um bem jurídico "*composto ou complexo, baseado na protecção da integridade física, saúde e vida de um determinado animal, pela específica relação que o mesmo natural ou culturalmente tem ou está destinado a ter com o ser humano*".

Mas esse bem jurídico-penal, para o ser, sempre "*se 'deverá traduzir num bem essencial ao desenvolvimento da personalidade ética do homem' e, portanto, minimamente ligado à dignidade da pessoa humana*".

Ora, maltratar (art. 387º CP) ou abandonar animais "*pondo em perigo a sua alimentação e a prestação de cuidados que lhe são devidos*" (art. 388º) "*degrada também a nossa humanidade*"[15].

O incumprimento dos deveres morais e jurídicos (e, agora, também jurídico-penalmente sancionados) para com os animais revela a "índole moral e cívica – da humanidade – do agente humano". E tal incumprimento pode indiciar a "*desumanidade do agente*", porque, justamente, estão em causa deveres do homem para com os outros homens, e não, porventura, deveres directos do homem para com os animais[16].

3.4. Fundamento dos deveres morais e jurídicos do homem para com certos animais

Qual o fundamento dos deveres morais e jurídicos dos homens para com os animais?

HELENA TELINO NEVES[17] responde: não tanto ou não só a capacidade de sofrer e de sentir

13 FARIA COSTA ("Sobre o objecto de protecção do direito penal", *cit.*, pp. 169-170): "*desde uma perspectiva verdadeiramente liberal, o que é fundamental prende-se com a relação da pessoa com o próprio objecto de valoração. Assim, o 'valor é mais uma conexão do objecto ao eu do que aquilo que é' (Welzel). Logo, é a conexão intencional do eu com o objecto que determina o valor, enquanto condição da possibilidade dos bens*".

14 Relativo às Propostas de Lei n.ºs 474/XII/2.ª e 475/XII/2.ª (que estão na base da Lei n.º 69/2014), proferido em 02.02.2014 e disponível em http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=38087 [consultado a 19.06.2015], ponto v.

15 HELENA TELINO NEVES, "A controversa definição da natureza jurídica dos animais", *cit.*, p. 89.

16 Em sentido contrário, FERNANDO ARAÚJO (*A hora dos direitos dos animais*, cit., pp. 335 e 337) sustentando que as teses indirectas de um estatuto moral dos animais, funcionalizado à primazia dos valores antropocêntricos, são "*incapazes de fundamentar o dever absoluto de respeito para com os interesses dos animais – por exemplo, o dever de abstenção de crueldade mesmo em circunstâncias em que o acto cruel seria indetectado e não lesaria valores patrimoniais ou não-patrimoniais que não os do próprio perpetrador -, muito em especial porque, não havendo um dever absoluto e directo de respeito pelos animais, o que se fizesse contra estes jamais se poderia entender como indiciador de 'desumanidade' do agente*".

17 "A controversa definição da natureza jurídica dos animais", *cit.*, pp. 83-84 e 87-89.

prazer dos animais sencientes[18], mas, sobretudo, a capacidade de exteriorizar sentimentos de prazer e de dor, de modo perceptível ao homem[19].

A perceptibilidade do sofrimento de alguns animais, por parte do homem, permite a este colocar-se no lugar desses animais, mensurando analogicamente o sofrimento animal.

Esta especial relação de proximidade do homem com certos animais leva ao reconhecimento jurídico de interesses do próprio animal a uma existência digna e ao não sofrimento, e explica a condenação moral dos actos de crueldade e de abandono praticados contra esses animais.

Esses interesses do animal, porventura também enquanto ser vivo sensível à luz do critério da capacidade de exteriorização do sentimento, estão na base da imposição de deveres morais e jurídicos ao homem, mesmo aos proprietários ou detentores desses animais[20].

3.5. Um bem jurídico-penal composto ou complexo, porém, indevidamente restringido

Estando em causa a tutela dos animais enquanto seres sensíveis, à luz do critério da capacidade de exteriorização do sentimento perceptível pelo homem, não se compreende a limitação da tutela penal aos animais de companhia.

Desde logo quando estão em causa *espécies natural ou culturalmente destinadas a ser animais de companhia, mas concretamente afectas a outro fim*: caça, guia, guarda, fins económicos, militares ou policiais, experimentação[21], como evidencia o art. 389º/2 CP, aparentemente de forma tautológica.

18 ALEXANDRA REIS MOREIRA ("Perspectivas quanto à aplicação da nova legislação", *Animais: deveres e direitos*, e-book publicado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, Maio de 2015, pp. 154 e notas 1 e 2), citando MARK BEKOFF ("A Universal Declaration on Animal Sentience: No Pretending", 2013, texto disponível em http://www.psychologytoday.com/blog/animal-emotions/201306/universal-declaration-animal-sentience-no-pretending [03.12.2014]), define senciência como "capacidade de sentir, perceber ou de ter consciência, ou de experimentar a subjectividade". Explica que, no estado actual de conhecimento, a senciência abrange, pelo menos as espécies compreendidas na Declaração de Cambridge de 2012 (disponível em http://fcmconference.org/img/CambridgeDeclarationOnConsciousness.pdf [consultada a 03.12.2014]), designadamente os mamíferos, aves e moluscos cefalópodes. Sublinha que a senciência dos animais tem consagração expressa no art. 13º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, introduzido pelo Tratado de Lisboa. Este preceito estabelece: "*Na definição e aplicação das políticas da União nos domínios da agricultura, da pesca, dos transportes, do mercado interno, da investigação e desenvolvimento tecnológico e do espaço, a União e os Estados-Membros terão plenamente em conta as exigências em matéria de bem-estar dos animais, enquanto seres sensíveis, respeitando simultaneamente as disposições legislativas e administrativas e os costumes dos Estados-Membros, nomeadamente em matéria de ritos religiosos, tradições culturais e património regional*".

19 Não inteiramente coincidente, ALEXANDRA REIS MOREIRA (*idem*, pp. 154-155), citando FERNANDO ARAÚJO (*A hora dos direitos dos animais*, *cit.*, pp. 95-99), entende ser logo a capacidade de sofrimento dos animais que constitui o fundamento "*da consideração ética que lhes é devida*" e do interesse dos próprios animais "*no não--sofrimento e respectiva tutela*"

20 Por isso, HELENA TELINO NEVES ("A controversa definição da natureza jurídica dos animais", *cit.*, pp. 88-89) propõe uma mudança no conceito jurídico de coisa (demasiado apegado à noção de coisa inanimada) de modo a ter em conta a especial natureza dos animais. Assim, ao lado das coisas insensíveis (inanimadas), deveria reconhecer-se a categoria das coisas sensíveis, de acordo com o critério da capacidade de exteriorização do sentimento. Nesta categoria se incluiriam os animais, os quais seriam dessa forma "*protegidos por si*", admitindo-se que "*possa*[m] *ter alguns interesses em manter o seu bem-estar*", ao mesmo tempo que se recordaria ao homem, incluindo o proprietário ou detentor, "*o dever de respeitá-los*".

21 Veja-se as definições em função da utilidade do animal vertidas no art. 2º, als. *h)* a *m)*, do DL n.º 314/2003, de 17 de Dezembro.

Neste sentido escreve ALEXANDRA REIS CORREIA [22]: "*resulta clamorosamente incongruente que, por não se destinar a entreter e fazer companhia, um animal da mesma espécie, mas utilizado para outras finalidades* (...)*, fique excluído da tutela* penal".

Por exemplo, a Lei Orgânica 1/2015, de 30 de março, alterou o art. 337º e aditou o art. 337º bis ao CP espanhol, estendendo a tutela penal pelos crimes de maus-tratos e abandono:

a) Aos animais domésticos ou amansados,
b) Aos que habitualmente estão domesticados,
c) Aos que temporária ou permanentemente vivam sob controlo humano,
d) A quaisquer animais que não vivam em estado selvagem.

Segundo ALEXANDRA REIS MOREIRA, a incompreensível e inexplicada restrição da tutela penal aos animais de companhia contradiz os preâmbulos dos Projectos de Lei que estão na base da Lei n.º 69/2014, designadamente do Projecto de Lei n.º 474/XII que se referia, justamente, à "*natureza própria dos animais enquanto seres vivos sensíveis*" e à necessidade de "*criação de um quadro jurídico adaptado às suas especificidades*".

Por isso a Autora defende que o crime de maus-tratos deveria abranger todos os animais sencientes ou, pelo menos, os vertebrados, à semelhança do §17 da Lei alemã de Protecção dos Animais.

A idêntica conclusão chega o Parecer do Conselho Superior da Magistratura (pontos w, x e z): "*mesmo pensando na protecção da vida, da saúde e da integridade física do animal, a partir da sua espécie ou subespécie, em si considerado e na relação que o mesmo possa ter com, e para, o ser humano, não vemos como actos de crueldade injustificada praticados sobre qualquer outro animal* [*v.g*. um burro, uma vaca, um cavalo e um veado] (...), *fiquem fora da esfera de protecção*" das novas incriminações.

Seria "*mais coerente e congruente com os desígnios da tutela penal que se pretende alcançar estender a protecção a todos os animais vertebrados*". Tanto mais que as idiossincrasias e as diferenças de cultura e tradição ficariam salvaguardadas pela cláusula geral de ausência de um "motivo legítimo" para os maus-tratos.

Esta cláusula parece permitir excluir do tipo fenómenos como, por exemplo, as lides de touros bravos. O que nos confronta, uma vez mais, com a verdadeira necessidade e o real objectivo do disposto no art. 389º/2 CP.

22 "Perspectivas quanto à aplicação da nova legislação", *cit.*, pp. 159-160.

3.6. As incriminações de maus-tratos e de abandono de animais tutelam um bem jurídico colectivo?

Deve ser positiva a resposta considerando que[23]:

a) É legítima a tutela penal de bens jurídicos colectivos que encontram "*refracção legitimadora expressa na ordem axiológica constitucional relativa aos direitos* [e deveres] *sociais, económicos, culturais e ecológicos*"[24].

O que se passa com a tutela dos animais em geral, já que o art. 66º/1 CRP estabelece: "*todos têm o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender*"[25].

Além disso, o n.º 2, als. *c)* e *g)*, do mesmo preceito, para assegurar o direito ao ambiente, impõe ao Estado, por meio de organismos próprios *e com a participação e o envolvimento dos cidadãos*, as incumbências da "*garantia de conservação da natureza*" e de "*promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente*", educação ambiental e ambiente que inclui os animais em geral[26].

b) É necessária a tutela penal de bens jurídicos colectivos, do ponto de vista da prevenção geral negativa, por ser "*razoável esperar que a punibilidade se revele susceptível de influenciar o cálculo vantagem/prejuízo, de modo a promover a obediência à norma*".

c) Tal tutela é igualmente necessária na óptica da prevenção geral positiva, em ordem a "*reforçar a disposição de obediência à norma por parte do cidadão em geral fiel ao direito*"[27].

d) "*O carácter* colectivo *do bem jurídico não exclui a existência de interesses individuais que com ele convergem*". Até porque a susceptibilidade de recondução dos bens jurídicos colectivos a interesses legítimos da pessoa é condição da sua aceitabilidade.

e) Interesses que, nos bens jurídicos colectivos, são de toda e qualquer pessoa, mas insusceptíveis de fruição individual.

---

23 Sobre o que se segue veja-se JORGE de FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, *cit.*, 6.º Capítulo, §§ 67-75.

24 JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *idem,* §67.

25 Do art. 66º/1 da Constituição portuguesa já resulta inequivocamente a ideia expressa por RENATO SILVA PEREIRA ("A dignidade da vida dos animais não humanos: uma fuga ao antropocentrismo jurídico", Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2009, disponível em http://www.ecoagencia.com.br/documentos/dignidadeanimais.PDF, p. 21): "*o direito fundamental a um meio ambiente saudável salvaguarda a vida humana em dois aspectos: o existir (com saúde) e a dignidade da própria existência, com uma qualidade de vida que faça esta valer a pena*".
Em sentido próximo FRANCISCO (*Laudato Si. Sobre o cuidado da casa comum*, Segunda Carta Encíclica do Papa Francisco, Lisboa: Paulus Editora, 2015, n.º 147): para chegar a uma melhoria global da qualidade de vida humana, há que "*analisar o espaço onde a existência das pessoas transcorre. Os ambientes onde vivemos influem sobre a nossa própria maneira de ver a vida, sentir e agir* [ou seja: sobre a dignidade da existência e a qualidade de vida]. *Ao mesmo tempo, no nosso quarto, na nossa casa, no nosso local de trabalho e no nosso bairro, usamos o ambiente para exprimir a nossa identidade*". Ou ainda, talvez mais claramente: a "*deterioração ética e cultural (...) acompanha a deterioração ecológica*" (*idem,* n.º 162)

26 Poderá ainda invocar-se o art. 9º, als. *d)* e *e)* CRP, que define como tarefas fundamentais do Estado "*promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo*, (...) *mediante a transformação das estruturas económicas e sociais*" e "*defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais*", nos quais se incluem os próprios animais.

27 JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *idem*, *ibidem*.

É o que se passa, por exemplo, quando uma descarga de petróleo no mar provoca a morte de milhares de aves marinhas e, até, a extinção de uma espécie rara.

Aqui não de descortina uma "*ofensa, sequer mediata, de um qualquer bem jurídico individual*" [i.e., de uso exclusivo de um indivíduo], nem a "*possibilidade de referência a ele, ou uma cadeia dedutiva que a ele conduza*". Todavia, "*as aves referidas, se bem que não utilizáveis por quem quer que seja, constituem um património de todos e como tal devem ser tuteladas*"[28]

f) O interesse *individual* legítimo na integridade do bem jurídico colectivo está na possibilidade de "*ser gozado por todas e cada uma das pessoas, sem que ninguém deva poder ficar excluído desse gozo*". Por outras palavras, "*bens colectivos são aqueles cuja utilidade aproveita a todos sem que ninguém possa dela ser excluído*".

g) Além de ser difusa a relação do bem colectivo com os seus usuários, os bens colectivos revelam-se, por natureza, "*muito mais vagos e carentes de definição precisa, de mais duvidosa corporização ou mesmo de impossível tangibilidade*".

h) Por isso, a sua tutela criminal terá de realizar-se através de um "*direito penal do comportamento*", que "*penaliza e pune puras relações da vida como tais*", sem que isso implique o abandono do paradigma da protecção de bens jurídicos, pois "*a punição imediata de certas espécies de comportamento é feita em nome da tutela de bens jurídicos colectivos e só nessa medida se encontra legitimada*"[29].

3.7. Tutela de um bem jurídico colectivo através de um Direito Penal do comportamento

Em suma: os arts. 387º e 388º tutelam um *bem jurídico colectivo* que pode ser definido como *o interesse de toda e cada uma das pessoas na preservação da integridade física, da saúde e da vida dos animais em função de uma certa relação actual (ou potencial) com o agente do crime*[30].

28 JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, *cit.*, 6.º Capítulo, §68.
29 JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *idem,* 6.º Capítulo, §§69 e 75.
30 NATÁLIA DE CAMPOS GREY (*Dever fundamental de proteção aos animais*, Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2010, parcialmente disponível em http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp150291.pdf, p. 2 das considerações finais): "*o ser humano encontra a sua responsabilidade perante outros animais sempre que estes estiverem em uma posição de vulnerabilidade com relação às decisões* [e acções] *humanas. Dessa responsabilidade advém um dever de actuar de forma protectiva a esses animais. Assim, o ser humano necessita agir positivamente no sentido de proteger os animais domésticos, que foram aqueles que o próprio homem trouxe ao convívio da sociedade, tornando-os dela dependentes*".
ROBERT T. HALL ("La responsabilidad ética con los animales no humanos: una perspectiva casuística-utilitarista", in BASILIO BALTASAR (Coord.), *El Derecho de los animales*, Marcial Pons, 2015, pp. 83-84) entende que a expressão "animais domesticados" envolve um "*contrato implícito (como é o conceito de 'contrato social' no sentido da filosofia política e social)*" daqueles com os seres humanos, segundo o qual estes proporcionam a alimentação e alojamento e os animais fornecem leite, ovos, etc., ou trabalham para o homem, *etc*. Em seu entender, também os animais de companhia têm contratos sociais com os seus donos, sendo esse, aliás, o significado do adestramento. "*Se os animais se comportam bem podem ser 'membros' da família com os respectivos benefícios*"; de contrário, a família expulsa-los-á "*por não cumprirem com os deveres domésticos*". Nesta perspectiva – conclui ROBERT HALL – "*a postura ética de animais domésticos e domesticados merece mais consideração*".

Note-se que a definição de animal de companhia dada pelo art. 387º/1, ao menos no que concerne aos animais efectivamente detidos por seres humanos, "*designadamente* [mas não somente aí] *no seu lar, para seu entretenimento e companhia*", não limita a tutela penal aos animais sencientes.

O que, por exemplo, na hipótese de maus-tratos ou abandono de uma lagartixa ou de um grilo, detidos como animais de companhia, poderá implicar uma limitação do âmbito da punibilidade por força das exigências constitucionais inerentes ao conceito material de crime e vertidas no art. 18º/2 e 3 CRP (concreta desnecessidade de criminalização do comportamento, *maxime* em virtude da total desproporcionalidade da intervenção penal) e da própria *ratio* das incriminações em causa (redução teleológica da norma incriminadora). Poderá sustentar-se que, mesmo sem limitar expressamente a tutela penal aos animais de companhia sencientes, são sobretudo estes que os arts. 387º e 388º têm em vista.

O interesse em causa emerge do direito de todos a um ambiente de vida humanamente sadio e do dever (também de todos) de o defender, a que se refere o art. 66º/1 CRP.

Interesse de cujo gozo nenhuma pessoa pode ser excluída, nem mesmo pelos legítimos detentores e proprietários desses animais, e dever de cujo cumprimento nenhuma pessoa pode exonerar-se, nem sequer ao abrigo de um direito de propriedade ou detenção sobre o animal.

Interesse de todos e dever de todos cuja tutela criminal é assegurada através de um Direito Penal do comportamento, que penaliza e pune "*relações ou contextos de vida enquanto tais*"[31].

A esta luz se compreende que o art. 387º/1 CP incrimine o mero infligir dor, sofrimento ou quaisquer maus-tratos físicos a um animal de companhia, e que o art. 388º CP sancione o abandono de animal, de que se tem o dever de guardar, vigiar ou assistir, pondo em perigo a sua alimentação e a prestação de cuidados que lhe são devidos.

Nenhum destes comportamentos implica um perigo, sequer abstracto, para bens jurídicos individuais[32].

Por outro lado, o bem jurídico em causa, não sendo de uso exclusivo de um indivíduo (como sucede nos bens jurídicos individuais), também não pode ser fruído individualmente (como sucede nos bens jurídicos supra-individuais, como o ambiente), faltando-lhe nesse sentido um referente pessoal[33].

Precisamente por o bem jurídico em causa não poder ser individualmente fruído, os actuais arts. 9º e 10º da Lei de Protecção dos Animais (Lei n.º 92/95, de 12 de Setembro) atribuem às associações zoófilas legalmente constituídas legitimidade para:

31 JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, *cit.*, 6.º Capítulo, §56.
32 Próxima MARGARIDA SILVA PEREIRA (*apud* JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *idem*, nota 121, p. 151): o primado da pessoa não impede a incriminação por uma lesão de bens colectivos, desde que se não tenha verificado um perigo para a pessoa, mesmo que abstracto.
33 JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *idem,* 6.º Capítulo, §§58-59.

a) Requerer, a todas as autoridades e tribunais, as medidas preventivas e urgentes necessárias e adequadas para evitar violações em curso ou iminentes da presente lei.

b) Se constituir assistentes em todos os processos originados ou relacionados com a violação da presente lei, com dispensa de pagamento de custas e taxa de justiça.

4. Subsiste o risco de um Direito Penal simbólico?

A análise anterior permitiu-nos descortinar um bem jurídico-penal colectivo tutelado através de um Direito Penal do comportamento, de modo que a questão da ilegitimidade constitucional das novas incriminações parece ter ficado resolvida.

Contudo, nem assim se afasta o risco de um Direito Penal simbólico que não resolve de forma cabal os problemas da necessidade de tutela penal do bem jurídico, de repressão deste tipo de comportamentos, de prevenção da reincidência e de protecção do animal vítima de maus-tratos.

4.1. A incongruente restrição da tutela penal aos animais de companhia: o art. 389º/2 CP

Esta restrição da tutela penal, incongruente e inexplicada, é, sem dúvida, a primeira manifestação de um Direito Penal simbólico nesta matéria.

Estamos perante uma intervenção penal apressadamente estabelecida sob pressão da opinião pública, mas sem uma vontade política de tutela completa e efectiva do bem jurídico desenhado pelos Preâmbulos dos Projectos-Lei que estão na base da Lei n.º 69/2014.

Essa restrição da tutela penal, além de incongruente, é ainda desastrosamente realizada pelo art. 389º/2 CP.

Este um preceito aparentemente desnecessário como delimitação negativa do conceito de animal de companhia, pois os animais cultural ou naturalmente destinados a ser detidos pelo homem para seu entretenimento e companhia, mas afectos a outro fim (guia, caça, guarda, fins económicos, militares ou policiais, experimentação), já estariam excluídos da tutela penal (embora indevidamente) pelo n.º 1 do art. 389º.

O único efeito útil deste n.º 2 parece ser o de esclarecer que, mesmo os animais de companhia por natureza – categoria reconhecida pelo n.º 1 – estão arredados da tutela penal logo que afectados aos fins aí mencionados. Deste modo se evitou que entrasse pela janela o que se quis que saísse pela porta.

Por outro lado, o n.º 2 do art. 389º, ao referir-se aos *factos relacionados com a utilização dos animais para os fins aí descritos* – e não aos animais afectos a esses fins – parece querer ser um pouco mais do que uma cláusula negativa do conceito de animal de companhia.

Parece pretender configurar-se simultaneamente como uma cláusula de exclusão dos tipos de maus-tratos e de abandono (um contratipo), quando os comportamentos em causa

sejam adoptados no contexto de utilização dos animais de companhia por natureza para um dos fins aí mencionados.

Porém, nesta veste de cláusula negativa do tipo, o art. 389º/2 seria sempre pelo menos inútil no que concerne aos crime de maus-tratos, dada a cláusula já vertida no art. 387º/1 da ausência de um "motivo legítimo" para a conduta em causa. Referindo-se a ambos os crimes, o art. 389º/2, nesta roupagem de contratipo, converte-se numa permissão de maus-tratos e de abandono de quaisquer animais de companhia por natureza, simplesmente por estarem afectados a um dos fins aí descritos ou outros "legalmente previstos".

4.2. A impossibilidade de aplicação de medidas de coacção imediatamente dirigidas à protecção do animal-vítima

As penas cominadas para os crimes de maus-tratos e de abandono de animal de companhia só permitem que sejam aplicadas ao arguido as medidas de coacção de prestação de caução (art. 197º CPP), de obrigação de apresentação periódica (art. 198º) no caso do crime de maus-tratos, além do inevitável termo de identidade e residência (art. 196º CPP).

Para assegurar a imediata protecção do animal seria necessário ter alterado os arts. 199º e 200º CPP, em ordem a permitir a aplicação ao arguido das medidas de coacção de:

a) Suspensão do exercício de profissão, ofício ou comércio relacionado com animais de companhia.

b) Proibição ou imposição de condutas. Por exemplo, a proibição de contactar com o animal-vítima.

O §20a (1) da Lei alemã de Protecção dos Animais admite que o arguido, mediante uma ordem do tribunal, seja temporariamente proibido de negociar ou de exercer qualquer outra actividade profissional relativa a animais de qualquer espécie ou de uma espécie determinada, se existirem fortes razões para crer que lhe virá a ser imposta a sanção acessória descrita no §20 [proibição de deter, negociar ou de exercer qualquer outra actividade profissional relativa a todas ou algumas espécies de animais, por um período de 1 a 5 anos, ou indefinidamente se houver perigo de repetição da infracção prevista no §17 (morte ou de maus-tratos de animal vertebrado)].

4.3. *Inicial falta de previsão de penas acessórias da prisão ou multa*

A protecção dos animais e a prevenção da reincidência exigiam, desde a entrada em vigor da Lei n.º 69/2014, de 29 de Agosto, a previsão de penas acessórias como:

a) A inabilitação temporária para o exercício de profissão, ofício ou comércio relacionado com animais, ou para a detenção de animais, à semelhança das previstas nos arts. 337 e 337 bis CP espanhol.

b) A proibição de contactos com o animal maltratado ou abandonado; e/ou

c) A obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência animal, à semelhança das prevista para o crime de violência doméstica (art. 152º/4 CP).

Todavia, a previsão de penas acessórias para os crimes de maus-tratos e de abandono de animais de companhia só veio a ser inserida no actual art. 388º-A CP, pela Lei n.º 110/2015, de 26 de Agosto. Mais vale tarde do que nunca.

Palavras-chave: Direito Penal simbólico; conceito material de crime; animal de companhia; bem jurídico colectivo e complexo; Direito Penal do comportamento.

Bibliografia citada

ANDRADE, Manuel da Costa
- "Dignidade penal e carência de tutela penal como referências de uma doutrina teleológico-racional do crime", RPCC, Ano 2 (1992), pp. 173 ss.

ARAÚJO, Fernando
- A hora dos direitos dos animais, Coimbra: Almedina, 2003.

COSTA, José de Faria
- "Sobre o objecto de protecção do direito penal: o lugar do bem jurídico na doutrina de um direito penal não iliberal", Revista de Legislação e Jurisprudência, n.º 3978, pp. 158-173

DIAS, Augusto Silva
- "Delicta in se" e "delicta mere prohibita". Uma análise das descontinuidades do ilícito penal moderno à luz da reconstrução de uma distinção clássica, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

DIAS, Jorge de Figueiredo
- Direito Penal. Parte Geral, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

GRECO, Luís
- "Proteção de bens jurídicos e crueldade com animais", Revista Liberdades, n.º 3, Janeiro-Abril de 2010, disponível em http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon_id=26, pp. 47-59.

GREY, Natália de Campos
- Dever fundamental de proteção aos animais, Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2010, parcialmente disponível em http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp150291.pdf

FRANCISCO
- Laudato Si. Sobre o cuidado da casa comum, Segunda Carta Encíclica do Papa Francisco, Lisboa: Paulus Editora, 2015.

HALL, Robert T.
- "La responsabilidad ética con los animales no humanos: una perspectiva casuística-utilitarista", in BASILIO BALTASAR (Coord.), El Derecho de los animales, Marcial Pons, 2015, pp. 67-88.

JESUS, Maurício Neves de/ GRAZZIOTIN, Paula Clarice Santos
- "Direito Penal Simbólico: o anti-Direito Penal", disponível em http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/artigos/pdf/anti.pdf [21.06.2105].

MOREIRA, Alexandra Reis
- "Perspectivas quanto à aplicação da nova legislação", Animais: deveres e direitos, e-book publicado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, Maio de 2015, pp. 153-171.

NEVES, Helena Telino
- "A controversa definição da natureza jurídica dos animais", Animais: Deveres e Direitos, e-book publicado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, Maio de 2015, pp. 81-89.

PALMA, Maria Fernanda
- Direito Constitucional Penal, Coimbra: Almedina, 2006, pp. 100 ss.
- "Conceito material de crime e reforma penal", Anatomia do Crime. Revista de Ciências Jurídico-Criminais, n.º 0 (Julho-Dezembro de 2014), pp. 11-23.

PARECER DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
- Relativo às Propostas de Lei n.ºs 474/XII/2.ª e 475/XII/2.ª (que estão na base da Lei n.º 69/2014), proferido em 02.02.2014 e disponível em http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=38087 [19.06.2015]

PEREIRA, Renato Silva
- "A dignidade da vida dos animais não humanos: uma fuga ao antropocentrismo jurídico", Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2009, disponível em http://www.ecoagencia.com.br/documentos/dignidadeanimais.PDF.

QUEIROZ, Paulo
- "Sobre a função do juiz criminal na vigência de um direito penal simbólico", Boletim IBCCRIM, São Paulo, n.º 74, Jan. 1999.

2/23_ 23 - 66 (2016)

Direito ao Território: Igualdade e Capital Natural (I)

Ana Queiroz do Vale[1] [2]

Resumo

O exercício da atividade planificatória é, por natureza desigual entre aqueles a quem se atribui benefícios ou oportunidades urbanísticas, e aqueles a quem se impõe encargos ou sacrifícios. O Plano Diretor Municipal enquanto normativo, integrador, vinculativo dos particulares, é o instrumento privilegiado para estabelecer equilíbrios entre todos os contribuintes e atores da economia territorial, devendo acautelar igualdade na redistribuição de valor capturado na transformação e utilização do solo, valorizando o capital natural e possibilitando a remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas. Mecanismos de transferência de edificabilidade, previstos na lei, podem ser o instrumento regulador deste equilíbrio territorial e indutor de um novo modelo económico do território que assegura a incorporação do valor do Capital Natural.

"O passado oferece lições de um valor inestimável para o futuro em termos dos problemas a evitar e das oportunidades que podem ser criadas."[3]

NOTA PRÉVIA

O presente texto decorre dos trabalhos de revisão do Plano Diretor Municipal de Sintra, iniciados em 2014, e tem a função de exposição ao universo científico, da proposta de Novo Plano Diretor Municipal de Sintra (PDMS2016)[4], formalizada, à sua Comissão Consultiva[5], a 14 de abril de 2016.

1 Urbanista, licenciada em Arquitetura e licenciada em Direito; Diretora Municipal de Ambiente, Planeamento e Gestão do Território da Câmara Municipal de Sintra; Autora e Coordenadora da proposta para o novo Plano Diretor Municipal de Sintra, nomeada pelo Despacho n.º 47-P/2014 de 28 de fevereiro.

2 Colaboração de Sofia Silvano, Mestre em geografia, assessora da Direção Municipal de Ambiente, Planeamento e Gestão do Território da Câmara Municipal de Sintra.

3 NB (12)

4 Proposta de plano apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016, e disponível em http://www.cm--sintra.pt/documentos-para-consulta#proposta-de-plano

5 Comissão Consultiva constituída nos termos da Portaria n.º 277/2015 de 10 de setembro

A proposta de plano (PDM2016), de que fui autora enquanto coordenadora do plano, nomeada pelo Despacho n.º 47-P/2014 de 28 de fevereiro, estabelece mecanismos efetivos de igualdade territorial, garantido a todos os titulares de direitos fundiários, igual remuneração pelos serviços que prestam ao território e ao funcionamento de todos os serviços por ele prestados. Os mecanismos estabelecidos permitem ainda uma efetiva politica pública, municipal, de solos.

Face à natureza dos instrumentos utilizados, a sua correlação, funcionamento e complexidade, o texto será estruturados em diferentes componentes, correspondendo o presente texto à explanação da proposta de plano e dos mecanismos propostos. Seguir-se-ão outros onde serão abordadas matérias específicas dos instrumentos propostos pelo plano (PDMS2016), nomeadamente a natureza e função de cada um dos instrumentos utilizados e a razão da sua conjugação, os critérios subjacentes aos mecanismos estabelecidos, em especial as matérias referentes à remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas e à transferência e titulação de direitos de edificabilidade.

Nos termos assim enunciados, o presente texto não esgota, nem trata amplamente as matérias em causa, mas pretende servir ao enquadramento e enunciação dos princípios que se estabeleceram no plano, identificando a realidade base do PDMS2016 e os instrumentos, mecanismos e políticas que estão na base da proposta de plano.

1. INTRODUÇÃO

A **revisão do Plano Diretor Municipal de Sintra**, ainda que iniciada à luz do anterior regime, enquadrado pela Lei da Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo[6], e suas alterações e pelo anterior Regime Jurídicos dos Instrumentos de Gestão Territorial[7], assumiu, na íntegra, o novo quadro legal, estabelecido pela Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU)[8] e o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)[9], entretanto operado.

Conforma-se com o novo quadro legal, com as suas determinações, orientações, regimes e classificações, sendo o PDMS2016 elaborado nos termos dos artigos 43º n.º 3, 50º n.º 1 e 82º da LBPPSOTU, e do art. 2º n.º 5, da Secção IV do Capítulo II, sem prejuízo das normas gerais, em especial os art. 95º e seguintes do RJIGT, e no que diz em especial respeito à dinâmica dos planos o PDM2016 constitui um processo de revisão nos termos do n.º 3 do art. 115º, processo melhor regulado no art. 124º. O PDM2016 dá igualmente execução ao n.º 2 do art. 199º do RJIGT.

6 Lei n.º 48/98 de 11 de agosto
7 Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro
8 Lei n.º 31/2014 de 30 de maio
9 Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio

O Plano Diretor Municipal de Sintra[10] (PDMS99), com uma década e meia de existência, entrou em vigor no final do século passado, ao abrigo do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de março, e encontra-se hoje, num contexto de franca alteração do paradigma económico e territorial, em confronto com exigências e objetivos do ordenamento do território do século XXI, que se revelam de forma significativa num território vasto, heterogéneo e que se deseja competitivo, como é o do Município de Sintra.

Interessa portanto **adequar os instrumentos de política do território** de Sintra aos desafios de um novo século.

O processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Sintra (PDMS2016), tomou uma **nova dinâmica no início de 2014**, consolidada na proposta de plano apresentada à Comissão Consultiva em abril de 2014.

Sintra é um **território de desafios**. Pela sua diversidade, pela sua riqueza, cultural, patrimonial e natural, mas sobretudo pelo desafio que constitui a sua dimensão e diversidade populacional.

Sintra estende-se num território de **319 km**^{2} (3º município em território na AML[11]) e tem **377.835 habitantes**[12] (2º município em população na AML e no país - **3,6% da população do País e 13,4% da população da AML**), e representa **4% do PIB**[13] **nacional**.

Sintra é também um **território de património**, natural e cultural. Pautado por grande **diversidade** onde o **Parque Natural Sintra-Cascais**, que inclui a orla costeira e a área classificada como património mundial, ocupa cerca de **35%** da área do concelho. A área a norte é marcada pela exploração de importantes recursos endógenos, quer agrícolas, quer na exploração e transformação da rocha ornamental. O quadrante sudeste é marcado por **áreas urbanas densamente povoadas**, mas de fortes e individuais identidades, onde se encontram grandes desafios metropolitanos, e onde reside **80% da população** de Sintra, **Capital Humano** que empreende e se renova, cidades com os seus constrangimentos e as oportunidades próprias das **cidades metropolitanas**. O quadrante poente, atlântico, assume especial relevância para o lazer das populações e para a atividade turística

Sintra tem **território** e **população** numa dimensão metropolitana e nacional, crítica e diferenciadora.

Mas este é também um **tempo de desafios**. Desafios perante uma diferente visão sobre a utilização do território, os valores da paisagem e a vivência das cidades, que assume um papel diferenciador no novo paradigma da economia territorial. Desafios perante um novo enquadramento legal - regimes jurídicos associados às matérias do ordenamento do terri-

10 Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/99 de 4 de outubro
11 Área Metropolitana de Lisboa
12 INE, Censos 2011
13 Produto Interno Bruto

tório – que se posiciona diante da realidade socioeconómica e dos instrumentos de política do território para as próximas décadas com novos conceitos e novos desígnios.

Foi em 2014 estabelecida uma nova Lei de Bases para o ordenamento do território (LBPSOTU)[14], e, em sua execução, operou-se uma reforma do regime jurídico dos instrumentos de gestão do território (RJIGT)[15], ao que se adiciona a revisão do regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE)[16].

Este novo quadro legal atualiza os fins a que o solo, e o território na sua conceção mais abrangente, se destina ou se deve destinar, no princípio de um desenvolvimento sustentável, enfatizando a importância da valorização das potencialidades do solo, e o seu aproveitamento racional e eficiente, assegurando a competitividade económica e territorial, o aumento da resiliência face aos efeitos das alterações climáticas, prevenção de riscos, regeneração de áreas degradadas, e ainda o reforço da coesão nacional através da contenção urbana e da edificação dispersa, e da valorização da identidade e do património natural, cultural e paisagístico.

Aristóteles, no seu livro Tratado sobre a *Política, define que a política é a ciência que tem por objeto a felicidade humana e divide-se na emética (que se preocupa com a felicidade individual do homem na polis) e na política propriamente dita (que se preocupa com a felicidade coletiva da polis)*.

"Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda ela se forma com vistas a algum bem (o *bem comum) pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a isso, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política"*[17]

Sintra é um **território de diversidade**, que é ela própria a riqueza e diferenciação: **ruralidade e cidade, cidade e natureza, natureza e homem**:

- Um **Parque Natural** de relevância nacional – Parque Natural Sintra-Cascais (PNSC) - enquanto elemento formador da paisagem, e instrumento defensor dos valores naturais e económicos, e da identidade dos locais, enquanto valores culturais;
- Uma paisagem protegida como **património da humanidade** (UNESCO) de relevância inquestionável como fenómeno identitário mundial;
- Uma **orla costeira** de enorme valor natural, preservada na sua melhor essência e no seu maior valor (natural e económico);

14 Lei n.º 31/2014, de 30 de maio
15 Lei n.º 31/2014, de 30 de maio
16 Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de dezembro, com a última redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014 de 9 de setembro
17 NB (2)

• Uma **área agrícola** com potencial para desempenhar um importante papel no abastecimento à AML, como já o foi em tempos;

• **Recursos geológicos**, como as rochas ornamentais com valor acrescentado para a defesa do património, associado a uma indústria em renovação para incorporação de tecnologia e incremento da capacidade exportadora;

• Uma **área rural, cosmopolita**, porque também apetecível para uma população urbana que deseja a tranquilidade e a proximidade à natureza para instalar a sua morada.

Todos estes fenómenos colocam novos desafios à **defesa da paisagem**, e ainda à **gestão parcimoniosa dos recursos** territoriais e recursos, financeiros, públicos.

Já a **cidade policêntrica**, que **concentra 80% da população** concelhia, espelha no seu desenho as diferentes épocas de construção, principalmente no último quartel do século XX, e as sucessivas operações de transformação do solo, que se foram somando sem a devida visão integradora do espaço urbano, e sem a criação de espaços adequados ao lazer e ao encontro das suas gentes. A emergência e a exigência de crescimento da cidade metrópole, nesse tempo, não deixaram assegurar o planeamento das estruturas urbanas.

Sintra tem pois que se posicionar na mudança do paradigma da sociedade, da competitividade económica e territorial, e do quadro legal num exercício prospetivo do planeamento do seu território, encontrando os equilíbrios que se exigem neste novo século, entre os valores naturais e os valores urbanos, estabelecendo instrumentos que assegurem o seu **Capital Humano** (população) e o seu **Capital Natural** (território).

2. SINTRA: POPULAÇÃO E TERRITÓRIO

O maior crescimento sobre o território de Sintra, decorrente de políticas e modelos de desenvolvimento nacionais, registou os valores mais significativos nas décadas entre 60 e 80 do século passado, conforme figura seguinte. Na década de 90 verifica-se novo impulso de atratividade, decorrente das diversas políticas nacionais e mesmo europeias/internacionais, quanto ao investimento em infraestruturas pesadas que se reflete na afirmação das áreas metropolitanas e da sua atratividade face a outros modelos de utilização do território nacional, e de mecanismos financeiros de acesso alargado ao crédito hipotecário.

Desde o início deste século a tendência de evolução populacional tem sido de **consolidação**, com crescimento, em cerca de 4%, sendo estimado pelo INE, um crescimento não superior a 1% no início desta década (2011-2014).

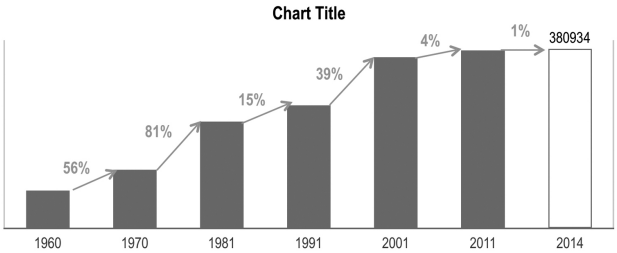


Figura 1 – Evolução populacional no concelho de Sintra por decénio e estimativa para 2014
(Fonte: CMS PDMS2016 - AML; INE)

No quadrante sudeste de Sintra, marcadamente urbano, concentra-se, como referimos, cerca de 80% da população. É também nessa área que se colocam os maiores desafios de gestão urbana. Nesse quadrante Sintra assegura um **sistema de cidades** singular na AML, quer pela sua localização, quer pela sua dinâmica e relevância metropolitanas. Integra duas cidades – Queluz e Agualva-Cacém. Não se pode contudo deixar de salientar a estrutura urbana de Algueirão Mem Martins / Rio de Mouro que, não tendo o estatuto legal de cidade, tem um importante papel no sistema policêntrico de cidades, e na estrutura metropolitana da AML, e do eixo Lisboa-Sintra.

A par das grandes aglomerações metropolitanas de Sintra, o território apresenta uma estrutura de aglomerados em toda a sua zona norte, aglomerações de cariz rural, mas muitas de uma ruralidade metropolitana, onde se afirmam os valores naturais e culturais, mas também uma economia especializada (indústria de transformação de rochas ornamentais). As principais áreas empresarias conferem a alguns aglomerados uma componente de especialização, sendo que os aglomerados da Serra de Sintra e costeiros assumem relevância para o turismo. Também no se refere às formas de ocupação, no quadrante poente do território sintrense assume especial relevância a edificação dispersa.

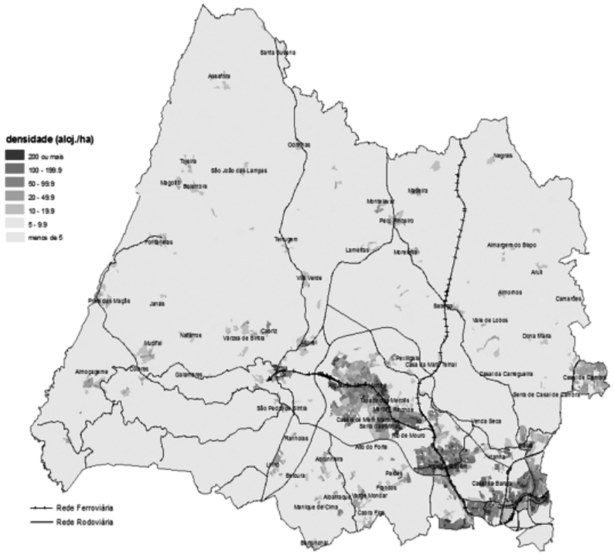


Figura 2 – Densidade habitacional com base na BGRI (Fonte: CMS PDMS2016)

3. PARADIGMA TERRITORIAL DO FINAL DO SÉCULO XX – PDMS99

O PDMS99 foi elaborado em contexto *sócio-económico-ambiental-territorial* totalmente diverso do que no século XXI se reclama, em especial nesta segunda década. Partindo de um reduzido consumo de recursos, assegurado pelas práticas tradicionais de relação entre cidadão e território e as suas necessidades, passámos para um consumo intensivo de recursos, localizado nas cidades, sem que a atividade rural se mostrasse interessante aos desafios do final do século passado.

Verificámos por isso, também em Sintra, uma forte exigência de solo urbanizado, ou a urbanizar, para a residência de quem buscava a realidade metropolitana, e para a concentração de serviços, empresas e atividades económicas com diferentes necessidades de consumo de solo. Sintra serviu por isso à concentração no litoral continental e à construção e ao reforço da centralidade da AML.

Para tal, o PDMS99 afirmou a disponibilidade de um conjunto de terrenos para as funções urbanas, em resposta a esse modelo de desenvolvimento territorial, e em excesso para que todas as necessidades e oportunidades encontrassem acolhimento. As cidades de Sintra foram assim construídas no modelo expansionista, encontrando-se hoje fragmentadas por não ter sido assegurada a programação e continuidade das intervenções. O PDM de 1999, também na dicotomia urbano/rural, classificou cerca de 32% do território sintrense como solo urbano ou urbanizável.

No diagnóstico que hoje se pode fazer, e que serviu de base aos estudos do PDMS2016, terrenos que foram destinados à expansão e satisfação das necessidades de habitação e serviços conexos, estão hoje, em parte, livres e nunca serviram essa sua função, verificando-se que 23% dos terrenos classificados como urbanos ou urbanizáveis mantêm-se, desde 1999, não utilizados para funções urbanas.

Não podemos deixar de olhar esta realidade conjuntamente com o exponencial aumento do valor do solo, decorrente diretamente da sua classificação como urbano, em detrimento do valor que deveria ser atribuído ao solo rural. A mera classificação do solo como urbano, não infraestruturado, impôs, aos que nele queriam investir, um preço muito elevado. Em contraponto, assistimos à proliferação por todo o território municipal de edificação dispersa, para habitação ou para atividades económicas, em solo rústico/rural, baseada numa **"unidade mínima de construção"** que o PDMS99 permite para os espaços agrícolas.

Temos assim os aglomerados urbanos em degradação, pouco atrativos, quer pela desqualificação patrimonial, quer pelas disfuncionalidades do espaço público e das redes e serviços urbanos, e de outro lado uma forte apetência para a construção dispersa por todo o espaço rústico/rural, em especial nas freguesias de Sintra e São João das Lampas/Terrugem. A esta realidade

não será estranho o facto do Plano de Ordenamento do Parque Natural Sintra-Cascais (POPNSC)[18] também ter, desde 1994, as suas disposições normativas assentes na designada "unidade mínima de edificação". Com esta forma de ocupação é colocado em causa o importante valor da paisagem de Sintra, capital base para a economia, constitui uma forte pressão em todo o solo rústico/rural, e exige do erário público, municipal, um elevado investimento, construção e manutenção, em extensas infraestruturas. Verifica-se também que, apesar dos solos serem em parte utilizados para a habitação, permanente ou de veraneio, não se verifica a correspondente valorização dos solos naturais, ou exploração daqueles que apresentam maior vocação agrícola ou florestal.

Passada uma década e meia de vigência do PDMS99, apenas com uma recente alteração regulamentar, publicada em janeiro de 2016[19], exigem os tempos o estabelecimento, não de uma mera alteração ou adaptação à nova legislação, mas uma profunda ponderação de um novo modelo territorial.

Temos assim como grandes mudanças:

— Um novo quadro económico e social;

— Um novo quadro legal;

— A necessidade de um novo equilíbrio territorial.

A crise económica de 2008 teve significativas implicações na transformação do paradigma socioeconómico, firmando-se um contexto de incerteza que importa considerar nos modelos de utilização do território.

Partindo de uma sociedade de elevado consumo, onde a ponderação sobre uma utilização racional dos recursos foi sendo sucessivamente secundarizada, desde 2007 vimos assistindo a uma progressiva e maior consciência sobre a escassez dos recursos, incluindo os financeiros. Importa referir que a crise 2007/2008 foi ela própria desencadeada por questões relacionadas com a ocupação do território, urbanismo e habitação, sendo a sua designação – *subprime* – exatamente decorrente da sobreavaliação de ativos imobiliários, e da subavaliação do risco na concessão do seu financiamento.

Verifica-se, no entanto, que hoje o mercado de arrendamento assume uma nova e importante dinâmica, que deve ser potenciada para a revitalização e reforço das nossas cidades. De acordo com o último Census, a proporção de alojamentos familiares clássicos arrendados regista valores muito semelhantes em quase todas as freguesias do concelho de Sintra. Adicionalmente verifica-se a existência de uma bolsa de habitações vagas, muitas delas propriedade das entidades financiadoras, e uma sociedade que já não procura o mesmo modo de vida,

18 Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/2004 de 8 de janeiro, que alterando o anterior plano, revogou o Decreto Regulamentar n.º 9/94 de 11 de março
19 Aviso n.º 407/2016 de 14 de janeiro

tendo outros critérios no que respeita à consolidação da sua habitação. Também o mercado de trabalho exige uma maior mobilidade, e o mercado de arrendamento renasce, encontrando as famílias no arrendamento um caminho para a estabilização, ainda que a prazo, da sua residência, com a necessária mobilidade laboral, que o contexto de incerteza hoje reclama.

Deste novo quadro económico e social resultam implicações para a construção do modelo territorial de Sintra e do seu desenvolvimento, devendo o novo PDM de Sintra encontrar as melhores formulações para responder ao que hoje são os modelos de comportamento dos cidadãos e dos investidores, de desenvolvimento das empresas e as suas determinações de vida.

4. UM NOVO QUADRO LEGAL

O regime de ocupação, uso e transformação do solo, sofreu uma primeira e profunda alteração com o estabelecimento da Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial através do Decreto-Lei 380/99 de 22 de setembro, apesar da nossa Lei da Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo datar de 1998 (Lei n.º 48/98 de 11 de agosto). O PDMS99, seguiu o anterior regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de março. É pois evidente a desadequação deste instrumento fundamental para o território de Sintra, face às sucessivas alterações legislativas.

Se o primeiro PDM de Sintra (PDMS99) ocorreu na primeira formulação legal referente aos instrumentos de gestão territorial (IGT), ainda que elaborado à luz de anterior legislação, o Novo PDM de Sintra (PDMS2016), ocorre nesta segunda grande reforma legislativa enquadrando-se e aderindo na totalidade ao novo quadro legal.

O novo quadro legal é assim afirmado[20] como uma mudança de paradigma assente na (i) flexibilização do planeamento, (ii) no reforço do PDM como instrumento estratégico, (iii) e na reabilitação urbana como desenvolvimento das cidades.

Afirmou também algumas inovações[21]:

— Clarificação do regime do solo, passando este a refletir claramente a dicotomia entre solo urbano e solo rústico (até aqui designado rural);

— O Plano Diretor Municipal que passa a concentrar todas as regras vinculativas dos particulares, assegurando maior transparência;

— Distribuição de encargos e benefícios, através da valorização e proteção do património cultural, da biodiversidade e dos ecossistemas;

— Aposta na reabilitação urbana, focando aí o desenvolvimento dos aglomerados urbanos.

20 Trabalhos legislativos disponíveis em http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-27163831_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023$$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0$$69E67E20-4873-4456-AF03-356A70397C87$$file$$pt$$1.pdf

21 Trabalhos legislativos disponíveis em http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-27163831_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023$$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0$$69E67E20-4873-4456-AF03-356A70397C87$$file$$pt$$1.pdf

4.1. O (novo) regime dicotómico de classificação do solo

Estabelece a nova Lei de Bases, e o correspondente RJIGT[22]:

— «***Solo urbano***», o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial *à urbanização ou à edificação;*

— «***Solo rústico***», aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não *seja classificado como urbano.*

O PDMS2016 desenvolveu, numa base multicritério, a classificação do seu solo, apostando, conforme afirmado no seu Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT)[23], na contenção das áreas/perímetros urbanos, na sua compactação e reforço de centralidades, estabelecendo instrumentos indutores do comportamento dos particulares e investidores, seus atores e destinatários, reduzindo as áreas classificadas como solo urbano, porque desnecessárias face à prospetiva de desenvolvimento populacional, tendo por base: (i) a efetiva ocupação do território; (ii) os investimentos públicos, em especial os municipais, em serviços e redes urbanas; (iii) a forma e composição cadastral; (iv) assegurando, em todo o caso, espaços de regeneração e revitalização dos aglomerados, seja para acolhimento de atividades económicas dinamizadoras, seja para acolhimento das funções habitacionais ou de apetrechamento urbano (equipamentos e serviços à população).

4.2. O PDM como integrador de regras vinculativas dos particulares

A nova Lei de Bases (LBPPSOTU), veio a estabelecer inequivocamente o papel dos planos especiais (agora programas). Até então existia uma prática, ainda que não consonante com a lei, de planos especiais estabelecedores de regras de ocupação, uso e transformação do solo. Sintra, pela existência de um Parque Natural, e pelos seus 25 km de costa atlântica, foi sujeito, ao longo dos últimos anos, a disciplinas complexas de gestão do território. Estão estabelecidos no território de Sintra os seguintes planos especiais:

— Plano de ordenamento do Parque Natural Sintra-Cascais (POPNSC), estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/2004 de 8 de janeiro, anteriormente estabelecido pelo Decreto Regulamentar n.º 9/94 de 11 de março;

22 LBPPSOTU art. 10º, RJIGT art. 71º e Decreto Regulamentar n.º 15/2015 de 19 de agosto, no seu art. 6º para o solo rústico e no seu art. 7º para o solo urbano

23 Modelo de Desenvolvimento Territorial para Sintra, aprovado pela Assembleia Municipal a 18 de junho de 2015, disponível em http://www.cm-sintra.pt/documentos-para-consulta#proposta-de-modelo-de-desenvolvimento-territorial

— Plano de ordenamento da orla costeira Sintra-Sado (POOCSS), estabelecido pela Resolução de Conselho de Ministros n. 86/2003 de 25 de junho.

O território de Sintra teve de lidar, em toda a vigência do seu PDMS99, com esta complexidade, muitas vezes com determinações contraditórias sobre um mesmo território e com relevantes encargos para o particular, que não entende como a administração pública lhe determina comportamentos confusos ou contraditórios.

Estabelece a nova Lei de Bases[24] que "*os programas especiais constituem um meio de intervenção do Governo e visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo exclusivamente regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, através de medidas que estabeleçam ações permitidas, condicionadas ou interditas em função dos objetivos de cada programa, prevalecendo sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal" e que "os programas especiais compreendem os programas da orla costeira, programas das áreas protegidas, programas de albufeiras de águas públicas e os programas dos estuários"*.

E ainda[25] que "*os programas territoriais vinculam as entidades públicas" e que "os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal vinculam as entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares"*.

No mesmo sentido dispõe o RJIGT[26], acrescentando que "*são nulas as orientações e as normas dos programas e dos planos territoriais que extravasem o respetivo âmbito material", não deixando no entanto de impor aos municípios que "as normas dos programas territoriais que, em função da sua incidência territorial urbanística, condicionem a ocupação, uso e transformação do solo são obrigatoriamente integradas nos planos territoriais", e ainda que "sempre que entre em vigor um programa territorial de âmbito nacional ou regional é obrigatória a alteração ou a atualização dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, que com ele não sejam conformes ou compatíveis"*.

Clarificando o que cabe aos programas especiais estabelece o RJIGT[27] que estes "*estabelecem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território, através do estabelecimento de ações permitidas, condicionadas ou interditas, em função dos respetivos objetivos", estabelecendo quais as "ações permitidas, condicionadas ou interditas, relativas à ocupação, uso e transformação do solo, devem ser integradas nos planos territoriais"*. Mais uma vez se estabelece uma complexidade de comandos legais que, baseado no sistema instituído e na afirmação que o

24 art. 40º da Lei n.º 31/2014 de 30 de maio (LBPSOTU)
25 art. 46º da Lei n.º 31/2014 de 30 de maio (LBPSOTU)
26 art. 3º e art. 27º do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio (RJIGT)
27 art. 44º do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio (RJIGT)

plano diretor é aquele que deve integrar todas as normas vinculativas dos particulares em matéria de ocupação, uso e transformação do solo, adicionalmente se impõem um conjunto de procedimentos que efetivamente não correspondem a esse princípio.

Adicionalmente podem ser estabelecidas em regulamento[28] disposições referentes a "*normas de gestão das respetivas áreas abrangidas, nomeadamente, as relativas à circulação de pessoas, veículos ou animais, à prática de atividades desportivas ou a quaisquer comportamentos suscetíveis de afetar ou comprometer os recursos ou valores naturais a salvaguardar podem ser desenvolvidos em regulamento próprio, nas situações e nos termos que o programa admitir*".

Terá assim o particular que entender esta teia complexa de normativos, e caberá ao município diminuir os encargos e **custos de contexto** de tal sistema. Não foi, com esta reforma do quadro legal, totalmente alcançada a clarificação sistemática e normativa que se afirmou pretender.

Importa por último afirmar que, nos termos do regime transitório da LBPPSOTU e do RJIGT, pretende o PDMS2016 dar integral cumprimento: (i) à integração das normas do âmbito dos planos especiais, nos termos do art. 198º do RJIGT; e (ii) à nova classificação do solo nos termos do art. 199º deste novo regime.

Importante será pois que nesta oportunidade de **constituir um Novo PDM para Sintra, congregador de todas as disposições que vinculam diretamente os particulares,** e também ele executor de todo o regime transitório entre os dois quadros legais, se assegure entre todas as entidades da administração, central e local, uma efetiva clareza no instrumento de gestão do território a vigorar no futuro, **tirando do passado os necessários ensinamentos, da divergência de comandos normativos, evitando para o futuro persistir em idênticos erros** que apenas **prejudicam o ordenamento do território** e o **adequado desenvolvimento económico que Sintra almeja.**

5. UM NOVO EQUILÍBRIO TERRITORIAL

Segundo a Declaração do Capital Natural[29], o **Capital Natural** incorpora todos os ativos naturais da Terra (solo, ar, água, flora e fauna) e todos seus serviços ecossistémicos, que tornam possível a existência de vida humana.

28 art. 44º do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio (RJIGT)
29 NB (26)

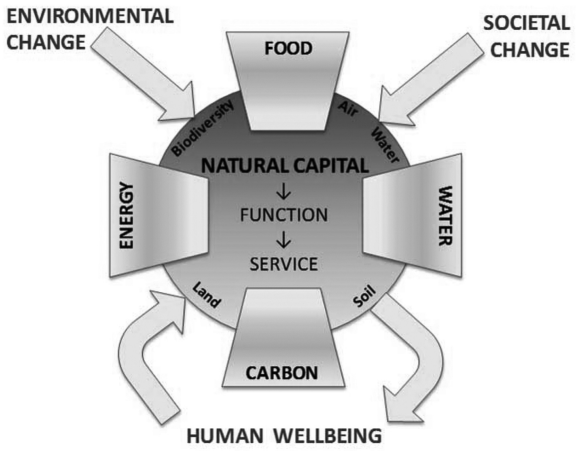


Figura 3 – Capital Natural (Fonte: http://www.hutton.ac.uk/research/themes/safeguarding-natural-capital)

É do **Capital Natural** que derivam, e se asseguram, os serviços prestados pelos ecossistemas, enquanto unidades funcionais onde comunidades de plantas, animais e microrganismos interagem de forma dinâmica com o meio abiótico, que tornam possível a vida humana. Os **serviços prestados pelos ecossistemas** são benefícios de que as populações humanas usufruem direta e indiretamente e desempenham funções que podem ser agrupadas em quatro grandes grupos: *produção, regulação, culturais e de suporte,* de acordo como o estabelecido no Regime Jurídico da Conservação da Natureza[30].

— **"Serviços de produção" -** *entendidos como os bens produzidos ou aprovisionados pelos ecossistemas, nomeadamente alimentos, água doce, lenha, fibra, bioquímicos ou recursos genéticos, entre outros;* e relacionam-se com a segurança quer pessoal quer no acesso aos recursos, que, uma vez garantidos, concorrem para o bem-estar humano e a sua capacidade de exercer escolhas, tendo impacto nas relações sociais de coesão e geram oportunidade para o progresso humano noutras valências como os culturais.

— ***"*Serviços de regulação" -** *entendidos como os benefícios obtidos da regulação dos processos de ecossistema, nomeadamente a regulação do clima, de doenças, de cheias ou a destoxificação, entre outros;* e concorrem para o bem-estar das populações, tendo impactos na segurança, na possibilidade de exploração de recursos para obtenção de rendimento, na saúde quanto à disponibilidade de alimentação adequada, água potável e ar puro e aumento da capacidade de resiliência.

— ***"*Serviços culturais" -** *entendidos como os benefícios não materiais obtidos dos ecossistemas, nomeadamente ao nível espiritual, recreativo, estético ou educativo, entre outros;* têm um caráter não material, contribuem para o bem-estar humano desempenhando fun-

30 art. 3º, al. q) do Decreto-lei n.º 142/2008 de 24 de julho

ções transversais às diferentes componentes de segurança disponibilidade de recursos, saúde humana, e nas relações sociais, influenciando a expressão de valores estéticos, recreativos, culturais e espirituais, e contribuindo para a manutenção da saúde mental, informações históricas, e inspiração artística.

— **"Serviços de suporte" -** *entendidos como os serviços necessários para a produção de todos os outros serviços, nomeadamente a formação do solo, os ciclos dos nutrientes ou a produtividade primária, entre outros;* e relacionam-se com a capacidade de prover espaço e substrato adequado a atividades humanas (edificação).

Os serviços prestados pelos ecossistemas são influenciados por diversos fatores, como as alterações climáticas, afetando a capacidade de resiliência dos sistemas naturais a fenómenos extremos e as próprias mudanças societais, traduzidas em diferentes comportamentos, padrões de consumo e opções de ocupação solo. O bem-estar humano é influenciado pelo desempenho dos sistemas naturais, e simultaneamente influencia-os pelos impactos provocados pelas exigências de consumo de recursos para satisfação de necessidades e estilos de vida. O reconhecimento que os elementos naturais desempenham funções determinantes ao bem-estar humano, conduziu à necessidade de lhe atribuir valor para ponderar o que se deve pagar pela utilização de recursos naturais, ou receber pela conservação dos serviços dos ecossistemas, e incorporar esse valor na economia territorial.

A discussão académica sobre a valoração dos ecossistemas tem conduzido diferentes especialistas a publicarem estudos como o caso de Robert Constanza[31], que descreve os processos utilizados para estimar o valor monetário dos serviços globais, atribuindo valor a serviços pontuais como purificação de água, captura de carbono, retenção de solos, etc., adicionando valores parciais para chegar ao valor global médio por unidade de área e por biomassa.

Também o relatório[32] elaborado, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, integra a Avaliação do Milénio dos Ecossistemas, sendo apontadas algumas soluções como:

• Mudança do contexto económico das decisões, garantido que o valor dos serviços dos ecossistemas é integrado na tomada de decisão;

• Supressão de subsídios agrícolas, piscícolas e energéticas que provocam danos ao ambiente e pessoas;

• Introdução de pagamentos aos proprietários dos solos em troca de gestão compatível com a proteção dos serviços ecossistémicos com valor para a sociedade;

• Estabelecimento de mecanismos de mercado que reduzam emissões de nutrientes e de carbono mais eficientes.

31 NB (13)
32 NB (21)

O estudo *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* ou TEEB[33], enunciou o propósito de ***"acabar com a invisibilidade económica da Natureza"*** e resultou em cinco relatórios direcionados para ecologista e economistas, decisores políticos nacionais e internacionais, políticos locais e regionais, empresas e para cidadãos.

A visão da Estratégica Europeia para a Biodiversidade 2020[34] enuncia que *"até 2050, a biodiversidade da União Europeia e os serviços ecossitémicos que ela fornece – o seu capital natural – sejam protegidos, valorados e adequadamente restaurados pelo valor intrínseco da biodiversidade e pela contribuição essencial para o bem-estar humano e a prosperidade económica de forma a que sejam evitadas as mudanças catastróficas causadas pela perda de biodiversidade."*

O princípio poluidor-pagador, refletido por exemplo em instalações industriais emissoras de efluentes ou gases para a atmosfera, deveriam encontrar soluções com menos impacto ou adotando mecanismos de compensação, é adaptado para o **princípio do utilizador-pagador** que considera a internalização das externalidades negativas, isto é, custos que a utilização de ecossistemas, em benefício privado, impõe a terceiros sem o seu consentimento, por forma a incentivar a adoção de soluções menos nocivas para a biodiversidade, desempenhando as mesmas funções sociais e económicas.

Mais recentemente surge o **princípio do protetor-recebedor**[35] que reflete a necessidade de internalizar externalidades positivas pela preservação de funções ecossistémicas, em geral de áreas com elevada biodiversidade. Neste caso o protetor desenvolve atividades para além da guarda passiva dos recursos, como benfeitorias necessárias para evitar a perda, destruição ou deterioração do bem, como impedir perigo de ocorrência e propagação de incêndios e disseminação de pragas, doenças e espécies invasoras.

Colocam-se então questões sobre a forma de remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, isto é, de incorporar o valor do **Capital Natural** na **Economia Territorial.**

Ao nível local são usados mecanismos como taxas de entradas em zonas protegidas, receitas relacionadas com o turismo, mercados locais para produtos rurais. Ao nível nacional, os mecanismos financeiros tradicionais centram-se nas afetações orçamentais (turismo nacional, angariação e atribuição de fundos a ONG), ou consignação de receitas, reforma fiscal ecológica, lotarias verdes, mercados nacionais verdes, standards voluntários das empresas. Ao nível internacional estabelecem-se mecanismos como ajuda bilateral, agências e bancos de desenvolvimento, turismo internacional, ou compromissos de ajuda oficial ao desenvolvimento a longo prazo, standards voluntários de empresas, entre outros.

Sintra na sua natureza endógena, tem grande parte da sua economia territorial (fora das cidades) baseada na paisagem e no seu Capital Natural (PNSC, Unesco, Orla costeira), em

33 NB (19)
34 NB (30)
35 NB (1)

especial a atividade turística. Neste pressuposto não pode deixar o PDMS2016 de considerar todos as componentes de valor (Capital Natural).

O PDMS2016 assumiu o desígnio emanado do seu MDT, de valorização do património natural e cultural do território, bem como de contenção urbana e melhoria da qualidade de vida das populações, e reconhece a importância do seu **Capital Natural** para atingir um reforço económico, apresentando mecanismos que atuam a diversos níveis. Para tal concretiza o **princípio da igualdade** e cria **instrumentos redistributivos** do valor do território.

6. MODELO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT), estabelecido pelos órgãos municipais em junho de 2015, pretende por um lado **tirar partido dos valores territoriais**, geoestratégicos no contexto da Área Metropolitana de Lisboa, e por outro **potenciar os valores endógenos de Sintra** – identidade, ambiente e economia. Para Sintra, na sua diversidade territorial, **importa identificar as unidades territoriais que estruturam o seu território**, entendendo-se como unidade territorial a porção de território que assume uma identidade, mas também, no sentido prospetivo do planeamento, que pode congregar políticas conjugadas para alcançar objetivos integrados.

Para a identificação das unidades territoriais concorrem os **elementos estruturantes**, existentes ou propostos, (i) numa perspetiva funcional – máxima rentabilização com uma utilização mínima de recursos; (ii) numa perspetiva de legibilidade – reunindo um conjunto de referências que as torne percetíveis; (iii) numa perspetiva de identidade – considerando unidades compostas por diversas partes, formas e/ou funções, e que devem distinguir-se uma de cada outra. As unidades territoriais, assente na leitura dos elementos estruturantes – linhas, pontos, conjuntos - para a estratégia territorial, e numa perspetiva de concretização das opções estratégicas, devem assim obedecer aos **princípios de funcionalidade, legibilidade e de identidade**[36].

O MDT corresponde a uma síntese prospetiva do que Sintra quer para o seu território, mas procura concretizar políticas (eixos estratégicos) por unidades territoriais que partilham semelhanças, e estabelecer as ligações necessárias para que o sistema (cidade/território) funcione num equilíbrio territorial (económico-social) desejável. Para tal identificaram-se áreas com vocações/potencialidades específicas que deverão impulsionar um território mais competitivo e diversificado, definindo as políticas com incidência territorial, estabelecendo uma visão e respetivos objetivos estratégicos, e concretizando o **esquema territorial** das opções estratégias que servem ao desenvolvimento da proposta de plano, enquanto instrumento de geopolítica, geoeconomia e marketing territorial.

É nas cidades que se colocam os grandes desafios de qualificação do espaço público para impulsionar o investimento na reabilitação do parque edificado. A valorização das áreas

36 NB (7)

pedonais, de estadia e lazer, bem como o aumento e interligação dos espaços verdes para descompressão urbana, afirmam o seu papel na melhoria da qualidade de vida das populações. Com esse propósito o PDMS2016 declara a importância da **conectividade ecológica assente nas infraestruturas verdes e azuis**, sobre a rede hídrica que atravessa as cidades, como espaços de oportunidade para a promoção da Sintra Urbana, e fator diferenciador e qualificador na malha da grande Lisboa, respondendo a:

— Exigências de qualidade de vida;

— Exigências de responsabilidade ambiental;

— Exigências de resiliência aos fenómenos extremos da natureza;

— Exigências de respeito pelos valores naturais.

As cidades de Sintra, ocupam, no entanto, uma pequena parte do seu território, apesar de concentrarem 80% da sua população. A maior valia do território centra-se, no que ao eixo urbano Lisboa-Sintra diz respeito, à eficiência das suas infraestruturas, nas no seu quadrante poente, o seu Capital Natural assume enorme relevância na economia territorial, pelo que esta matéria – de **economia e equilíbrio territorial** – deve constituir elemento fundamental no estabelecimento de políticas e instrumento territoriais, a consagrar no PDMS2916.

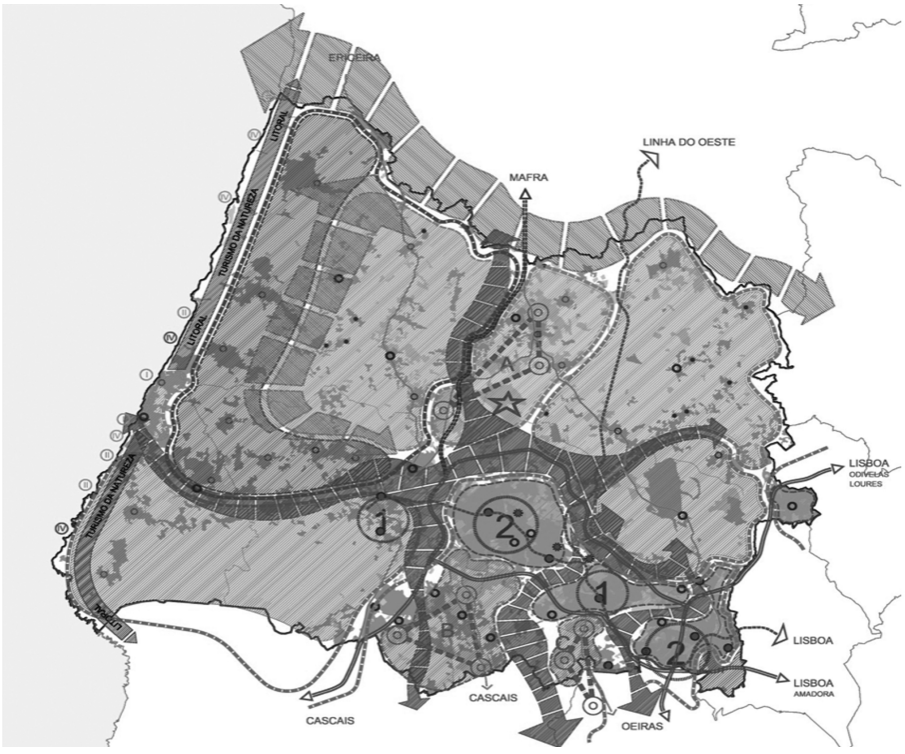


Figura 4 – Esquema do Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT)
aprovado pela Assembleia Municipal a 18 de junho de 2015 (Fonte: CMS PDMS2016)[37]

37 Modelo de Desenvolvimento Territorial para Sintra em http://www.cm-sintra.pt/documentos-para-consulta #proposta-de-modelo-de-desenvolvimento-territorial

7. USO E TRANSFORMAÇÃO DO SOLO

"*O passado oferece lições de um valor inestimável para o futuro em termos dos problemas a evitar e das oportunidades que podem ser criadas: (i) As cidades e os territórios (regiões) devem* **conservar as suas diferenças** *e* **reduzir a tendência para a uniformidade e fragmentação da sua estrutura formal***; (ii) As atividades humanas devem estar localizadas no centro urbano e deve* **inverter-se a tendência da sua extensão***, consumindo zonas rurais e naturais; (iii) As novas redes e infraestruturas de transporte devem ser implantados* **sem fomentar a dispersão** *das atividades nem ir contra os modos de transporte sustentáveis; (iv) Devem ser respeitadas e apoiadas as comunidades instaladas e* **não mais ser absorvidas numa mancha urbana indistinta que faça perder a sua identidade e caráter."**[38]

O PDMS2016, constitui não um mero processo de revisão no sentido de confirmação da classificação do solo hoje vigente, mas sim um **processo ex novo de classificação do solo**.[39] Processo novo não só pelas alterações legislativas substanciais, em especial no que respeita aos conceitos subjacentes à classificação do solo, mas também pelas profundas alterações económicas, sociais e culturais ocorridas na última década, conforme acima já desenvolvido.

Também conforme anteriormente descrito a nova Lei de Bases, e o correspondente RJIGT[40], desenvolvido no regime de classificação do solo, estabelecem uma classificação dicotómica, assente na distinção entre:

— «***Solo urbano***», *o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação;*

— «***Solo rústico***»*, aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano.*

Temos assim, de um lado os solos com funções de suporte à atividade e vivência humana (nos seus diferentes usos, nomeadamente habitação, equipamentos ou atividades económicas), a que corresponde a classificação de urbano; e por outro lado os solos com as demais funções (agricultura, floresta, serviços ecossistémicos, etc.) a que corresponde a classificação como solo rústico.

38 NB (12)
39 "esta tarefa, porque terá necessariamente de ser levada a cabo de acordo com o novo conceito de solo urbano, corresponde a uma classificação ex novo e não uma reclassificação" NB (10)
40 LBPPSOTU art. 10º, RJIGT art. 71º e Decreto Regulamentar 15/2015 de 19 de agosto, art. 6º para o solo rústico e art. 7º para o solo urbano

Seguindo os critérios estabelecidos na Lei[41], o solo urbano deve apresentar uma estrutura, de urbanização e edificação consistente, que permita identificar-se e diferenciar-se face ao território envolvente. O PDMS2016 estabeleceu o seu solo urbano tendo em conta:

— Os territórios já artificializados, ou já comprometidos para edificação ou urbanização, com a identificação das edificações e das redes existentes ou já programadas/comprometidas;

— A ponderação de continuidades, entre edificações e entre aglomerados;

— Os valores naturais em presença;

— Os espaços intersticiais e periféricos com vocação urbana, numa ótica de potencialidades territoriais e de rentabilização de investimentos (municipais) em redes e serviços urbanos.

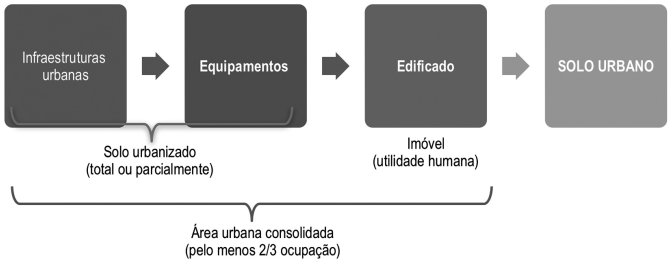


Figura 5 – Critérios para a determinação do solo urbano (Fonte: CMS PDMS2016)

Segundo PARDAL (2002)[42] *"os planos territoriais, mais do que reservar solo para uso agrícola, devem preservar o espaço rústico de desenvolvimentos deslocados afetos ao uso urbano, que desorientam o mercado, inflacionam os preços e dificultam o acesso dos agricultores ao solo agrícola"*.

Nesse mesmo sentido o PDMS2016 assume a distinção básica, rústico/urbano, definindo-os com a clareza suficiente, ditando que o solo urbano é aquele destinado à urbanização e edificação e o solo rústico é aquele que serve de suporte a atividades não edificatórias, permitindo apenas e excecionalmente aquelas diretamente ligadas às atividades que se desenvolvem no solo rústico. Mesmo a habitação de agricultores deve verificar-se nos aglomerados urbanos próximos, beneficiando assim das infraestruturas e serviços urbanos que o solo urbano presta[43]. Considerando que a infraestruturação do solo rústico tem elevados custos, de execução e de manutenção, para o município, o Plano não permite, a não ser em casos excecionais, a edificação fora do solo urbano.

Temos assim, na distinção básica para destinação dos solos, entre urbano e rústico, que o PDMS2016 classifica como urbano 26% do seu território, ficando 74% classificado como solo rústico, em comparação ao PDMS99 que tinha como urbano (e urbanizável) 32% do seu

41 LBPPSOTU art. 10º, RJIGT art. 71º e Decreto Regulamentar 15/2015 de 19 de agosto, art. 6º para o solo rústico e art. 7º para o solo urbano
42 NB (27)
43 Também neste sentido PARDAL, S. - NB (27)

território, em resultado da sua não utilização ao longo da ultima década e meia. Refira-se que o solo urbano que no PDMS2016 é reconduzido a solo rústico, não se encontra urbanizado ou edificado, segundo os critérios acima enunciados. No entanto, na delimitação do solo urbano, sempre atendeu o PDMS2016 à necessária coerência, estruturação e equilíbrio dos aglomerados, assegurando a disponibilização de solos para a sua regeneração e crescimento natural. Assim verifica-se que no interior das áreas delimitadas como solo urbano, existe ainda disponibilidade de cerca de 20% de solo urbano para acolher a dinâmica edificatória natural. Tais áreas serão destinadas á consolidação dos centros dos aglomerados, reforço das centralidades e asseguram o melhor aproveitamento dos sistemas urbanos (infraestruturas e serviços urbanos e outros investimentos públicos).

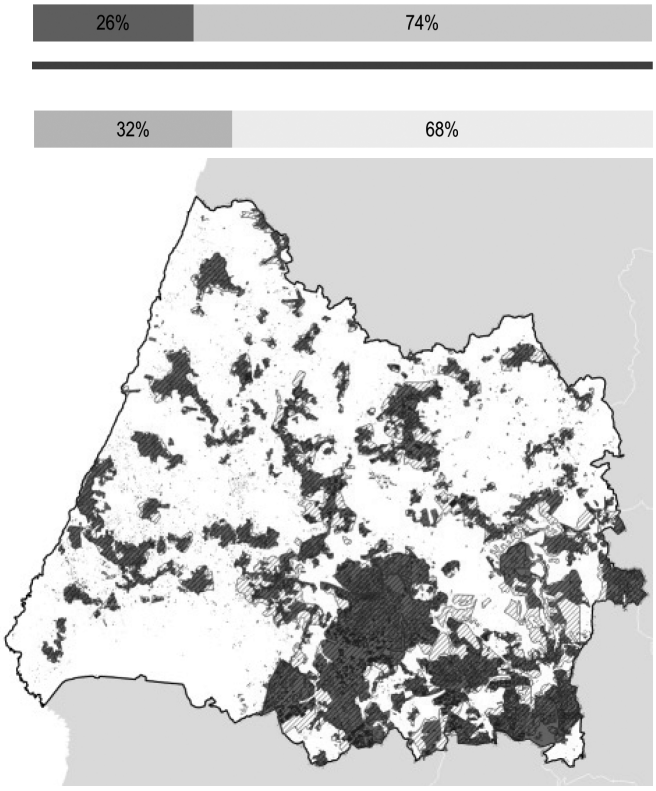


Figura 6– Comparação entre solo urbano do PDMS99 e o PDMS2016 (Fonte: CMS PDMS2016)

No que se refere à qualificação do solo que, nos termos do RJIGT, define o conteúdo do seu aproveitamento, por referência às potencialidades de desenvolvimento do território, o PDMS2016 pretendeu estabelecer um conjunto de categorias de espaço facilmente inteligíveis para os cidadãos e investidores, identificando as principais funções e uso dominante, estabelecendo no entanto que as áreas urbanas devem sempre desenvolver-se num princípio de continuidade e multifuncionalidade que assegure vivências sustentáveis e diversificadas do espaço urbano.

A qualificação do solo resulta assim da identificação dos usos e especialidades de cada parcela ou unidade territorial, associando-lhe uma avaliação de capacidade e intensidade de uso. "*O território, como recurso indispensável à organização da vida das comunidades humanas, tem de ter o seu uso ajustado à capacidade de suporte das atividades que nelas se podem instalar, numa perspetiva de uso continuado. A capacidade de carga do território é uma condição de sustentabilidade e um parâmetro de referência para a definição das políticas públicas territoriais"*[44]. Esta *intensidade de uso do solo é designada, no PDMS2016, de* **Edificabilidade Concreta**, tema que mais adiante se enquadra e desenvolve.

No solo rústico, estabeleceu-se a distinção entre espaços naturais, florestais e agrícolas, assegurando as principais funções do solo rústico, complementado com usos ocasionais e especiais.

Não foram, por opção do Plano, identificados núcleos de edificação dispersa, ainda que essa esteja presente, em especial no interior atlântico, realidade resultante da permissividade do PDMS99 e do POPNSC, baseados numa **"***unidade mínima de edificação"*, realidade que muito contribui para a perda de valor da paisagem, dos recursos, e portanto do Capital Natural de Sintra. Pretendeu o PDMS2016 contrariar essa tendência, enquanto modelo de ocupação do território, consumista de recursos, em especial os municipais afetos a construção e manutenção de infraestruturas e serviços urbanos, capturando solo que deveria estar disponível para as funções agrícolas e florestais.

"O objetivo dos planos territoriais é conduzir o processo de ocupação, apropriação e transformação do território, de modo a resolver a distribuição dos usos do solo, o povoamento e a instalação das atividades económicas, e desenvolver bases para compromissos conciliadores entre os diversos interesses"[45].

O PDMS2016[46] define assim que:

— 26% da área do território municipal **é considerada solo urbano,** o que contrasta com os 32% identificados na versão anterior do PDMS99, o que significa uma redução de 1.710 hectares das áreas classificadas como solo urbano, respeitando assim os eixos e objetivos estratégicos do MDT e da Lei (LBPPSOTU e RJIGT). Mesmo dentro deste solo urbano há espaço para a regeneração e desenvolvimento, uma vez que no solo urbano existem aproximadamente 1.559 hectares de **espaços livres e/ou expectantes (18,5% do solo urbano)**, o que garante espaço de acolhimento e desenvolvimento destinado a colher a natural dinâmica urbana;

— No **solo urbano**, os espaços centrais e habitacionais, fomentam o respeito pelas caraterísticas morfotipológicas do tecido urbano e favorecem a multifuncionalidade como forma de diversificação de usos e de construção de cidades mais sustentáveis;

44 NB (16)
45 NB (27)
46 Versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016

— Os espaços dedicados às **atividades económicas**, apesar da expressiva redução do solo urbano, **aumentam** em termos absolutos em relação ao PDMS99, assegurando a potencialidade de Sintra em acolher atividades económicas;

— Consequentemente as áreas classificadas como **solo rústico** aumentam para 23.501 hectares (74% do território municipal), o que representa um **aumento de 7,8%** em relação ao anterior PDMS99;

— O conjunto dos **espaços naturais e florestais aumenta 8%** do PDMS99 para o PDMS2016, sendo que os **espaços florestais passam de uma afetação de 4% para 16%**, o que representa um expressivo aumento destas áreas que contribuem para o equilíbrio do sistema ecológico e produtivo;

— O PDMS2016 considera a **edificação dispersa** uma forma de ocupação contrária à eficiente utilização do território, e contrária aos objetivos do MDT, não promovendo quaisquer áreas a ela destinadas.

A distribuição de funções, por referência às potencialidades de desenvolvimento e da vocação das diferentes parcelas do território, pretende-se não só retirar o melhor contributo de cada uma delas para o desenvolvimento territorial de Sintra, mas também defender os valores em presença, fator, também ele, de equilíbrio e valorização económica do território. Se por um lado os valores naturais e da paisagem – **Capital Natural** de Sintra – assumem especial relevo em solo rústico – ecoeconomia –, a afirmação das nossas cidades devem afirmar a sua identidade – **Capital Humano e Capital Económico** de Sintra.

Figura 7 – Planta de ordenamento do novo Plano Diretor Municipal (Fonte: CMS PDMS2016)[47]

47 Versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016

8. EDIFICABILIDADE CONCRETA

Decorrente do estabelecimento de classes, categorias e subcategorias de ocupação, uso e transformação do solo, resulta a determinação não só da sua função territorial, mas também a determinação do aproveitamento do solo e intensidade da sua utilização em resultado da capacidade de carga das estruturas rústicas ou urbanas, e dos valores em presença. Estabelece-se, com a **Edificabilidade Concreta**, associada à classificação de solo, o aproveitamento ou intensidade de utilização de cada uma das categorias de espaço.

A Edificabilidade Concreta é a definida no Capítulo II, do Título V do regulamento do Plano, sendo que a mesma representa o direito concreto de construir e **"***é aquela que resulta da edificabilidade determinada, no âmbito de uma operação urbanística, em conformidade com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos para cada da categoria de espaço onde é executada***"**[48].

Ao estabelecer diferentes categorias de espaço, o Plano atribui, em consonância com a função de cada uma delas e com a intensidade de uso que deva suportar, à capacidade intrínseca de utilização do solo e parâmetros de edificação. A edificabilidade resultante da aplicação conjugada desses parâmetros, é, para efeitos do plano, a **Edificabilidade Concreta** de cada parcela do território.

Temos assim a designada **Edificabilidade Concreta**, que corresponde à máxima rentabilização funcional (edificatória) para determinada parcela do território[49], definindo parâmetros correspondentes à intensidade de uso que o território permite, estabelecendo e assegurando a função social dos solos, mas determinando o conteúdo do direito de propriedade.

9. PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O PDMS2016 afirma o seu propósito de igualdade no artigo 3º do seu regulamento[50], estabelecendo:

> *"A atividade administrativa de planeamento e ordenamento do território é por natureza discricionária e exige liberdade na sua conformação, em razão da livre e ampla ponderação do interesse público do ordenamento e equilíbrio do território, nas suas diversas componentes, ambiental, económica e social, e interesses nacionais, gerais e locais.*
>
> *Sem prejuízo dos demais princípios da atividade planeadora e administrativa, impera no presente Plano o princípio da igualdade, estabelecendo-se os mecanismos necessários*

48 Art.º 89 do regulamento do PDMS2016 (versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016)

49 Nos termos do artigo 7º do Regulamento (versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016): "Edificabilidade concreta" (ECnc)– Corresponde ao direito concreto de construção em cada prédio, parcela ou lote, expressa em metros quadrados de área total de construção (∑Ac), resultante da licença ou apresentação de comunicação prévia de operações urbanísticas, em conformidade com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos no presente Plano para cada categoria de ocupação do solo".

50 Versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016

a restabelecer a igualdade em todo o território municipal, e à correção dos seus efeitos, nomeadamente promovendo igual tratamento no domínio de oportunidades urbanísticas, na remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, e na repartição de benefícios e encargos decorrentes do plano, com vista à plena efetivação do princípio constitucional íncito nos artigos 13º e 266º da Constituição da República Portuguesa."

O presente Plano assume assim o propósito de **justa redistribuição dos benefícios e oportunidades, e dos encargos e sacrifícios,** e pretende ainda ser **eficaz na orientação dos comportamentos** dos cidadão/investidores perante o território, como se desenvolverá.

Efetivamente um plano territorial, em especial o plano diretor municipal enquanto instrumento congregador das disposições que vinculam os particulares nas suas determinações de ocupação, uso e transformação do solo para todo o território municipal, **sempre gera**, pela sua natureza, **desigualdades: nos sacrifícios impostos a alguns e nas oportunidades urbanísticas permitidas a outros**. Na classificação do solo, exercício consubstanciado na distinção básica entre solo rústico e solo urbano, a linha traçada confere, automaticamente, valores muito distintos às propriedades localizadas de um e de outro lado da linha, definindo o estatuto jurídico da coisa (imóvel) concreta, isto é, a determinação do conteúdo do direito de propriedade.

O **princípio da igualdade** perante benefícios e encargos exige assim a implementação de medidas para a sua distribuição equitativa, de benefícios/oportunidades e de encargos/sacrifícios, constituindo estas um direito fundamental dos cidadãos, consagrado no RJIGT e um dever para toda a Administração Pública, conforme estabelecido na Constituição da República Portuguesa (CRP).

A igualdade apresenta-se, aqui, não como ponto de partida mas como resultado que se pretende alcançar, exigindo uma conexão entre os critérios e o fim, que sejam razoáveis e suficientes à obtenção de uma igualdade jurídico-material. *Isto quer dizer que o princípio da igualdade não orienta, em concreto, a opção por um ou outro critério valorativo, mas exige que o critério escolhido encontre uma justificação razoável e suficiente no fim ou na ratio do tratamento jurídico*[51].

9.1. JUSTIÇA NA REPARTIÇÃO

Toda a ação da Administração Pública está subordinada à Lei, mas também aos seus princípios jurídicos, Princípios Gerais de Direito, onde tem especial relevo o Princípio da Igualdade, consagrado no art. 13º e no art. 266º da CRP.

O princípio constitucional visa o exercício de um direito igual para todos os cidadãos, não só apenas perante a Lei, mas também perante os outros cidadãos, e deste perante os

51 NB (18)

atos do poder público, vinculando assim toda a Administração Pública e o poder legislativo, compreendendo ainda no seu âmbito direitos mas também deveres.

Os cidadãos são iguais perante a Lei, no que se pode entender como uma **igualdade jurídica, quer na criação do direito quer na aplicação do direito**[52]. Interessa-nos aqui a primeira formulação: o **plano enquanto criador de direito.**

Na leitura de CANOTILHO e MOREIRA[53] *o* ***princípio da igualdade*** *tem a ver fundamentalmente com igual posição em matéria de direitos e deveres, que consiste em duas coisas: proibição de privilégios ou benefícios no gozo de qualquer direito ou na isenção de qualquer dever; proibição de prejuízo ou detrimento na privação de qualquer direito ou imposição de qualquer dever.* ***Os direitos e vantagens devem beneficiar a todos e os deveres e encargos devem impender sobre todos.***

Também para os mesmos autores[54], a vinculação da administração tem como dimensões mais relevantes, no âmbito do que a este plano importa:

— Proibição de medidas administrativas portadoras de incidências coativas desiguais (encargos ou sacrifícios) na esfera jurídica dos cidadãos (igualdade na repartição de encargos e deveres)

— Exigência de igualdade de benefícios ou prestações concedidas pela administração;

— Autovinculação da administração no âmbito dos seus poderes discricionários, devendo utilizar critérios substancialmente idênticos para a resolução de casos idênticos;

— Direito à compensação de sacrifícios quando a administração, por razões de interesse publico, impõe a um ou vários cidadãos sacrifícios especiais, violadores do princípio da igualdade perante os encargos públicos.[55]

A relevância do que se acabou de enunciar no âmbito do PDMS2016, é a natureza do exercício de planeamento. A configuração dos planos territoriais e as suas implicações no direito de propriedade, impõem sacrifícios, em nome do interesse público de salvaguarda de valores, ou de atribuição de oportunidades urbanísticas, também em nome do interesse público para a criação de condições de suporte à vida humana nas suas necessidades de habitação, atividades económicas e equipamentos sociais.

Para CORREIA[56] *a primeira impressão que ressalta do confronto entre plano urbanístico e o princípio da igualdade é a de que aquele constitui uma negação deste último. (...) O plano urbanístico tem carácter necessariamente discricionário e é fonte de desigualdades em relação aos proprietários dos imóveis por ele abrangidos.*

52 NB (14)
53 NB (3)
54 NB (3)
55 NB (3)
56 NB (14)

Para OLIVEIRA[57] a **discricionariedade de planeamento** *corresponde ao mesmo fenómeno de complementação do tipo legal em que se traduz a discricionariedade administrativa geral, mas com um aumento exponencial do poder de decisão do agente que muitos colocam perto da criatividade,* fazendo-a corresponder ao **grau máximo da discricionariedade.**

A desigualdade é uma característica inerente, inevitável, ao plano uma vez que o plano estabelece diferentes utilizações e intensidades de uso dos solos, cumprindo a sua função de determinação da ocupação, uso e transformação do solo. **Não assumiu o PDMS2016 que a desigualdade inerente ao planeamento territorial fosse uma fatalidade**. Não se seguiu, por isso, as conceções desvalorizadoras da importância do príncipio da igualdade, já que o princípio do ordenamento racional do território não pode ter supremacia sobre esse, não existindo no nosso ordenamento constitucional qualquer reserva expressa ou qualquer dispensa de sujeição da atividade planificatória à obrigação de igualdade jurídica.[58]

No entanto esta discricionariedade tem os limites da Lei, enquadrada pela lei geral, garantia dos princípios constitucionais e Princípios Gerais de Direito, e específica, pela LBPPSOTU e RJIGT, quadro legal que impõe regras claras na determinação do conteúdo dos planos. A Lei não deixa de reconhecer um alargado poder discricionário na escolha das soluções que se considerem mais adequadas para o modelo de desenvolvimento territorial traçado para o município, mas não o exime da ponderação das desigualdades por si criadas com o plano.

Para CORREIA[59] as limitações podem ser de caráter externo ou interno. As primeiras "*definem a moldura da discricionariedade de planeamento, limitam-na do exterior, estabelecendo limitações ou condicionamentos que têm de ser obrigatoriamente observados"; as segundas colocam "no interior do espaço da discricionariedade de planeamento, limitações na escolha entre várias soluções alternativas a consagrar numa correta decisão planificatória"*.

Tal não limita, e muitas vezes impõe, que na definição das políticas territoriais, também assentes na leitura das características intrínsecas do solo e suas potencialidades, e nas perspetivas de desenvolvimento do município, se venha a estabelecer, pelo plano, uma efetiva desigualdade. Por um lado, nos sacrifícios impostos ao conjunto dos proprietários que tem o dever de assegurar um conjunto de funções que garantem o funcionamento ecossistémico, confirmando o valor do Capital Natural no equilíbrio territorial; e por outro, o plano confere oportunidades de desenvolvimento urbanístico, função do solo que valoriza, em muito, os imóveis dos respetivos proprietários.

Este é *modelo tradicional* de determinação do conteúdo substantivo de um plano diretor municipal, expresso na figura seguinte.

57 NB (23)
58 NB (14)
59 NB (15)

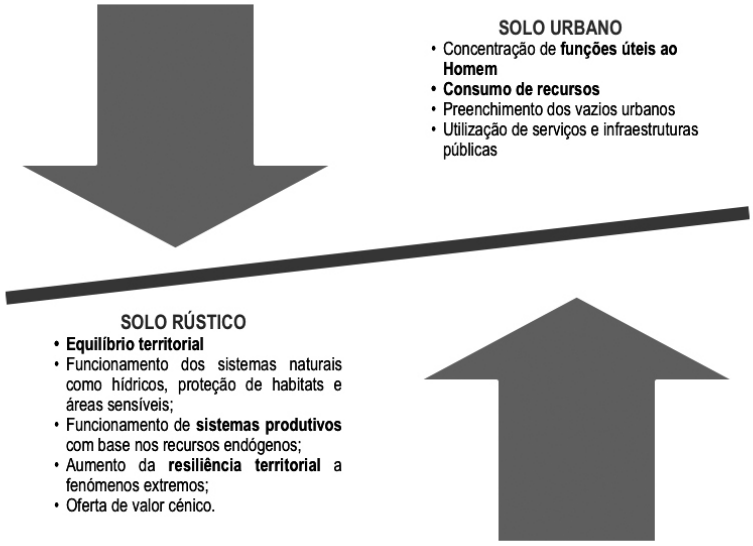


Figura 8 – Determinação do conteúdo substantivo de um PDM (Fonte: CMS PDMS2016)

Determina o RJIGT no seu artigo 9º, em matéria de graduação de interesses, que "*nas áreas territoriais em que convergem interesses públicos incompatíveis entre si, deve ser dada prioridade àqueles cuja prossecução determine o mais adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais". Foi nesta ponderação que o PDMS2016 estabeleceu o ordenamento do seu território,* **classificação e qualificação do solo**, e determinou **a Edificabilidade Concreta** com ela relacionada.

Segundo CORREIA[60], as dimensões da relevância do **princípio da igualdade** são:

— *O* ***princípio da igualdade imanente ao plano*** *ou proibição do arbítrio, estabelecendo que as disposições do plano não podem ser arbitrárias, nem ilógicas ou irrazoáveis, antes devem basear-se em fundamentos objetivos ou materiais bastantes;*

— *O* ***principio da igualdade transcende ao plano,*** *num duplo sentido de igualdade perante os encargos públicos e a igualdade de oportunidades urbanísticas.*

Na primeira acessão o PDMS2016 garantiu critérios uniformes e fundamentados para a determinação do solo urbano, assegurando assim igualdade.

A **igualdade perante os encargos públicos** exige que o *indivíduo que, em comparação com os restantes cidadãos, suporta um sacrifício especial e desigual em benefício da comunidade deve ser, por efeito do princípio da igualdade, indemnizado por essa mesma comunidade.*[61]

A **igualdade perante as oportunidades urbanísticas** tem a sua expressão desigualitária nas

60 NB (15)
61 NB (15)

medidas que definem formas e intensidades diferentes de utilização para as várias parcelas de terreno (...) que não deixam de significar um tratamento desigual dos diferentes proprietários.[62]

Este tratamento desigualitário não impõe um dever indemnizatório, mas sim **impõe ao plano o dever de consagrar *mecanismos ou instrumentos adjacentes ao plano que visem corrigir as desigualdades entre os proprietários.***

Estabelece a LBPPSOTU, no seu artigo 3º, destinado à enunciação dos princípios gerais, que deve ser assegurada *a justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos (...) planos territoriais e do instrumentos de política de solos*[63]. É, pois, obrigação do plano encontrar as formas e mecanismos de ultrapassar os conflitos que a atividade planificatória gera e cumprir a obrigação jurídica de justiça e igualdade, e corrigir os efeitos desiguais do plano.

Determina o **princípio da igualdade** que a Administração trate de igual modo todos os indivíduos no que se refere aos seus direitos e deveres, e ainda o dever, para além de planear e ordenar o crescimento das cidades de acordo com o interesse público, de garantir a distribuição equitativa, entre todos os cidadãos, dos encargos e sacrifícios, benefícios e oportunidades, resultantes do processo de planeamento, visando uma igualdade de oportunidades de aproveitamento urbanístico dos solos, ou seja em síntese, **um resultado material idêntico para todos os destinatários.** O respeito por este princípio constituí assim um parâmetro de vinculação da Administração, refletindo-se em todos os seus domínios de atuação, nomeadamente no âmbito do ordenamento do território. No âmbito do planeamento territorial, assume especial relevância que a Administração, para além da ponderação dos interesses públicos e privados, crie igualmente mecanismos que **consagrem, com eficácia prática, o princípio da igualdade no tratamento entre os particulares**, moldando assim o ato de planeamento aos princípios subjacentes ao Estado de Direito.

Dos meios ou instrumentos que podem superar a natural desigualdade criada pelo plano, encontram-se diversos mecanismos, muitos deles não enquadráveis neste tempo ou no âmbito do presente Plano, como sendo a nacionalização de terras, subsídios ou medidas tributárias. A gestão de mais-valias diretamente geradas pelo plano, constituem um mecanismo tributário natural, mas, até hoje, sem experiências conseguidas na sua plenitude.

Pretende assim o PDMS2016 criar mecanismos próprios, dentro do plano, dos limites da Lei e das competências conferidas ao Município, que reponham a igualdade territorial perante os modos diferenciadores de utilização do solo, reequilibrando os encargos e sacrífícos impostos e os benefícios e oportunidades atribuídos. Pretende o PDMS2016 ser neutro do ponto de vista dos interesses, aliviando a pressão existente nos solos (rústicos) com vista à sua máxima rentabilidade (edificação), determinando o artigo 84º do Regulamento:

62 NB (15)
63 Lei n.º 31/2014, art. 3º, al. f)

"O Plano estabelece a edificabilidade abstrata para todo o território municipal, enquanto mecanismo destinado a restabelecer a igualdade, e à correção de efeitos não consentâneos com o princípio afirmado no artigo 3º, promovendo igual tratamento no domínio de oportunidades urbanísticas, da remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, e da repartição de benefícios e encargos decorrentes do plano." [64]

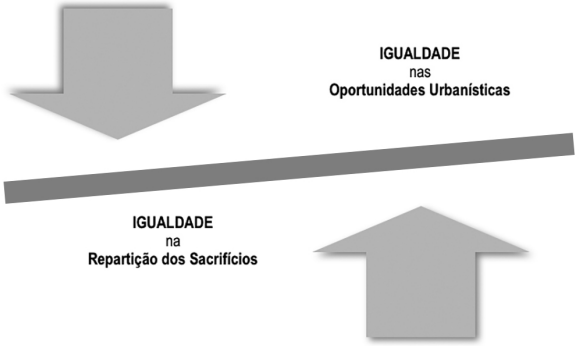


Figura 9 – Esquema representativo da Igualdade no Plano (Fonte: CMS PDMS2016)

9.2. VALOR FUNDIÁRIO

No estabelecimento de mecanismos de reposição de igualdade nos IGT, devemos antes de mais ter em consideração que o ordenamento do território visa, compatibilizando as diferentes funções que o solo desempenha, (i) ambiental, (ii) produtiva e (iii) de suporte (nomeadamente de edificação), maximizando a função social da propriedade. Ao invés, aos proprietários importa alcançar a maior vantagem económica (edificação) [65].

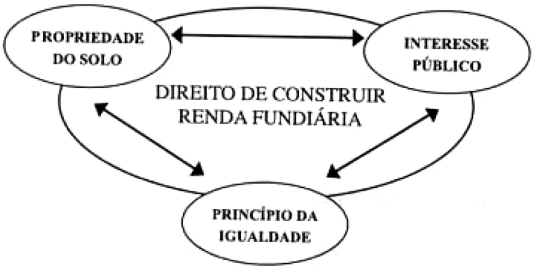


Figura 10 – Fonte: CARVALHO, J. (NB 4)

64 Art. 3º do Regulamento do PDMS2016, na versão apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016:
"1 - A atividade administrativa de planeamento e ordenamento do território é por natureza discricionária e exige liberdade na sua conformação, em razão da livre e ampla ponderação do interesse público do ordenamento e equilíbrio do território, nas suas diversas componentes, ambiental, económica e social, e interesses nacionais, gerais e locais.
2 - Sem prejuízo dos demais princípios da atividade planeadora e administrativa, impera no presente Plano o princípio da igualdade, estabelecendo-se os mecanismos necessários a restabelecer a igualdade em todo o território municipal, e à correção dos seus efeitos, nomeadamente promovendo igual tratamento no domínio de oportunidades urbanísticas, na remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, e na repartição de benefícios e encargos decorrentes do plano, com vista à plena efetivação do princípio constitucional íncito nos artigos 13º e 266º da Constituição da República Portuguesa."
65 NB (8)

O plano é assim conformador do território mas também do direito de propriedade, e é aos instrumentos de gestão do território que cabe ponderar e decidir este conflito de interesses, entre a função social do solo e o direito de propriedade[66], em respeito pelo princípio da igualdade e pelo interesse público do ordenamento do território.

No estabelecimento dos mecanismos de redistribuição não podemos, no entanto, deixar de reconhecer que é a função de suporte (edificatório) que maximiza o valor económico do solo, na perspetiva do seu proprietário, verificando-se baixas ou mesmo nulas remunerações para funções tão importantes como as que asseguram o funcionamento dos ecossistemas, isto é, do Capital Natural dos territórios. Como é sabido a base de avaliação das propriedades (solo) sustenta-se no princípio de que *um determinado terreno vale o que nele se pode fazer e pelo rendimento que daí se retira.* É neste sistema de valoração do solo (estritamente económico) que deve o Plano ponderar os mecanismos a adotar para restabelecimento dos equilíbrios de interesses.

Usos do Solo	Função Social do Solo	Remuneração económica da propriedade
Ambiental	✓	0
Produtivo	✓	Baixa
Suporte (edificatório, ...)	✓	Alta

Figura 11 – Função social do solo (Fonte: CARVALHO, Jorge NB (9)

Já acima referimos que "*os planos territoriais, mais do que reservar solo para uso agrícola, devem preservar o espaço rústico de desenvolvimentos deslocados afetos ao uso urbano, que desorientam o mercado, inflacionam os preços e dificultam o acesso dos agricultores ao solo agrícola*"[67].

Na última década tem se verificado em Sintra uma efetiva pressão sobre o solo rústico para funções de edificação, fruto do elevado preço do solo urbano, e das disposições dos IGT ao consagrarem o princípio de "*unidade mínima de edificação*". A par de tal tendência e da necessidade de investimento na requalificação das áreas urbanas tornando-as mais atrativas, o PDMS2016 cria mecanismos que efetivem a apetência dessas áreas (solo urbano) para a edificação, clarificando que as demais (solo rústico) devem ser afetas (sem pressão ou expetativas) às funções adequadas (agrícola, florestal, ecossistemas) sob pena de uma *perda efetiva de valor do Capital Natural e da Paisagem, e com custos para o município na execução e manutenção das infraestruturas e serviços de natureza urbana em solo rústico.*

66 NB (8)
67 NB (27)

9.3. EDIFICABILIDADE ABSTRATA E REMUNERAÇÃO DO CAPITAL NATURAL

Por tudo o acima exposto, o PDMS2016, num exercício objetivo na apreciação das condições intrínsecas do território, e no estabelecimento de um território capaz de conceder as condições adequadas à concretização do seu MDT, concretizou a classificação e qualificação do solo que melhor servia a ambos os objetivos. Mas, adicionalmente, estabelece o PDMS2016, mecanismos de reposição de igualdade que atenuam qualquer constrangimento no exercício de planeamento e ordenamento do território.

O exercício de planeamento, elaboração de um plano vinculativo dos particulares, sempre coloca constrangimentos, quando se assume que o "*traçar da linha*", entre solo urbano e solo rústico, muito influi no património dos particulares. Com estabelecimento de uma **Edificabilidade Abstrata**, onde todos se apresentam iguais perante o plano, nenhum constrangimento se coloca à definição do melhor ordenamento do território. O PDMS2016 foi assim um exercício livre e apenas assente nas efetivas qualidades e características de cada parcela do seu território. O PDMS2016, consubstanciado na proposta apresentada à Comissão Consultiva em abril de 2016, em especial a sua proposta de ordenamento, reflete assim, um exercício livre na sua conformação, assumindo as melhores soluções para a (i) salvaguarda da diversidade do território, (ii) para a potenciação dos seus melhores recursos, e (iii) para tomar a vida dos nossos cidadão mais qualificada, mais equilibrada e com maiores oportunidades.

Ao estabelecer classes e categorias de espaço, o plano determina o aproveitamento máximo do solo, através dos parâmetros de intensidade de utilização. Esse é o *modelo tradicional* de estabelecimento da ocupação, uso e transformação do solo, consubstanciado nos planos de ordenamento, em especial aqueles vinculativos dos particulares.

Ao **ordenamento territorial** estabelecido, estabelece o PDM2016 intensidades de uso, definindo a **Edificabilidade Concreta** em cada parcela do território, que determinariam o conteúdo do direito de propriedade em todo o território municipal, se não fosse estabelecida, em paralelo a **Edificabilidade Abstrata**, determinando também por essa via o valor (potencial) de cada propriedade concreta.

Conscientes que esse exercício livre (tradicional) levaria ao estabelecimento de desigualdades, inevitáveis, perante as diferentes parcelas do território e seus proprietários, funções e intensidades de uso, o PDMS2016 não deixou de estabelecer mecanismos que visam o restabelecimento de equilíbrios e igualdades perante os sacrifícios e as oportunidades.

Impõe a Lei que o plano deva restabelecer os equilíbrios que as suas determinações – conformação do território e conformação do direito de propriedade – originam. A Lei, LBPPSOTU e RJIGT, consagram o direito dos proprietários à distribuição equitativa (perequativa) dos

benefícios e dos encargos decorrentes dos planos vinculativos dos particulares[68], impondo o dever destes instrumentos preverem mecanismos (diretos ou indiretos) de perequação. Mas o plano através do ordenamento estabelecido pela classificação e qualificação do solo, atribui, inevitavelmente diversas potencialidades edificatórias às diferentes propriedades, e tem como consequência inevitável a diferenciação de valores do solo, isto é, interfere diretamente e define o valor (potencial) de cada propriedade para os seus titulares.

A perequação, enquanto meio de reequilíbrio das diferentes intensidades do direito concreto edificatório, corresponde ao "*conjunto de princípios, normativa e procedimentos, que corrijam ou compensem as desigualdades criadas por instrumentos de ordenamento do território*"[69]. A perequação permite assim estabelecer uma compensação entre os diferentes usos e intensidades (urbanos, agrícolas, florestais e ambientais), colocando os diversos proprietários perante uma maior neutralidade, **reequilibradora do valor do solo**. A **perequação** é pois um **imperativo de justiça, obrigação constitucional** de execução do **princípio da igualdade**[70], e deve o plano estabelecer mecanismos que anulem ou atenuem a desigualdade introduzida.

A prossecução do princípio constitucional da igualdade, para ser efetivo, obriga a que a questão seja encarada na sua dupla vertente: (i) os benefícios e oportunidades, e (ii) os encargos e sacrifícios, devemos entender-se:

— Os **benefícios e oportunidades**, essencialmente relacionados, pelo seu valor económico, com as oportunidades urbanísticas, isto é, as faculdades edificatórias concretas conferidas pelo plano;

— Os **encargos ou sacrifícios**, no sentido do sacrifício imposto aos proprietários, relacionados com a salvaguarda de valores naturais e na obrigação de manutenção de sistemas ecossistémicos, consubstanciando numa imposição de não edificação.

O sistema, a que podemos aqui designar de "*tradicional*", desenvolve os estudos de análise da realidade territorial e determina, na sua planta de ordenamento, o destino de cada parcela do território, distinguindo entre solo urbano e solo rústico, e em cada uma destas classes, qualifica-o em função das capacidades, potencialidades e vocação dos solos. Atribui-se assim em todo o território municipal, categorias de espaço que determinam a ocupação, uso e transformação possível do solo, e estabelecem-se parâmetros para cada uma dessas categorias em função das intensidades desejadas ou permitidas para cada parcela do território em concreto.

Mas nesse exercício, que designámos de "*tradicional*", a definição da linha separadora entre solo rústico e solo urbano (e dentro destes nas suas diversas categorias), é o fator

68 LBPPSOTU, art. 64º, n.º 2
69 NB (5)
70 NB (14)

principal na criação de desigualdades. Temos assim de um lado o solo urbano com benefícios e oportunidades permitidas a alguns (poucos) e do outro lado os encargos e sacrifícios – no sentido acima enunciado - impostos a outros (muitos), e em que o plano determina o valor fundiário de uns e de outros, distanciando-os profundamente.

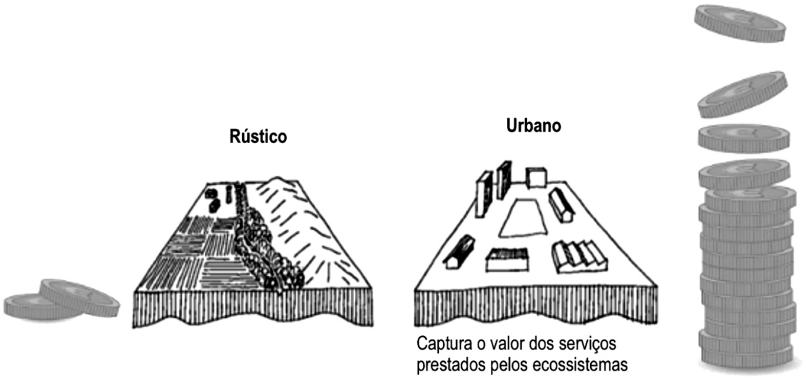


Figura 12 – Adaptado de Moskowitz & Lindbloom, The Latest Book of Development Definitions, New Brunswick Center for Urban Policy Research, Rutgers – The State of New Jersey, 2004, pag.411 (Fonte: CMS PDMS2016)

O PDMS2016 não se reteve nesta fatalidade.

Considerando que o equilíbrio territorial é proporcionado, para aqueles que habitam e vivem as cidades (solo urbano), por um conjunto de funções que são asseguradas pelo solo rústico, funções produtivas (por exemplo, de alimentos, oxigénio, água doce) e funções de regulação (por exemplo, do clima, de doenças, de cheias), funções essas essenciais à vida humana, estabelece o PDMS2016, no sentido de remuneração dos serviços prestados pelo solo rústico (de baixa ou nula valorização edificatória) ao solo urbano (de maior valorização económica/edificatória) uma **Edificabilidade Abstrata** a todo o território municipal, que corresponde a um **Índice Médio de Utilização** *(Iu)*, igual para todo o território municipal, quer seja para o solo rústico, quer seja para o solo urbano, com uma **função reequilibradora de oportunidades e sacrifícios**, constituindo a **concretização do princípio da igualdade.**

Importa relembrar as diversas funções do solo (produção, regulação, culturais e de suporte)[71], enquanto fatores/critérios para as diferentes intensidades de utilização do solo, e também das diversas utilidades que o seu proprietário pode retirar do solo. Assim, nesta ponderação de interesses, públicos e privados, interessará reforçar o papel das funções, reequilibradoras, realizadas pelos ecossistemas, quer para todo o território, quer, em especial, os serviços que os ecossistemas prestam ao solo urbano. O reconhecimento que **os elementos naturais desempenham funções determinantes ao bem-estar humano**, isto é, à

71 Regime Jurídico da Conservação da Natureza, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 142/2008 de 24 de julho

sobrevivência das populações, conduz à necessidade de lhe atribuir valor, conforme atrás expresso, para ponderar o que se deve pagar pela utilização de recursos naturais e receber pela conservação dos serviços dos ecossistemas, e incorporar esse valor na economia territorial. Questão que se coloca é: o que devem receber aqueles que, para assegurar funções de equilíbrio territorial, essenciais à vida e bem-estar humano, garantem funções ecossitémicas, e, por isso, lhes está atribuído, nos termos do plano, um menos valioso aproveitamento das suas propriedades, em benefício de outros que o têm?

O PDMS2016 assume o desígnio de valorização do património natural e cultural do território, bem como de contenção urbana, evitando o alastramento desordenado e desestruturado das edificações ou urbanizações, que coloca em causa importantes recursos naturais e económicos, e **reconhece a importância do Capital Natural** para atingir esse propósito. Em contraponto, não pode deixar de valorar aqueles que prestam serviços à economia territorial, apresentando mecanismos que atuam a diversos níveis, na dicotomia estabelecida, pela Lei e pelo plano, entre solo urbano e solo rústico, para o **reequilíbrio de sacrifícios e oportunidades**, e do valor acrescentado que representa para Sintra o Capital Natural do seu território, mas a que acrescem os sacrifícios/encargos impostos aos proprietários para desenvolvimento de funções territoriais menos rentáveis das suas propriedades, como sendo a manutenção dos sistemas naturais, a agricultura e a floresta.

Nesse sentido o PDMS2016 estabelece, como mecanismo de **reequilíbrio entre sacrifícios e oportunidades** impostas aos particulares e instrumento **regulador da valorização do solo,** uma **Edificabilidade Abstrata** para todo o território municipal, assegurando a igualdade entre os cidadãos proprietários e a neutralidade do ponto de vista dos interesses, aliviando a pressão existente nos solos, que sempre se regem pela sua máxima rentabilidade (edificação). Considerando que é pela capacidade edificatória que os particulares aferem a valorização de um determinado terreno, por ser essa a função que maximiza a rentabilidade económica (do ponto de vista do interesse privado), o PDMS2016, ainda que entenda, na prossecução do interesse público que compete às entidades públicas, que a função edificatória não deva ser sobrevalorizada, não pode ignorar o que o mercado de solos considera e se determina sobre tal realidade – a possibilidade ou não de edificar.

Por último importa referir que outras opções poderiam ser tomadas quanto à **remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas – Capital Natural** – e reequilíbrio entre funções urbanas e não urbanas, nomeadamente a afetação de recursos financeiros do Estado ou dos municípios a esse desígnio. Não foi essa opção do PDMS2016, que estabelece um instrumento direto de remuneração, entre particulares, aqueles que necessitam e consomem recursos e aqueles que os asseguram e conservam.

9.3.1. Edificabilidade Abstrata

Recorre o PDMS2016 a uma forma de ficcionar a realidade, ideal, em que todos pudessem edificar (na consideração que o particular a isso sempre almeja), mas determina, também o plano, que isso (a edificação) só pode acontecer nas parcelas que melhor servem a essa função (edificatória).

O PDMS2016 estabelece, nesses termos e para esses fins, uma **Edificabilidade Abstrata,** aplicável a todo o território municipal, e estabelece mecanismos de transferência de edificabilidade entre áreas onde a ficção estabelecida não é possível concretizar e as áreas onde efetivamente se deseja que esta se realize, como suporte à melhoria das condições de vida das populações e que sirvam à dinamização e requalificação da economia do município, tendo por fundamento as potencialidades, vocações e investimentos em presença.

Estabelece o PDMS2016 no seu Regulamento[72] que a **Edificabilidade Abstrata** constitui um mecanismo de perequação por forma a *garantir a repartição dos benefícios e oportunidades, e dos encargos e sacrifícios que dele resultam, c*orresponde ao estabelecimento de um **índice de utilização** (*Iu)* **de 0,1, aplicável a todo o território municipal, e que a *"Edificabilidade abstrata"*** *(EAbs)* corresponde[73] *ao produto do índice de utilização (Iu) previsto no Plano e a área total do terreno a que corresponde, sendo expressa em metros quadrados de área total de construção (∑Ac)*; e que o **"**Índice de utilização**"** *(Iu)*[74] *corresponde ao valor máximo de utilização do solo admitido pelo plano, determinando a sua edificabilidade, e corresponde ao quociente entre a área total de construção (Ac) e a área do solo (As) a que o índice diz respeito, traduzido na fórmula: Iu = Σ Ac/As*.

Refira-se que o quantitativo determinado para o **Índice de Utilização,** *Iu (0,1),* teve em conta a realidade concreta do território de Sintra, intensidade de utilização do seu território, as expectativas dos particulares, ponderadas entre solo urbano e solo rústico, e ainda o que se entende adequado à remuneração do Capital Natural, para que as expectativas de edificação sejam secundarizadas face ao importante papel que as parcelas de solo rústico (natural) desempenham no equilíbrio de todo o sistema de ocupação e utilização do solo, e as consequências que advêm de sua má afetação, retirando assim a pressão urbanísticas que, ainda, recai sobre o solo rústico.

Impõe-se afirmar que a **Edificabilidade Abstrata** é uma ficção que serve ao estabelecimento de **mecanismos de reequilíbrio de valor do solo** em todo o território municipal, e não um direito imediato edificatório, conforme adiante se estabelece.

72 Regulamento do Plano, art. 86º e seguintes (versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016)
73 Nos termos do n.º 2 do artigo 178.º do RJIG
74 Nos termos da al. h) do n.º 3 do artigo 7º (versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016)

9.3.2. O direito a edificar

Importa, neste momento proceder ao enquadramento desta matéria, quer em termos da conceptualização do direito de propriedade, e, na assumida e uniforme doutrina e jurisprudência, sobre a distinção entre o direito de propriedade e o direito de edificar (*jus aedificandi),* nos termos do que já hoje é o enquadramento legal, geral e especial.

Para OLIVEIRA e LOPES[75], *a característica iminentemente física do direito do urbanismo e das posições jurídicas por este sancionadas, não inviabiliza que nele tenham lugar figuras ou mesmo direitos desmaterializados (isto é, direitos referidos a certos solos – solos transmissores -, mas que se podem vir a concretizar noutros diferentes – solos recetores - como os atinentes a* ***perequação*** *e a* ***transferência de edificabilidade e que a dissociação jurídica*** *entre o* ***direito de construir*** *e o* ***direito de propriedade privada****, por reconhecimento, pelo menos parcial, que o direito de construção como direito subjetivo autónomo é transferível, independentemente do direito de propriedade do solo.*

E para MONTEIRO[76], o direito de construir é constituído pela *edificabilidade que pode ser realizada de acordo com o aproveitamento urbanístico definido pelo plano, sendo objeto do seu direito constituído por um bem – utilidade económica criada pelo plano – e não por uma coisa corpórea sobre a qual ele exerce o seu domínio pleno e absoluto, já que se trata de um bem público [solo] – criado por um ato jurídico-público – que o titular do direito pode consolidar na sua esfera jurídica privada mediante o cumprimento dos deveres urbanísticos que lhe estão associados*.

"*A* ***desmaterialização do direito de construir*** *é uma condição necessária para viabilizar a materialização do edifício e a constituição sobre ele de um novo direito de propriedade*", sendo que o "*solo urbano é, na verdade, mero suporte físico da urbanização e da edificação, sendo absolutamente indispensável como seu suporte jurídico"*[77].

Assim, o PDMS2016 estabeleceu a **dissociação entre a propriedade do solo e o direito de construir**, uma vez que na maior parte das vezes tal exercício, por parte do particular, é incompatível com o interesse público do correto ordenamento do território e da salvaguarda dos valores ambientais, naturais e económicos, e igualmente incompatível com o interesse municipal, consubstanciado no seu MDT.

75 NB (25)
76 NB (20)
77 NB (20)

Neste sentido MONTEIRO[78]: *A separação entre o direito abstrato e o direito concreto de construir é, na verdade, o resultado de um* ***desmembramento em dois "direitos"*** *que, isolados, não permitem realizar o melhor aproveitamento do solo. O objeto do direito é constituído por um bem – utilidade económica criada pelo plano – e não por uma coisa corpórea sobre a qual o proprietário exerce o seu domínio pleno e absoluto. Trata-se de um bem público – criado por um ato jurídico-público – que o titular do direito pode consolidar na sua esfera jurídica privada mediante o cumprimento dos deveres urbanísticos que lhe estão associados.*

Para MONTEIRO[79] *não existem dois direitos de construir autónomos entre si, mas apenas* ***duas posições jurídicas distintas dentro da estrutura do mesmo direito****, que se reúnem para constituir a plenitude dos seus poderes na esfera jurídica* do titular do direito predial. *A separação entre o direito abstrato e o direito concreto de construir é, na verdade, o resultado de um desmembramento do direito de construir em dois direitos que, isolados, não permitem realizar o aproveitamento. O titular do direito concreto de construir tem uma expetativa de poder vir a materializar a edificabilidade real que o plano prevê para o seu terreno, mas não pode construir para além do índice médio de utilização se não adquirir o excesso.*

Por um lado, estabelece o PDMS2016 uma **Edificabilidade Concreta**, destinada à **concretização de um correto aproveitamento dos recursos e potencialidades do território**, e por outro estabelece uma **Edificabilidade Abstrata destinada à concretização do princípio da igualdade transcendente do plano**[80]. A concretização da ocupação/edificação estabelece-se através de mecanismos de **Transferência de Edificabilidade**, como forma de remuneração dos serviços prestados entre solo urbano e rústico, que adiante melhor se desenvolve.

Neste sentido o RJIGT prevê, no seu artigo 178º e seguintes, que o valor dos benefícios atribuídos a cada proprietário é o resultado da diferença entre a edificabilidade abstrata e o direito concreto de construção que lhe é atribuído, podendo ser objeto de negócios jurídicos, de natureza real e sujeitos a registo predial, a compra e venda de edificabilidade. Pretende assim o RJIGT tornar os proprietários imunes às escolhas urbanísticas do plano, através da dissociação do direito de construir do direito de propriedade, levando a uma efetiva desmaterialização daquele direito.

Também MONTEIRO[81] considera que *apesar de a edificabilidade não ser, em si mesma, uma coisa corpórea, mas apenas uma* ***realidade jurídica criada pelo plano****, pode dizer-se que ao vincular a sua materialização a uma determinada parcela do território – independentemente de se tratar do terreno de onde ela emerge ou de outro para o qual ela possa ser transferida –* ***o plano procede à sua coisificação****.*

78 NB (20)
79 NB (20)
80 Conforme CORREIA, F.A. (NB 15)
81 NB (20)

9.4. TRANSFERÊNCIA DE EDIFICABILIDADE

Pelo que atrás se expôs, em resultado da dicotomia entre solo urbano e solo rústico, o PDMS2016 estabeleceu, inevitavelmente, também uma dicotomia entre **Edificabilidade Concreta** e **Edificabilidade Abstrata**, pela função que cada um desses parâmetros desempenha no equilíbrio e na economia territorial.

A primeira corresponde à efetiva (concreta) capacidade de edificação, em função dos valores em presença, a **capacidade de suporte** de cada parcela do território em acolher edificação, reconhecendo que é essa que maximiza, do ponto de vista do interesse privado, a melhor utilização do solo.

A segunda é estabelecida para concretização do **princípio da igualdade** – assegurar a igualdade de todos os cidadãos perante a Lei -, dando execução à **justa repartição de encargos/sacrifícios e benefícios/oportunidades** estabelecidos na Lei, em especial na CRP.

Se por um lado o titular de uma propriedade, destinada à urbanização e/ou edificação, tem a natural expectativa de a vir materializar, do outro lado encontram-se os proprietários a quem é imposto o encargo/sacrifício de assegurarem o funcionamento e manutenção dos ecossistemas que viabilizam a vida humana. Tem assim o plano, como instrumento de reequilíbrio e de reposição da igualdade entre proprietários, o dever de estabelecer mecanismos de reposição da igualdade. O PDMS2016, a par da determinação de uma **Edificabilidade Abstrata** e da **Edificabilidade Concreta**, estabeleceu ainda o mecanismo de **Transferência de Edificabilidade** entre áreas que apresentam restrições à edificação e aquelas a ela destinadas.

Transferência de edificabilidade

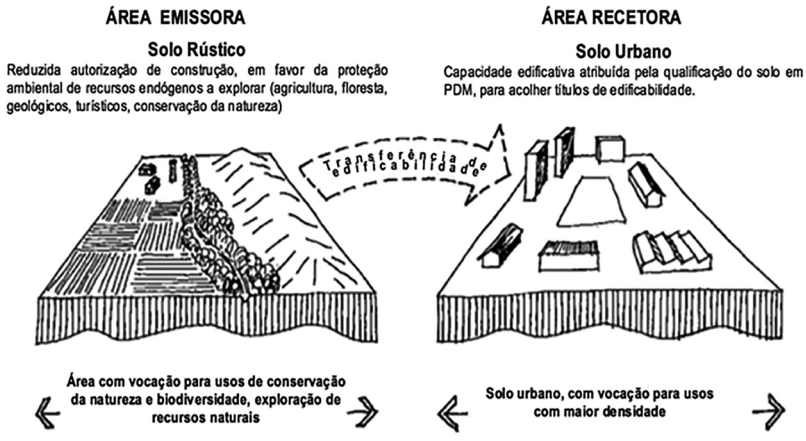


Figura 13 – Adaptado de Moskowitz & Lindbloom, The Latest Book of Development Definitions, New Brunswick Center for Urban Policy Research, Rutgers – The State of New Jersey, 2004, pag.411 (Fonte: CMS PDMS2016)

A **Transferência de Edificabilidade**, assente na emissão de títulos de edificabilidade, proveniente de um determinado terreno a serem executados num outro, tem já diversas experiências a nível internacional. O quadro legal português prevê o sistema de transferência de edificabilidade, quer na LBPPSOTU[82] quer no RJIGT [83].

Trata-se, em síntese, de um sistema que incentiva a transferência voluntária de direitos edificativos (abstratos) de áreas onde se opta por a construção ter menor ou nula expressão, para áreas com maior aptidão para a receber.

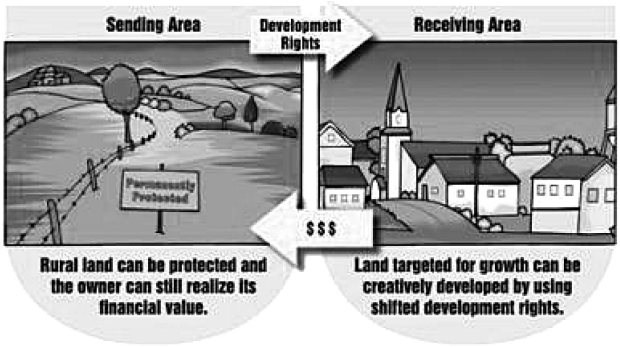


Figura 14 – **Transferência de Edificabilidade**
(Fonte: Transfer of development rights: a case study of widening of karl-marx road vijayawada, Vijayawada, Índia)

A **Transferência de edificabilidade** tem assim uma primeira **função perequativa**, na distribuição de encargos e sacrifícios, benefícios e oportunidades. Terá também uma **função de política urbanística**, servindo quer à concentração de edificação quer à salvaguarda de áreas onde não se pretende a edificação face à necessidade de salvaguarda de recursos, naturais ou outros, que se impõem no território, resultante da necessária ponderação dos diversos interesses em presença.

O PDMS2016 estabelece instrumentos, conjugando a **Edificabilidade Abstrata**, a **Edificabilidade Concreta** e o mecanismo de **Transferência de Edificabilidade**. Temos pois que, estabelecida a Edificabilidade Abstrata *(Iu = 0,1)* para todo o território municipal, a edificação apenas pode ocorrer nos termos e parâmetros definidos para cada categoria de espaço, Edificabilidade Concreta, de acordo com o ordenamento estabelecido, sendo a edificação orientada, na sua quase totalidade para o solo urbano. Através destes instrumentos/parâmetros conjugados consegue o PDMS2016 orientar a utilização do território para os seus princípios de sustentabilidade (solo urbano versus solo rústico), retirando do solo rústico a pressão de expectativas baseadas na "*unidade mínima de edificação" ou outras expetativas futuras edificatórias, sempre assegurando a remuneração dos servidos prestados por tais unidades prediais.*

82 LBPPSOTU art. 21º
83 RJIGT art. 179º, e ainda no anterior quadro legal (Decreto-lei n.º 380/99 no seu art. 140º)

Pela **Edificabilidade Abstrata** todos os proprietários têm as mesmas oportunidades de valorização da sua propriedade, mas, considerando que o plano define a classificação e qualificação do solo, determinando a distinção entre solo urbano e solo rústico, e os respetivos parâmetros de edificabilidade diversos para as diferentes categorias de solo, isto é, a **Edificabilidade Concreta**, linha traçada é geradora da desigualdade, determinando o valor fundiário das propriedades de um de outro lado.

Por forma a assegura a igualdade do plano, a **Edificabilidade Abstrata é igual para todo o território municipal**. Mas a **Edificabilidade Concreta varia em função da apetência/vocação dos solos**. Estabelece assim o PDMS2016 um mecanismo de **Transferência de Edificabilidade**, entre a Edificabilidade Abstrata e a Edificabilidade Concreta, esquematicamente representado na figura seguinte.

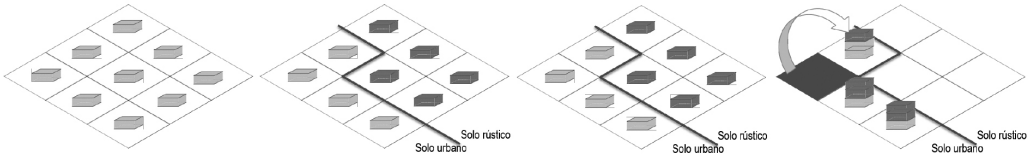


Figura 15 – Funcionamento do mecanismo de igualdade do plano, Edificabilidade Abstrata, Edificabilidade Concreta e Transferência de Edificabilidade

A **Transferência de Edificabilidade** serve também à libertação de espaços dentro do perímetro urbano, destinando-os às funções de lazer, encontro e qualificação dos aglomerados, servindo não só a compactação mas, em especial, à qualificação do espaço urbano e melhoria da qualidade de vida das populações.

Alcança assim o PDMS2916, através dos **mecanismos conjugados de Edificabilidade Abstrata, Edificabilidade Concreta** e **Transferência de Edificabilidade**, os objetivos, por um lado, de compactação dos núcleos urbanos, a libertação de espaços no interior das cidades com vista à qualificação dos espaços urbanos e melhoria de qualidade de vida das populações, e por outro, a **salvaguarda da paisagem** rural, dos valores naturais e do património cultural, **Capital Natural** e económico do município.

A atuação dos particulares sempre será orientada pelo seu interesse, particular, e que, como vimos atrás, tende a maximizar o valor do solo em função da potencialidade edificatória. Pela constatação desse facto, o PDMS2016 estabelece adicionalmente um **regime de benefícios e penalidades** a aplicar aos comportamentos que prossigam os objetivos do plano e aqueles que não o fazem. Pretende-se com este regime **orientar comportamentos** e obter, na ocupação, uso e transformação do solo os **melhores aproveitamentos** em consonância com o MDT estabelecido.

Nesse sentido, estabelece o Plano mecanismos de benefícios e penalidades, consoante a atuação dos particulares, no que se refere às decisões que tomam nos seus investimentos e atuação sobre o território, adira em maior ou menor medida aos objetivos do plano e do seu MDT, traduzindo-se num **fator majorativo ou minorativo a aplicar** às operações urbanísticas, e são instituídos de modo a:

— Influenciar o titular da **propriedade originária da edificabilidade**, como fator potenciador de comportamentos sobre o a parcela de território que fica, pela emissão do título, liberto da pressão edificatória;

— Influenciar o **detentor de títulos de edificabilidade** no momento de execução dos respetivos títulos.

Conforme o artigo 112º do Regulamento[84], "*com vista a uma eficaz orientação para a estratégia e objetivos do Plano e seus resultados (...), estabelecem-se benefícios e penalidades em função do contributo das diferentes operações, de acordo com o disposto pelo Plano, em especial no seu modelo de desenvolvimento territorial*". E que "*os benefícios e penalidades operam, nos termos dos números seguintes por aplicação de fatores majorativos ou minorativos ao índice de utilização (Iu) (...) aquando da emissão de titulo de edificabilidade de uma parcela em concreto, ou à quantidade de metros quadrados (m²) constante de título de edificabilidade a executar no âmbito de uma operação urbanística concreta*".

9.5. TÍTULOS DE EDIFICABILIDADE

Por último interessa aqui enunciar, de forma breve (remetendo para próximos textos sobre o PDMS2016) o **sistema de execução dos direitos de edificabilidade**, consubstanciados em **Títulos de Edificabilidade (TEd)**, emitidos pelo Município, e as regras para a sua emissão, utilização e execução, sem prejuízo, conforme se estabelece no Regulamento do Plano[85], que esta será matéria, obrigatoriamente, de ser objeto de regulamento próprio.

Estabelece-se assim que os **TEd** podem ser emitidos de forma direta (originária) ou de forma indireta (derivada), consoante a sua relação com o objeto que lhe dá origem e a finalidade que prosseguem, no âmbito do plano.

A **Edificabilidade Abstrata**, quer originária quer derivada, é titulada – ***Titulo de Edificabilidade*** (TEd) – e sujeita a registo predial nos termos no artigo 179º, n.º 3, do RJIGT.

O Plano considera **Edificabilidade Abstrata Originária** aquela que resulta diretamente da aplicação à área de solo *(As)* de um determinado prédio do seu índice de utilização *(Iu)* de *Edificabilidade Abstrata*, e **Edificabilidade Abstrata Derivada** aquela que tem origem num crédito proveniente de uma operação urbanística, isto é, resultante da não concretização

84 Versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016
85 Regulamento do Plano, artigos 107º e seguintes (versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016)

da totalidade da sua *Edificabilidade Abstrata*, ou da totalidades dos metros quadrados dos títulos executados, resultando um crédito em metros quadrados correspondente ao diferencial da edificabilidade concretizada e a edificabilidade abstrata ou titulada. Isto é, será **originária** aquela que resulta diretamente da aplicação do *Iu* previsto no PDMS2016 a uma determinada parcela, e será **derivada** a que resulta de créditos obtidos da execução de operações urbanísticas, pela não execução de títulos detidos e apresentados, em operações urbanísticas de reabilitação ou demolição de edificações.

10. CONCLUSÃO

O PDMS2016 com o estabelecimento destes **mecanismos integrados** – Edificabilidade Abstrata, Edificabilidade Concreta e Transferência de Edificabilidade -, é:

— **Garante de um correto ordenamento do seu território** – Edificabilidade Concreta – assegurando que os solos são afetos na medida das suas melhores capacidades e **valorizando o seu Capital Natural, remunerando os serviços prestados pelos ecossistemas**;

— **Justo na repartição das oportunidades e dos sacrifícios** – Edificabilidade Abstrata e Transferência de Edificabilidade -, concretizando o imperativo legal do **princípio da igualdade**;

— **Eficaz na orientação dos comportamentos** – benefícios e penalidades -, para os objetivos estratégicos municipais estabelecidos pelo seu **Modelo de Desenvolvimento Territorial**.

O presente texto não esgota, nem trata amplamente as matérias em causa, mas pretende servir ao enquadramento e enunciação dos princípios que se estabeleceram no PDM2016, identificando a realidade base do PDMS2016 e os instrumentos, mecanismos e políticas que estão na base da proposta de plano.

Face à natureza dos instrumentos utilizados, a sua correlação, funcionamento e complexidade, o texto será estruturados em diferentes componentes, correspondendo o presente texto à explanação da proposta de plano e dos mecanismos propostos. Seguir-se-ão outros onde serão abordadas matérias específicas dos instrumentos propostos pelo plano (PDMS2016), nomeadamente a natureza e função de cada um dos instrumentos utilizados e a razão da sua conjugação, os critérios subjacentes aos mecanismos estabelecidos, em especial as matérias referentes à remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas e à transferência e titulação de direitos de edificabilidade.

Palavras-chave: Igualdade; capital natural; remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas; economia territorial; transferência de edificabilidade; plano diretor municipal; Sintra.

BIBLIOGRAFIA:

1. ARAGÃO, A. (2011): "A natureza não tem preço... mas devia", em "Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda", CEDOUA

2. ARISTÓTELES: Tratado sobre a política.

3. CANOTILHO, J. & MOREIRA, V. (2007): "Constituição da República Portuguesa anotada", 4ª edição revista, Coimbra Editora

4. CARVALHO, J. (2003): "Ordenar a cidade", Coimbra, Quadrante, ISBN 972-8717-60-1

5. CARVALHO, J. (2012): "Renda Fundiária, Ordenamento e Perequação"

6. CARVALHO, Jorge (2012): "Renda fundiária, ordenamento e perequação", 8º congresso internacional cidade virtual e território, disponível em *www.ordenaracidade.pt*

7. CARVALHO, Jorge (2012): "Matriz para a estruturação de territórios urbanos", disponível em *www.ordenaracidade.pt*

8. CARVALHO, J. (2014): "Insuficiências do planeamento municipal", em Revista Questões atuais de direito local n.º 4, outubro/dezembro 2014, AEDRL

9. CARVALHO, J. (2014): "Mais valias originadas pelo Ordenamento do Território e "justa indemnização" por expropriação", Porto, disponível em *www.ordenaracidade.pt*

10. CARVALHO, J. & OLIVEIRA, F. P. (2016): "Classificação e reclassificação do solo urbano no novo quadro legal", Almedina

11. CHIODELLI, F., GSSI (2015): "Equal Treatment in Land Use Planning: Investigating the Ethics of the Tranfer of Development Rights"

12. CONSELHO EUROPEU DE URBANISMO (2013): A Carta Europeia do Urbanismo - "The charter of european planning", Barcelona, disponível em *http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/ECTP-CEU%20Charter%20of%20European%20Planning-%20Illustrated%20Executive%20Summary.pdf*

13. CONSTANZA, *et Al* "The Value of the world's ecosystem services and natural capital" in Nature, vol.387, 15 May 1997, pag 253 a 260, in Aragão A. "A natureza não tem preço... mas devia", em "Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda", CEDOUA, 2011

14. CORREIA, F. A. (2001): "O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade", Livraria Almedina, Coimbra.

15. CORREIA, F. A. (2008): "Manual de Direito do Urbanismo", Edições Almedina

16. FADIGAS, L. (2015): "Urbanismo e território, as politicas públicas", Edições Silabo

17. FENKER, E. (2007): "Valor Económico da biodiversidade", disponível em *http://noticias.ambientebrasil.com.br/artigos/2007/01/22/28939-valor-economico-da-biodiversidade.html*

18. GARCIA, M. D. (2005): "Estudos sobre o princípio da igualdade", Edições Almedina. SA.

19. McVITTIE A., HUSSAIN S. S. (2013): "The Economics of Ecosystems and Biodiversity" (TEEB), decorrente do acordo na conferência de Potsdam do G8+5 (África do Sul, Brasil, China, Índia e México), e posteriormente com o apoio institucional da Comissão Europeia e da Organização das Nações Unidas,

disponível em *http://www.teebweb.org/*, e *http://doc.teebweb.org/wp-content/uploads/2014/03/TEEB-Database-and-Valuation-Manual_2013.pdf*

20. MONTEIRO, C. (2013): "O domínio da cidade - A propriedade à prova no Direito do Urbanismo", AAFDL

21. MOONEY Harold A. *et Al* , ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2005): Millennium Ecosystem Assessment "Ecosystems and human weel-being", com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento - Avaliação do Milénio dos Ecossistemas, disponível em *http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf*

22. MOSKOWITZ & LINDBLOOM, (2004): "The Latest Book of Development Definitions," New Brunswick Center for Urban Policy Research, Rutgers – The State of New Jersey

23. OLIVEIRA, F. P. (2011): "A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administraria", Almedina

24. OLIVEIRA, F. P. e LOPES, D. (2005): "Implicações Notariais e Registais das Normas Urbanísticas", Coimbra, Edições Almeida

25. LIVEIRA, F. P. e LOPES, D. (2012): "Direito do urbanismo e desmaterialização", em Revista CEDOUA n.º 29

26. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2012): "Declaração do Capital Natural" - Conference on Sustainable Development (Rio+20), disponível em *http://www.naturalcapitaldeclaration.org/wp-content/uploads/2012/04/natural_capital_declaration_port.pdf*

27. PARDAL, S. (2002): "Planeamento do espaço rustico", ANMP, ADISA e CESUR.

28. PEARCE, D. & MORAN. D. (1994): "O valor económico da biodiversidade" (The economic vallue of diversity), Tradução Raimundo, S. C. Lisboa, Piaget ISBN 972-8407-12-2

29. QUEIROZ DO VALE, A. (2016): Proposta de Plano Diretor Municipal de Sintra, disponível em *http://www.cm-sintra.pt/documentos-para-consulta#proposta-de-plano*, CMS

30. UNIÃO EUROPEIA (2011): "Estratégia Europeia para a biodiversidade", disponível em *http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_PT.pdf*

2/23_ 67 - 80 (2016)

A 1.ª Unidade de Intervenção de Coimbra e a Unidade de Execução da Quinta da Fonte Cheira: A sua aplicabilidade prática na Cidade de Coimbra.

Ana Margarida Martins Pinto Pires[1]

Resumo

No âmbito do Direito do Urbanismo este artigo trata de duas figuras deste ramo do direito que foram aplicadas na Cidade de Coimbra. Partindo do conceito de reabilitação urbana e unidade de execução, o presente artigo dá particular enfoque à 1.ª Unidade de Intervenção de Coimbra e à Unidade de Execução da Quinta da Fonte da Cheira, tentando perceber os moldes em que foram aplicadas cada uma destas figuras aos seus casos concretos, passando pelo insucesso/sucesso de cada uma delas.

1. Notas Introdutórias

Aquando da elaboração da dissertação de Mestrado em 2015 acerca do Direito do Património Cultural, verificámos que o mundo do Direito do Urbanismo era vasto e novo. Hoje reforçamos essa ideia e até a completamos. É um mundo vasto, novo e em constante mutação. Estes últimos anos têm bafejado esta área do direito com constantes mudanças e, sobretudo, adaptações à realidade de um país cada vez mais inserido, hoje, na Europa e no Mundo.

Desta vez aceitámos o desafio de trilharmos novos caminhos, e mais uma vez, podemos dizer que isso se deveu aos ensinamentos dos docentes que fizeram parte do programa deste XX.º Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. Tendo optado pela área do Ordenamento e Urbanismo considerámos pertinente, neste nosso estudo, embarcar em duas áreas nucleares, a da programação na gestão territorial e a da reabilitação urbana.

Enveredámos pela análise de dois casos concretos, a 1.ª Unidade de Intervenção de Coimbra e a Unidade de Execução da Quinta da Fonte da Cheira, de modo a podermos verificar o insucesso/sucesso do planeamento e gestão do urbanismo e deixarmos comprovada a importância que tem, cada vez mais, a programação urbanística que se situa entre estes dois.

Inserimos aqui a reabilitação urbana, por continuarmos a defender que Coimbra, hoje *Cidade-Património*, onde a Universidade de Coimbra- Alta e Sofia se encontram inscritas na Lista do Património da Humanidade, merece uma outra atenção e um urbanismo *virado* para a reabilitação urbana, não só do que é antigo, mas do que é novo e que se pode inserir num conceito de reabilitação urbana abrangente e não de "fachadismo".

1 Advogada/Jurista. Mestre em Direito: Especialidade em Ciências Jurídico-Forenses, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Daí que os dois casos objeto de estudo possam ser um exemplo do que se deve ou não prosseguir na nossa cidade. Cidade essa que deve ter *em mente* que tem áreas classificadas, que estão, neste momento, debaixo do escrutínio de instituições internacionais e que não deve deixar passar esta oportunidade de ser uma *cidade modelo* na área da reabilitação urbana. Pode ser, na nossa opinião, um vetor essencial da programação urbanística destas áreas, como um incentivo para o seu melhoramento. Mais uma vez, gostaríamos de reforçar que o Direito do Urbanismo é uma área que nos envolve a todos e que nos faz evoluir enquanto sociedade criando *espaços integrados da e para a comunidade*.

2. 1.ª Unidade de Intervenção de Coimbra

2.1. Enquadramento

O documento estratégico da 1.ª Unidade de Intervenção da Cidade de Coimbra[2] que nos propusemos analisar, data de Março de 2007, e sita na zona da Baixa de Coimbra, área considerada necessitada de intervenção urbanística consertada urgente, devido a diversos fatores que vamos explanar de seguida.

Pois bem, esta unidade de intervenção (doravante designada pela sigla UI) teve que ter em conta diversas realidades tanto a nível social, como geográfico, passando também pelo económico. Falamos de uma zona com várias vivências e incidências. Com características arquitetónicas marcantes, pejadas de património cultural, sobretudo imobiliário e arqueológico. Por outro lado é uma área marcadamente degradada, tanto a nível dos espaços coletivos, que tendem a desaparecer ou a não modernizar-se, como pelo próprio edificado, que devido em parte ao seu posicionamento (falamos de falta de sol, de humidade, de insalubridade) têm vindo a deteriorar-se.

À altura da feitura deste documento estratégico e consequente estudo, ainda não tinha sido, a Rua da Sofia, inscrita na lista do Património Mundial da UNESCO, mas já se encontravam alguns edifícios classificados, sendo eles o Mosteiro de Santa Cruz, fazendo com que esta zona estivesse já dentro da sua área de proteção (ZP), e pela própria área de proteção da Rua da Sofia, que está classificado como imóvel de interesse público, havendo quatro edifícios,

2 É de referir que este documento estratégico é elaborado conforme o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, que regula o regime excecional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística. A legislação aplicada nesta 1.ª Unidade de Intervenção foi: Decreto nº 38382, de 7 de Agosto de 1951. Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU); Decreto-Lei nº 426/89, de 6 de Dezembro de 1989. Aprova as Medidas Cautelares de Segurança contra Riscos de Incêndio em Centros Urbanos Antigos; Resolução do Conselho de Ministros nº 24/94, de 22 de Abril de 1994. Regulamento do Plano Director Municipal de Coimbra; Decreto-Lei nº 66/95, de 8 de Abril de 1995; Regulamento de Segurança Contra Incêndio em Parques de Estacionamento Cobertos; Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio de 2004. No uso da autorização legislativa concedida pela Lei nº 106/2003, de 10 de Dezembro, aprova o regime excepcional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística; Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, Taxas e Compensações Urbanísticas de Coimbra (RMUE). Aprovado em Reunião da Assembleia Municipal, de 1 e 7 de Outubro de 2004.

integrados nesta UI, que estão abrangidos pela classificação do conjunto da Rua da Sofia.

Apesar de tudo isto é de referir que esta 1.º Unidade de Intervenção de Coimbra tinha ao longo do seu projeto uma preocupação numa reabilitação urbana de inserção, quer isto dizer que falamos de uma reabilitação de preservação do edificado e da sua importância, sobretudo porque formam conjuntos urbanísticos.

Não nos devemos esquecer, que esta área da Baixa e, sobretudo Baixinha, é confinante com áreas geográficas da cidade de Coimbra, nomeadamente, a Rua Fernão de Magalhães, que devido à necessidade de uma resposta rápida da cidade, relativamente à expansão habitacional e sobretudo de serviços, descurou no ordenamento do território e na ligação ao urbanismo que é característico da Baixa e da Baixinha, tornando-se dissonantes, contribuindo para a sua degradação.

Mas de que urbanismo falamos? Rapidamente, podemos fazer uma caracterização desta unidade de intervenção, seguindo, até, o estudo feito neste documento estratégico que estamos a analisar[3]. O espaço público desta área comportava três situações distintas. *"A primeira corresponde ao conjunto de vias pedonais resultantes de uma estrutura urbana de características medievais, de onde se salientam o reduzido perfil transversal das vias e a implementação Orgânica no terreno. A segunda situação corresponde ao conjunto de praças e largos que rematam as vias referidas anteriormente. E por fim a terceira situação corresponde às vias que permitem o acesso automóvel à área de intervenção, localizadas na periferia."*. Além disto, é também uma área com comércio tradicional e restauração, que serve, uma zona com grande afluência populacional, sobretudo trabalhadora, devido aos inúmeros serviços presentes naquelas áreas e nas limítrofes. Isto faz com que tenha havido ao longo desta UI alguma preocupação em ligar diversos elementos dissonantes que provêm desta "mistura", nomeadamente esplanadas, publicidade, etc.

Foi também uma Unidade de Intervenção que assentou muito no projeto Metro- Mondego, metro de superfície, que atualmente ainda não viu a luz do dia, mesmo após as sucessivas expropriações e demolições de algum edificado, sobretudo na Rua Direita.

Tal como já tínhamos referido em cima, o património cultural[4] ao longo desta área é bastante relevante, sobretudo falamos de bens imóveis, tais como o Mosteiro de Santa Cruz, do qual faz parte o edifício da Câmara Municipal de Coimbra, passando pela Igreja de Santa Cruz[5]. Devemos entender sempre o património como um polo dinamizador das áreas onde estão situados. Falamos de bens de um valor cultural incontornável, identidade da cidade

3 Documento Estratégico- página. 36, *in* http://www.coimbravivasru.pt/pdf/de_1_unidade_intervencao.pdf [consultado a 10/03/2016].
4 Dispõe o artigo 2.º da Lei do Património Cultural (Lei n.º107/2001), que *" (...) integram o património cultural todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devam ser objecto de especial protecção e valorização"*.
5 Atualmente todos inscritos na Lista do Património da Humanidade através do anúncio n.º 14917/2013.

de Coimbra que foram bastante tidos em conta ao longo deste documento estratégico. Já para não falarmos de que esta é uma zona da cidade com alguns problemas de fixação de população e até de comércio, que tem bastante potencial para se complementar à Alta de Coimbra, que é local predominantemente identitário de Coimbra e onde afluem um maior número de turistas.

A zona que estamos a analisar e que foi âmbito de estudo do documento estratégico desta UI de Coimbra está referenciada como zona 3 no *Processo de Renovação Urbana e Social da Baixa de Coimbra*[6]. Tentámos ao longo da nossa investigação saber se este projeto continua ativo, mas não obtivemos sucesso, o que nos faz crer que não tenha tido continuidade, apesar de ter sido essencial para a construção deste documento. Foi através do Sistema de Informação e Gestão Urbana na Renovação da Baixa de Coimbra [SIGURB], que a SRU- Coimbra Viva conseguiu elaborar este documento estratégico, pois a SIGURB fez um levantamento de *" (...) procedimentos de recolha exaustiva de informação no terreno envolvendo a fotografia, a medição, o inquérito directo, inspecção* técnica pormenorizada e o desenho CAD de cerca de 800 edifícios."[7]

Ainda em relação a outros programas implantados nesta área de intervenção, é de referir que a Rua da Moeda, sendo um arruamento que apesar de ter muitos edifícios de ocupação residencial, é marcadamente comercial, reflexo da Praça 8 de Maio, da Visconde da Luz e Ferreira Borges, foi alvo do programa URBCOM[8]. Este programa iniciou-se em janeiro de 2004, e teve a duração de 18 meses, que visou sobretudo promover o comércio da Baixa de Coimbra, com o objetivo de se tornar um polo comercial, ou um "centro comercial" dinâmico e moderno[9].

6 *"No âmbito do Processo de Reabilitação Urbana e Social da Baixa de Coimbra iniciado pela CMC (Câmara Municipal de Coimbra), foi estabelecido um protocolo com a UC (Universidade de Coimbra), com o fim de realizar um levantamento exaustivo, segundo as vertentes arquitectónica, construtiva e socio-demográfica, desta parte da cidade. A área sobre a qual incide o estudo inclui a freguesia de S. Bartolomeu e parte da freguesia de Santa Cruz, sendo delimitada a nascente pela muralha da cidade, a sul pelo Largo da Portagem, a poente pelas avenidas Emídio Navarro e Fernão de Magalhães e a norte pela Rua do Carmo e Largo do Arnado. Envolve um universo total estimado de cerca de 842 famílias residentes (1979 indivíduos), 1280 alojamentos (481 vagos) e 721 edifícios. Através do III (Instituto de Investigação Interdisciplinar) da UC, foi possível congregar, em torno deste objectivo, docentes de diferentes Departamentos e Faculdades da UC: DEC (Departamento de Engenharia Civil) da FCT (Faculdade de Ciências e Tecnologia), DA (Departamento de Arquitectura) da FCT e NS (Núcleo de Sociologia) da FE (Faculdade de Economia). Cada equipa é constituída por um ou dois professores dos Departamentos e Faculdades indicados, com a responsabilidade técnico-científica do trabalho desenvolvido. Foram criadas quatro equipas, das quais três nas áreas referidas e a quarta no domínio dos sistemas de informação e apoio à decisão para a gestão da cidade. Esta última tem como objectivo construir um sistema de informação e gestão urbana (SIGURB)."* Retirado do site http://www.dec.uc.pt/sigurb/index2.htm [consultado a 03/04/2016].

7 Vide pág. 65 do *Documento Estratégico da 1.ª Unidade de Intervenção de Coimbra.*

8 O Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial (URBCOM) é uma medida do Eixo 1 (Medida 2.4.B2) do Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME), inserido no QCA III. Este programa foi regulamentado através da Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio.

9 *Incluiu a criação de imagem, logotipo e mascote; criação de página da Internet; sessão de lançamento; roteiro comercial; publicidade; suportes promocionais, e acções de âmbito temático (São Valentim, Mês Saúde, Páscoa, Queima das Fitas - O Comércio e a Academia, Euro 2004, Coimbra Fashion 2004), in C*oimbra Rio | área de reabilitação urbana, Volume B – estudos de caracterização, maio 2012, SRU Coimbra Viva, pág. 30. Retirado do site http://www.coimbravivasru.pt/pdf/coimbra-rio/pp/CoimbraRIO_dossier_B_cap_8.pdf [consultado a 03/04/2016].

Este tipo de programas tornam-se necessários para estas áreas, que são sobretudo centros históricos, e que se encontram em avançado estado de degradação, com um comércio marcadamente tradicional, que pouco acompanha a evolução desta área, e com um nível alto de população envelhecida. De seguida continuaremos com a análise deste documento, para podermos concretizar esta UI de forma mais aprofundada.

2.2. Proposta de Intervenção

Percorrendo o documento estratégico, sobretudo no ponto 2, sob o desígnio *"linhas de orientação para a estratégia de reabilitação"*[10] conclui-se, facilmente, que os grandes objetivos desta UI passaram por uma reabilitação urbana a todos os níveis. Muitas das vezes fala-se de reabilitação urbana para uma mudança das fachadas, ou só dos espaços coletivos, ou só do património cultural. Mas neste documento denotou-se uma preocupação em voltar a inserir-se no conjunto urbano desta área todos os fatores que outrora a distinguiram, ou seja, o voltar de um conjunto de serviços de excelência; fixação de população jovem; dinamização da cultura associada já às infraestruturas culturais existentes que residem naquela área; a fixação de comércio tradicional qualificado, bem como comércio de serviços de primeira necessidade; e por último, uma requalificação do edificado que é dos fatores mais importantes a concretizar para que os outros se possam dinamizar. Passou um pouco pela tentativa de trazer serviços para esta área, tal como a previsão da construção e abertura de uma creche, até à tentativa de estabelecimento de comércio. Lê-se muitas vezes que os pisos térreos das construções já existentes seriam destinados a funções comerciais, sendo os pisos superiores destinados a habitação, de tipologias diversas.

Nas páginas 106 e seguintes deste *Documento Estratégico* encontramos os aspetos técnicos da reabilitação urbana que foi aplicada nesta zona e que merecem algumas considerações nossas.

Aquando da feitura deste documento ainda não estava em vigor o atual Regime Jurídico da Reabilitação Urbana[11], portanto teremos, a nível legislativo de fazer uma análise nos termos do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio que regulava o regime jurídico excecional da reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística. Entendia-se, neste regime no artigo 1.º/2, a reabilitação urbana como sendo *"(...) o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de*

10 Vide página 75 do *Documento*...
11 Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, tendo a sua última alteração ocorrido com o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09 de Setembro.

operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas[12] *e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística."*. Claro está que este foi um diploma, que além de ter sido excecional, como o nome indica, associava a reabilitação urbana a intervenções em centro históricos e em áreas marcadamente críticas, que necessitavam de reconversão e recuperação urbanística. Pois bem, a reabilitação urbana não se deve entender neste sentido tão estrito e associar-se apenas e exclusivamente ao património. Apesar de ter sido um diploma que delineava toda a reabilitação desde o seu início até ao fim, circunscreveu-se demasiado a certas áreas da cidade, quando, a reabilitação urbana, deve ser uma política mais global de pensar a cidade, isto é, nos planos municipais a reabilitação urbana deve ser vista como um processo que deve estar integrado tanto no planeamento, programação e execução de novos loteamentos, como na intervenção das ferramentas do direito de urbanismo no centro histórico. Deve ser vista como uma política global, como já referimos, ao serviço do bem-estar público, do melhoramento da qualidade de vida, da integração de todas as políticas que se podem aplicar/pensar numa urbe. Exemplo disso mesmo são os elementos que foram tidos em causa para este documento estratégico. Foi-se buscar a figura da reabilitação urbana não só para o património cultural daquela área, mas para uma recuperação do edificado, de forma a proporcionar um direito à habitação mais condigno da população que ali reside, como a que pode vir a residir. Ou seja, as políticas públicas podem contribuir bastante para a mudança da urbe "de mãos dadas" com a reabilitação urbana.

A própria figura mudou, pois passamos de um regime de reabilitação urbana assente na conservação, para um regime abrangente, que passa tanto pelo material, como pelo imaterial. A reabilitação urbana passa, nos termos do atual artigo 2.º, alínea j), a ser " (...) *a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios"*.

Trazemos à colação as duas definições de forma a analisar esta parte mais específica do documento. Consegue alcançar-se que a visão adotada pela SRU Coimbra Viva foi já um pouco mais abrangente do que a própria definição de reabilitação urbana em vigor à data[13].

12 Nos termos do artigo 1.º, números 3 e 4, do supra citado diploma, "*Consideram-se «zonas históricas» as como tal classificadas em plano municipal de ordenamento do território. (...) Na falta de plano municipal de ordenamento do território ou sendo este omisso, as zonas históricas são delimitadas por deliberação da assembleia municipal, mediante a aprovação de plano de pormenor nos termos do disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 12.º do presente diploma."*

13 *"Sabe-se que o conceito de reabilitação não é hoje exclusivo do património urbano e arquitéctonico tradicional, mas é também extensivo ao parque edificado mais recente que, face à sua deficiente qualidade construtiva e de inserção urbanística, apresenta debilidades precoces e deficiências inesperadas."*, página 107, *in Documento...*

Neste circunspecto várias dificuldades foram assumidas no próprio documento, com o tipo de reabilitação urbana adotada, nomeadamente, a complexidade, onerosidade e demora deste tipo de ações. Falamos em complexidade pois seria uma reabilitação urbana integrada, que além de ser numa área geográfica ampla, tenta integrar o já existente com os novos projetos pensados. Quanto à onerosidade estamos perante proprietários/arrendatários com fraco poder económico para poderem intervir, fazendo com que se tenha que *socorrer* da figura das expropriações, aumentando, assim, os custos. Falamos em expropriações, pois teria sempre que ocorrer uma substituição dos proprietários pela SRU, no caso de não acordo neste processo. O desenquadramento e sobretudo o nível degradado do edificado, que é o caso da Rua Direita, fez com que tivesse que se adotar, no projeto, outras tecnologias, sob pena de não haver pessoal qualificado para tal, tornando o processo mais demorado e oneroso.

2.3. Documento estratégico/projeto destinado ao insucesso...

Compete-nos, chegados aqui, tentar perceber o que se passou, para um projeto de tal forma ambicioso não ter alcançado o sucesso. Na nossa opinião os fatores são algo diversos, sendo que o principal é a própria figura jurídica que poderia ter sido avocada e não o foi, tal como aconteceu com a Unidade de Execução da Quinta da Fonte da Cheira, que iremos analisar mais adiante de forma a uma comparação entre estes dois projetos.

A intervenção proposta é assim, na nossa opinião, muito exigente pela abrangência dos seus termos de reestruturação urbanística e ambiental, e pela complexidade dos procedimentos de enquadramento operativo.

Ao longo da leitura deste documento vimos que o mesmo foi todo muito assente e dependente funcionalmente do projeto Metro-Mondego que nunca se concretizou, tanto a nível da programação das infraestruturas e seu posicionamento, como no próprio mobiliário e equipamento urbano.

Assentou, também esta UI, muito na reabilitação urbana do "fachadismo", apesar de ambicionar o espaço público e a nova infraestruturação daquela área, mas que ao analisar-se aprofundadamente o documento deduz-se que a preocupação principal seria a da reabilitação das fachadas.

A figura da Sociedade de Reabilitação Urbana14, neste caso a SRU Coimbra Viva ficou assoberbada com a quantidade de projetos que tinha em mãos, senão vejamos, *"Caberá à SRU promover as diligências necessárias no sentido de envolver as entidades na procura*

14 No uso da autorização legislativa concedida pela Lei nº 106/2003, de 10 de Dezembro, aprova o regime excepcional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística e a prever o regime jurídico das sociedades de reabilitação urbana, bem como o Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio de 2004, que já anteriormente referenciámos.

de uma solução globalmente eficiente e adequada." [15]. Como sabemos, e que mais adiante vamos referir, esta SRU não foi sucedida, tendo sido internalizada na Câmara Municipal de Coimbra, pois além de ter sido considerada um fiasco a nível económico[16], não conseguiu prosseguir os seus projetos dos quais era entidade gestora, tal como as ARU's Baixa e Rio.

Este é um *Documento Estratégico* com algumas falhas de investigação, sobretudo ao nível de utilização de ferramentas científicas tal como a estatística e aplicações de regras técnicas, faltando alguma investigação jurídica e aplicação de figuras do direito do urbanismo que se mostravam mais adequadas para este projeto como aconteceu com a Unidade de Execução Fonte da Quinta da Cheira (sistema de imposição administrativa).

O que podemos dizer é que esta área continua ainda salvaguardada por duas Áreas de Reabilitação Urbana, Baixa e Rio, sistemáticas que podem vir a colmatar este insucesso da Coimbra Viva SRU[17].

Quem passa nestas ruas da Baixinha depreende que os proprietários começaram por si próprios, ou após a venda dos imóveis, a reabilitar o edificado. Falamos sobretudo de empresas de reabilitação, que têm, pontualmente, desenvolvido projetos para aqueles prédios, deixando a preocupação de ser uma intervenção demasiado singular para o conjunto urbano que temos em causa. Exemplo disso é a "FundBox"[18] que continua a adquirir imóveis na área desta UI e a iniciar os seus processos de reabilitação tal como previamente definidos no *Documento Estratégico* que analisámos.

15 Vide página 105 do *Documento*...

16 *" No quadriénio de 2006 a 2009, a Coimbra Viva SRU registou prejuízos consecutivos, os quais perfizeram o montante total de 706 Milhares de Euros. Entre 2006 e 2009, a Coimbra Viva SRU não registou qualquer negócio social, como consequência de o seu volume de negócios ter sido nulo todos os anos. No referido período, a Coimbra Viva SRU não conseguiu realizar qualquer iniciativa de reabilitação urbana, uma vez que a sua principal actividade correspondeu apenas ao lançamento de três unidades de intervenção. Porém, somente a primeira unidade de intervenção foi aprovada com o respectivo documento estratégico de acordo com o DL n.º 104/2004, de 7 de Maio, prevendo-se uma área de intervenção em cerca de 1,2 hectares. Ao longo dos quatro anos em apreço, a sociedade apresentou resultados líquidos sempre negativos, em consequência de a actividade desenvolvida não se traduzir em activos capitalizáveis, donde os trabalhos para a própria empresa e o volume de negócios registarem valores nulos. Deste modo, a Coimbra Viva SRU, constituída em 2005 com um capital de 1 Milhão de Euros, desde a sua constituição até final de 2009 já tinha consumido cerca de 845 Milhares de Euros do seu capital, consubstanciado na aquisição de bens e serviços de terceiros, no pagamento de ordenados e respectivos encargos sociais, no pagamento ao membro do órgão de fiscalização e em despesas de constituição, para desenvolver a sua actividade.".* *Cfr. Auditoria à sustentabilidade de empresas de captais públicos,* Relatório n.º 29/2011- 2.ª Secção do Tribunal de Contas págs. 36 e 37, Novembro 2011. Retirado do site: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2011/2s/audit-dgtc-rel029-2011-2s.pdf [consultado em 30/03/2016].

17 Ao contrário da SRU Porto Vivo que tem sido uma mais-valia na reabilitação urbana da cidade do Porto.

18 *"A FundBox SGFII SA é uma sociedade gestora de fundos de investimento Imobiliário de direito português, sujeita à supervisão do Banco de Portugal. A FundBox SGFIM SA é uma sociedade gestora de fundos de investimento Mobiliário de direito português, sujeita à supervisão do Banco de Portugal. De acordo com a Lei Portuguesa, as sociedades gestoras de fundos de investimento são sociedades financeiras especializadas, dotadas de capacidade de gestão, administração e representação de fundos de investimento de direito português."* Retirado do site: http://www.fundbox.pt/quem-somos/a-fundbox/ [consultado em 13/04/2016].

3. Unidade de Execução da Quinta da Fonte da Cheira

3.1. Enquadramento

Face à área envolvente, esta zona em particular encontrava-se em estado de avançada degradação, que não se enquadrava nos usos envolventes, pois era uma área constituída por armazenamento de lenha, materiais de construção e arranjo de automóveis. Portanto era necessário encontrar uma solução que ligasse a Estrada da Beira ao Estádio Cidade de Coimbra (Solum).

Todo este processo iniciou-se em meados de 2002 enquanto se tentava encontrar uma solução para aquela zona da cidade, sobretudo porque se aproximava o Europeu de Futebol de 2004, que também passou pelo Estádio de Coimbra. Além de que, esta unidade de execução que nos propusemos analisar, constituiu-se devido a ser aplicada numa zona considera pelo PDM[19] como zona de "intervenção prioritária".

Deliberou a Câmara Municipal de Coimbra a 2 de Junho de 2003 que concordava com o estudo urbanístico feito pelos seus respetivos serviços, nomeadamente, de que a operação urbanística a ser concretizada nesta área deveria ser através da figura jurídica unidade de execução, legislada à data pelo normativo do 119.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro[20].

Passados uns meses deliberou[21] esta edilidade no sentido da aprovação da respetiva unidade de execução onde destacamos, da ata da reunião de Câmara, certos excertos que achamos pertinentes para a prossecução do entendimento desta operação urbanística e da escolha do sistema em causa. Desde logo alcançamos que houve uma clara e expressa adoção do sistema de imposição administrativa[22], porquanto *"Contactos entretanto levados a cabo, com os proprietários dos terrenos envolvidos, permitiram concluir que estes não estão interessados em materializar o referido estudo por não se sentirem vocacionados para tal. No entanto mostraram-se recetivos a que a CMC empreendesse esse desígnio em sua substituição[23], através de um processo transparente e justo, para ambas as partes."* Claro está que a opção por este

19 PDM de Coimbra de 1994 que já não se encontra em vigor. A Aprovação da 1.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Coimbra (PDM) foi publicada no Diário da República, 2.ª Série - N.º 124, de 1 de julho de 2014, de acordo com o Aviso n.º 7635/2014, tendo entrado em vigor a 2 de julho de 2014.

20 Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (designado pela sigla RJIGT) em vigor à data, e consequentes alterações.

21 *"Aprovar a constituição da unidade de execução da Quinta da Fonte da Cheira, nos termos e com os fundamentos constantes da informação e despacho do Sr. Vereador João Rebelo acima transcritos.".- Deliberação n.º 3463/2003 (24/11/2003).*

22 Artigo 119.º, número 1 do RJIGT em vigor à altura.

23 Substituição que ocorreu através de expropriação, nos termos dos artigos 1.º, 3.º e 19.º, número 1 do Código das Expropriações, como se alcança da Declaração (extracto) n.º 106/2009 em que se *"Torna -se público que S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, por despacho de 11 de Março de 2009, a pedido da Câmara Municipal de Coimbra, declarou a utilidade pública da expropriação, com autorização da tomada de posse administrativa, do direito de arrendamento relativo à parcela 21 com a área de 1737 m2, que confronta do Norte com Rua da Fonte da Cheira, do Sul com Rua do Brasil, de nascente com Parcela 20 e de poente com herdeiros de Joaquim Maria Domingos, que faz parte do prédio rústico inscrito na matriz sob o artigo 1909, descrito na Conservatória do Registo Predial de Coimbra sob o n.º 7261, da Freguesia de Santo António dos Olivais, sito na Quinta da Fonte da Cheira, pertencente a José Guilherme Fernandes da Cunha Vaz casado com Teresa Maria Deniz Coutinho da Cunha Vaz e de Marta Maria Carvalho da Cunha Vaz, arrendada à Sociedade João Simões Lopes, Lda., e identificada na planta anexa. A expropriação destina -se à execução da obra "Unidade de Execução da Quinta da Fonte da Cheira".*

sistema ficou a dever-se à parca participação e desinteresse dos proprietários, sendo que é importante referir que existia, também, um elevado número de arrendatários.

Ainda e de forma a que possamos avançar na nossa análise e consequente comparação com a 1.ª Unidade de Intervenção de Coimbra, o que se propôs em concreto, e ainda transcrevendo dessa mesma ata, foi *"dar início ao período de discussão pública prévia, nos termos e para os efeitos previstos no n.º4 do art. 120.º do Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro, de acordo com o proposto e aprovação do Edital e Aviso a publicar. A unidade de execução assumirá a figura prevista nos artigos 118.º e 119.º e art.º 124.º:- de imposição administrativa, mediante concessão de urbanização, o que será concretizado mediante concurso público – n.º 2 do art.º 124.º."* Portanto, e para o que nos afigura importante, desta reunião de câmara ficou definido, além do que já anteriormente referimos, que a iniciativa de urbanização pertenceria ao município, mediante concessão da urbanização, substituindo-se a CMC ao proprietário, com o acordo deste.

De forma pioneira, à altura, a CMC decidiu[24] abrir concurso público internacional para esta unidade de execução, que era composto por um programa e caderno de encargos. Serviu este concurso para escolha de um concessionário que em substituição da CMC prosseguisse e assegurasse as obras de urbanização. Aquando da leitura de algumas deliberações da CMC e ainda na sequência deste concurso internacional, em reunião de Câmara a 15 de maio de 2008, alcançou-se que em setembro de 2007 este executivo aceitou uma solução urbanística alternativa à solução urbanística base que tinha optado no caderno de encargos, deixando a hipótese de a mesma ser alterada, aquando do recebimento de propostas alternativas[25]. Alterações que não foram significativas em termos de projeto, mas que se apresentaram à CMC mais equilibradas em termos da localização das funções previstas.[26]

De referir que além de terem ficado definidos os valores e parâmetros urbanísticos desta unidade de execução, também ficaram definidos os mecanismos de perequação utilizados, tendo sido adjudicada a conceção e construção desta urbanização à Obrecol Coimbra- Urbanização e Promoção Imobiliária, Lda.

Subsequentemente foi aprovada a operação de reparcelamento dos terrenos incluídos nesta unidade de execução, onde as duas propriedades existentes transformaram-se em cinco lotes, onde duas parcelas integraram o domínio privado da CMC e foram também destinadas áreas a domínio público (passeios, espaços verdes, estacionamentos e arruamentos).

24 Através da Deliberação n.º 5613/2004, de 6 de dezembro de 2004.
25 *"Os elementos entregues na altura diziam respeito, apenas, à ocupação do solo e volumetria, nada referindo relativamente aos usos e funções a instalar." In* Deliberação da Câmara Municipal de Coimbra n.º 5174/2008, de 12 de maio de 2008.
26 *"Ou seja, considerar justificável a mojoração de 10% Ab a instalar, extensiva a todos os intervenientes incluindo a CMC, pela qualidade de solução urbanística e arquitetónca patenteada nos elementos já apreciados, enquadrável no n.º 2 do art. 12º do Caderno de Encargos do Concurso Público e ao abrigo da alínea b) do n.º 5 do art. 61.º do PDM" in* Deliberação da Câmara Municipal de Coimbra n.º 5174/2008, de 12 de maio de 2008.

A 20 de janeiro de 2009 foi emitido o título de aprovação da operação de reparcelamento desta unidade de execução, tendo sido registado no Registo Predial a 22 de janeiro de 2009, onde ficou definido as obrigações/áreas/parcelas, bem como os parâmetros de edificabilidade, as condições de execução das obras de urbanização à CMC, proprietários originais, bem como à concessionária Obrecol.

Afigura-se-nos pertinente fazer uma análise da concretização desta unidade de execução, sobretudo a vertente de ser aplicada através do sistema de imposição administrativa. Tal como se alcança da letra do normativo em causa, artigo 124.º[27] do RJIGT em vigor à altura, a iniciativa de execução destas unidades pertence ao município, devendo ser precedido de concurso público, com um caderno de encargos que tem condições mínimas a serem verificadas, tal como se verificou acima na nossa análise.

Apesar de termos falado em lotes e loteamento, na verdade o que se procedeu nesta unidade de execução foi a um reparcelamento nos termos do 131.º do RJIGT[28] em vigor, pois *uniu-se* o solo de diversos proprietários, programando-se, assim, parcelas para urbanização, figura que desaparece no novo RJIGT, passando a chamar-se de lotes para construção.

4. Unidade de Intervenção de Coimbra vs Unidade de Execução Quinta da Fonte da Cheira

Chegados a este ponto urge fazer-se, então, a comparação entre estes dois casos concretos acima analisados.

Desde logo afigura-se-nos que as escolhas das figuras jurídicas para estes dois *projetos* foi no caso da unidade de intervenção desfigurado, tendo sido a unidade de execução o mais acertado para a segunda, podendo ter sido também aplicado à primeira. Na unidade de intervenção, pensamos, que se tentou planear em demasia, e de forma excessivamente ambiciosa. Abarcou-se uma área geográfica demasiado abrangente, onde provavelmente se deveria ter escolhido um plano pormenor. Ou seja, o instrumento de planeamento deveria ter sido o do plano pormenor ou da unidade de execução, neste último caso se fosse feita uma maior divisão por áreas, com uma programação mais abrangente e livre, como o reparcelamento, que foi utilizado na unidade de execução que analisámos. A política urbanística nesta 1.ª unidade de intervenção pareceu-nos demasiado incompleta e baseada em "estudos"

27 *"1 - No sistema de imposição administrativa, a iniciativa de execução do plano pertence ao município, que actua directamente ou mediante concessão de urbanização;2 - A concessão só pode ter lugar precedendo concurso público, devendo o respectivo caderno de encargos especificar as obrigações mínimas do concedente e do concessionário ou os respectivos parâmetros, a concretizar nas propostas;3 - Na execução do plano, o concessionário exerce, em nome próprio, os poderes de intervenção do concedente;4 - O processo de formação do contrato e a respectiva formalização e efeitos regem-se pelas disposições aplicáveis às concessões de obras públicas pelo município, com as necessárias adaptações."* Artigo 124.º, números 1,2, 3 e 4 do RJIGT "revogado".

28 *"O reparcelamento da propriedade é a operação que consiste no agrupamento de terrenos localizados dentro de perímetros urbanos delimitados em plano municipal de ordenamento do território e na sua posterior divisão ajustada àquele, com a adjudicação das parcelas resultantes aos primitivos proprietários ou a outras entidades interessadas na operação"* como estatui o número 1, do 131.º do RJIGT em vigor à data.

pouco fundamentados e frágeis. Na área do financiamento tudo falhou, na nossa opinião. Não foram delimitados qualquer tipo de orçamentos, nem tão pouco cabimentados. Não foi aberto qualquer concurso público para a concessão deste projeto, nem se concorreu a qualquer tipo de fundo de investimento. Tendo, posteriormente, ficado a *FundBox* com alguns projetos, mas que não foram determinados no documento estratégico que analisámos, ficando na escolha discricionária da SRU Coimbra Viva.

Outra questão que nos preocupou foi o facto de que esta SRU estar a ser, neste momento, internalizada nos serviços da CMC[29], estando até aos dias de hoje na *sombra* e desconhecimento o futuro dos projetos que estavam a cargo desta SRU, tais como aqueles associados a esta Unidade de Intervenção e às ARUs e ORUs subsequentes.

Da análise feita é de destacar e reforçar que a figura da unidade de execução deixa uma margem maior de programação, sobretudo, porque permite, como já dissemos, que existam operações de reparcelamento, e daí advir uma ocupação mais coerente e (re)estruturada do solo. Temos que ver que falamos de uma área, a Baixa de Coimbra, que se encontra, neste momento, com espaços altamente degradados e em ruína, bem como devastada e debastada devido ao Metro-Mondego que não se realizou.

Área essa com um grande número de proprietários a conciliar num projeto deste âmbito, onde, provavelmente, a optar-se por unidades de execução, ter-se-ia que optar pelos diversos sistemas que esta figura prevê. Isso também não aconteceu neste documento estratégico, onde apenas se previu projetos fechados, delimitados, quase em equiparação a operações de loteamento, que é uma figura jurídica do urbanismo com alguma tendência para se deixar de utilizar devido a ser considerado um regime fechado.

A unidade de execução da Quinta da Fonte da Cheira foi, como já referimos, um projeto pioneiro em Coimbra, que veio um pouco na senda da unidade de execução das Antas, e onde se optou [Quinta da Cheira] pelo sistema de imposição administrativa, que na nossa opinião foi favorável aquela área, pois *ab initio*, os proprietários mostraram-se indisponíveis para a prossecução do planeamento urbanístico em causa. Falamos de dois proprietários e de um número muito grande de arrendatários, que não se compara à área da Unidade de Intervenção de Coimbra, onde esse número é claramente superior, daí se mostrando, mais uma vez, que o que foi "planeado" era logo à partida vetado ao insucesso.

29 Na reunião da CMC de 14/01/2016 foi analisada esta questão onde se informou que *"Reuniu a Assembleia Geral da Coimbra Viva (...) tendo sido aprovada, por unanimidade, a dissolução da sociedade. O processo subsequente decorre agora os seus termos sendo que o Ministério das Finanças tem de tomar decisões que capacitem o acionista Estado a agira em conformidade. Lembrou que a Sociedade é acionista de um fundo imobiliário, Fundobox, que tem vários parceiros, e que será chamado a pronunciar-se (...) para informação formal do seu plano de intervenção e investimento, uma vez que existe património municipal afeto ao referido fundo e de, no terreno, não se verificar a realização de obra relevante. (...) Quanto às funções atualmente delegadas na SRU, o Sr. Presidente preconiza a sua internalização, passando as mesmas a der desenvolvidas pelos serviços municipais."*

De referir que toda esta unidade de execução analisada, apesar de algumas dificuldades que são inerentes a qualquer planeamento urbanístico, foi desde logo bem programada, começando pelo planeamento optado, passando pela programação a que foi sujeita e a consequente gestão. Nas ideias anteriores reforçamos o facto de o financiamento (neste caso concessionado através de concurso público, nomeadamente, internacional) ter ficado definido, não se destinando logo ao insucesso.

E de facto se passarmos pelos dois locais que analisámos o resultado está à vista. A área da Solum está coesa e com os usos inerentes determinados, sem grandes e avultadas assimetrias, enquanto que se passarmos pela Baixa de Coimbra continua vetada à degradação, o comércio em fuga para as grandes superfícies e toda a sua vivência a desaparecer, onde é gritante a necessidade de um planeamento/programação/gestão urbanística urgente, numa área classificada como património da Humanidade.

Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes[30] *"A ideia de programação tem vindo a ser assumida como o elo de ligação essencial (...) entre o momento do planeamento urbanístico e o da gestão concreta do uso, ocupação e transformação do solo"* das quais comungamos e mostrámos ao longo da nossa presente análise. Não basta pois existir o plano e a sua consequente gestão, há que programar, devendo verificar-se certos requisitos. Ainda na senda das palavras das autoras supracitadas *"um instrumento de programação deve integrar: os objetivos a alcançar coma intervenção projetada; o âmbito subjetivo da programação (...); o âmbito objetivo ou objeto de programação (...); as operações de execução a levar a cabo; o tempo de execução; e o financiamento da execução.*

Dos dois casos práticos analisados rapidamente concluímos aquele que usou a programação urbanística e que optou por integrar este caminho, daí ter sido, também em parte, um caso bem sucedido, ao contrário do que se passou com a UI analisada. Não podemos negar que havia alguma programação prevista na UI, mas que de facto, e como alcançamos do próprio *Documento Estratégico*, nunca se materializou em nenhum instrumento de programação previsto. Do outro lado temos a Quinta da Fonte da Cheira que "optou" por uma unidade de execução, ato administrativo, sendo a mesma considerada uma das figuras jurídicas principais da programação, com um consequente reparcelamento do solo urbano, deixando assim programado de forma abrangente, mas não fechado, as parcelas para urbanização.

30 Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce, *Programar, para quê e como?, in Encontro Anual da Ad Urbem 2012 sob o tema A programação na gestão territorial, página 1.*

5. Considerações finais

Eis que chegamos ao final do nosso estudo e que nos é solicitado que tiremos as devidas conclusões, que na nossa opinião poderão ser um pouco redundantes, pois fomos "fechando" cada ponto ao longo da nossa análise.

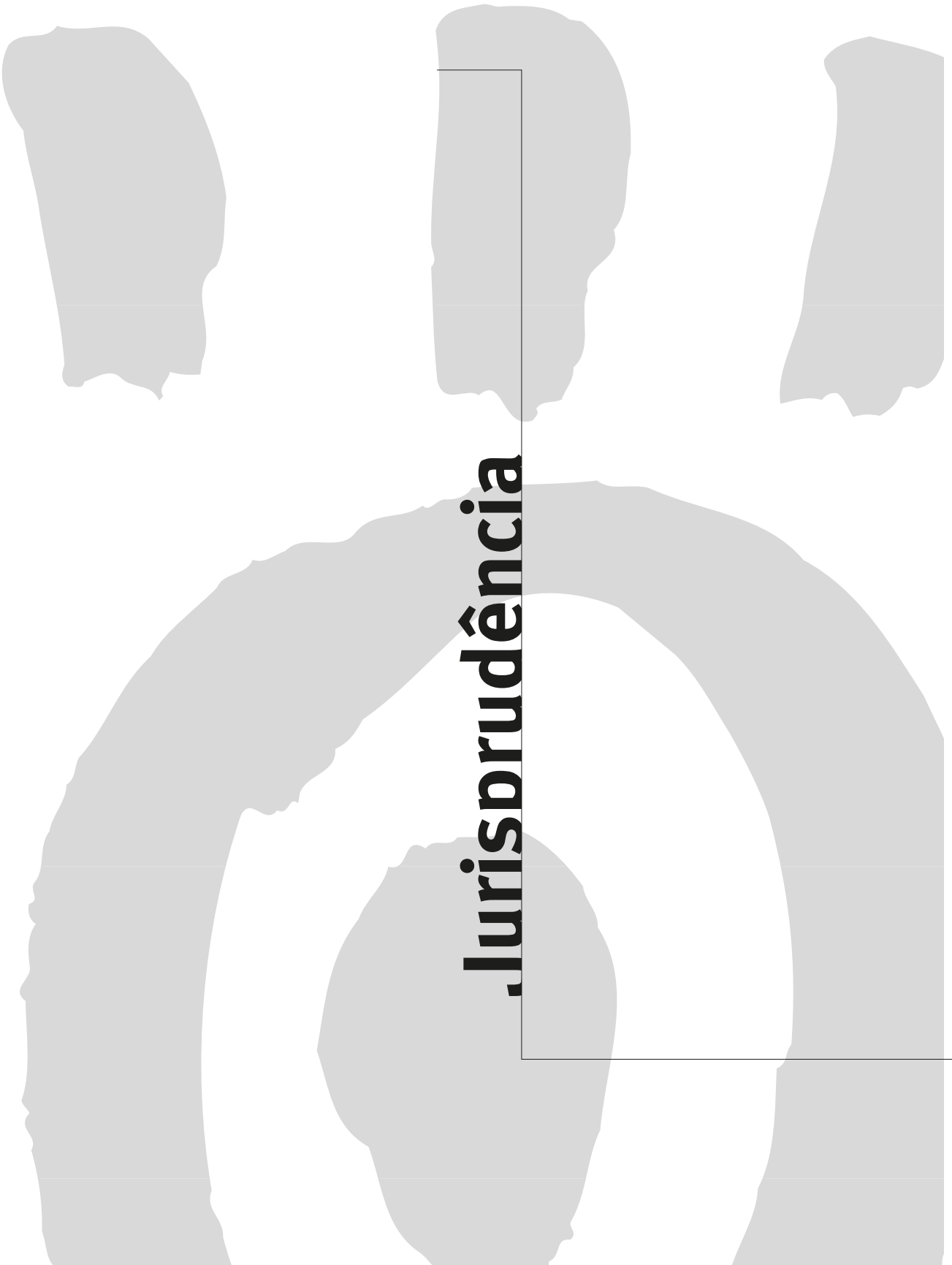
Antes de mais referir que a figura da unidade de execução ao longo da vigência do anterior RJIGT teve pouca aplicabilidade na prática, talvez por não serem instrumentos de planeamento e por não gozarem de eficácia plurisubjetiva, vinculando assim as entidades públicas e os particulares de forma direta. Não podemos esquecer que esta figura e consequente delimitação configuram atos administrativos, sendo céleres e flexíveis, ao contrário dos instrumentos de planeamento de natureza regulamentar de que são exemplos os planos de pormenor. Figuras estas que definem o planeamento e gestão de forma minuciosa e que em caso de necessidade de alteração é necessário o despoletar de procedimentos de alteração morosos, que podem levar à nulidade de atos já praticados.

Mas na nossa opinião a 1.ª UI de Coimbra devia, em alternativa, ter "pensado" em adotar este instrumento de planeamento para a área que se predispôs a abranger, isto porque falamos de uma área vasta, com um sem número de proprietários e arrendatários, bem como algum património cultural, património imaterial e espaços culturais. Mas em alternativa, devendo ter pensado logo *ab initio,* na figura da unidade de execução, já prevista no RJIGT, para esta área, tendo possivelmente sido bem sucedida, tal como aconteceu com o procedimento na Quinta da Fonte da Cheira.

Não foi benéfico para esta área o que sucedeu com a *SRU- Coimbra Viva* estando agora um sem número de projetos parados e sem fim à vista. Esperemos que esta internalização se concretize da forma mais célere e proveitosa, pois Coimbra necessita, cada vez mais, de uma grande intervenção na área da reabilitação urbana, sobretudo na área da Baixa, de forma a trazer esta zona, de novo, à "ribalta" da cidade, passando a unir-se com a Alta, formando assim um corredor unido na cidade.

Esperemos, mais uma vez, termos contribuído para a evolução do estudo nesta área, de forma a que estas análises científicas possam ser transpostas para a realidade e passarem a estar ao serviço do interesse público, que é, como sabemos, uma das principais finalidades do direito do urbanismo.

Palavras-chave: unidade de execução; unidade de intervenção, reabilitação urbana; programação urbanística; Coimbra; Quinta da Fonte da Cheira; SRU Coimbra Viva.



Jurisprudência

O apossamento estatal e a reivindicação do imóvel

Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 05/02/2015, Processo nº 742/10.2TBSJM.P1.S1

André Fagundes[1]

1. Breve síntese do caso

O presente trabalho tem como objeto a análise do acórdão julgado em 05/02/2015 pela 7ª Secção do Supremo Tribunal de Justiça, de relatoria do Juiz Conselheiro Granja da Fonseca (Proc. nº 742/10.2TBSJM.P1.S1).

O recurso tem origem no acórdão do Tribunal da Relação do Porto que manteve, por unanimidade e com a mesma fundamentação, a sentença de parcial procedência de ação de reivindicação.

A decisão de primeiro grau, embora tenha reconhecido que a autora é a única dona e legítima proprietária do imóvel, e que o Município ocupou arbitrariamente parcela do terreno, condenou o ente público tão somente ao pagamento de uma indemnização, a título de justa compensação pela ablação da propriedade, correspondente à perda definitiva da parte do terreno ocupada, sob o fundamento de que o princípio da intangibilidade da obra pública obsta a restituição da parcela ilegitimamente ocupada.

A parte autora interpôs recurso de revista excecional, sustentando, em síntese, que o fundamento invocado pela decisão recorrida não encontra respaldo no direito positivo e que todos os requisitos do regime da reivindicação foram preenchidos.

O STJ, por unanimidade de votos, concedeu provimento ao recurso, para o fim de revogar o acórdão do Tribunal da Relação do Porto e julgar procedente a ação reivindicatória, condenando o Município a proceder à desocupação e consequente restituição da parcela de terreno que havia ocupado, repondo-a no estado em que se encontrava anteriormente.

O acórdão examinado debate a problemática da reivindicação de imóvel (ou parcela dele) que tenha sido indevidamente apossado pelo Município, ou seja, sem que tenham sido observados os requisitos legais e constitucionais da expropriação por interesse público.

A fundamentação apresentada remete à importante distinção entre as situações de *via de facto* e de *apropriação irregular*, indispensável para a avaliar o tratamento jurídico a ser dispensado sobre a intervenção estatal, a qual passamos a analisar.

1 Assessor do Gabinete da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Brasil. Mestrando em Direito pela Universidade de Coimbra. Especialista em Direito Processual Civil e em Direito Administrativo.

2. Via de facto v. Apropriação irregular

As figuras da *via de facto* e de *apropriação irregular*, embora constituam um apossamento ilegal por parte do Estado, possuem características jurídicas muito distintas.

A primeira hipótese ocorre quando o particular tem a sua propriedade retirada compulsoriamente pela administração pública sem que minimamente estejam presentes os requisitos legais da expropriação ou ainda quando, na fase executória, nitidamente são extrapolados os limites quantitativos ou qualitativos do decreto expropriatório. A ilegalidade da atuação estatal nesses casos é grave e manifesta.

O Poder Público simplesmente se apossa do bem particular por meio fáctico, ignorando os ditames legais e constitucionais que versam sobre a intervenção estatal na propriedade privada.

Cabe ressaltar que não obstante o poder público seja titular do poder de *imperium* (*Herrschaft*) e que a propriedade deve desempenhar um fim social (*Gebrauch nach Gemeinem Besten*), de modo que o direito de propriedade privada deva curvar-se perante o princípio da supremacia do interesse público, a atuação estatal deve atender os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Vale dizer, embora a propriedade não seja garantida em termos absolutos, ela deve ceder somente nos casos previstos em lei, designadamente a Constituição, que veda a possibilidade de expropriação arbitrária. Com efeito, a Constituição da República Portuguesa dificilmente poderia ser mais explícita ao determinar, no nº 2 do art. 62º, que a expropriação por utilidade pública só pode ser efetuada com base na lei.

Assinala, a propósito do tema, BALAGUER CAKKEJÓN: *"afirmada, pues, la posibilidad y aun la necesidad de la limitación de los derechos y liberdades fundamentales, tales límites han de estar expresamente establecidos por la propria norma constitucional o estar implicitamente amparados por ella."*[2]

A norma constitucional corresponde portanto, além de garantia do direito à propriedade privada, um corolário do Estado de Direito (*Rechtsstaat*), eis que o poder público está submetido às regras do direito que ele mesmo produz. Não vigora entre nós a antiga lei romana que estabelecia que o príncipe estava isento da observância da lei (*princeps legibus solutus est*).

Decorre disso que os atos do poder público são legítimos quando se coadunam com o ordenamento jurídico. O emprego da força coercitiva deve se dar para assegurar o respeito à ordem jurídica, e não para o aprazimento do adminitrador público. É dizer: o Estado não possui a prerrogativa de utilizar-se da sua força expropriante ao bel prazer. Como bem destaca

2 BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. (Coord.) **Manual de Derecho Constitucional**. v. II. Derechos y libertades fundamentales deberes constitucionales y princípios rectores, institucionales y órganos constittucionales. Madrid: Tecnos, 2005. p. 61.

León DUGUIT, "o Estado fundamenta-se na força, e esta força legitima-se quando exercida em conformidade com o direito."[3]

Assim, as exigências legais para a expropriação por utilidade pública constituiem-se como pressupostos legitimadores da atuação estatal. A figura da via de facto revela-se, por conseguinte, absolutamente incompatível com a ordem jurídica, não merecendo amparo jurídico, ainda que invocado o princípio da intangibilidade da obra pública, como veremos adiante. Consequentemente, o bem deve ser restituído ao proprietário, sob pena de violação grosseira ao direito de propriedade privada.

A *apropriação irregular*, por sua vez, também chamada de *expropriação indireta*, consiste na transferência compulsória de determinado bem imóvel particular ao domínio público, fundada num título inquinado de vícios simples e leves. Nessa hipótese, em vista da não gravidade do desatendimento das formalidades legais e em razão do interesse público subjacente na manutenção da posse pelo Estado, a propriedade particular é incorporada ao património público, resolvendo-se o pedido reivindicatório em perdas e danos.

Frise-se que, diferentemente do caso da via de facto, a ilegalidade aqui é branda. O incumprimento legal decorre de culpa leve ou mesmo na ausência de culpa da entidade pública na execução do ato expropriativo. A aparência de legitimidade que reveste a ocupação estatal, por vezes, só é infirmada pelo exame mais cuidadoso dos respetivos contornos legais, conforme orientação do Supremo Tribunal de Justiça.[4]

Cumpre mencionar que, conquanto a expropriação indireta não esteja prevista no direito positivo, para esses casos - em que há evidente boa-fé da administração e aliado ao facto de a construção de obra pública ter incorporado o terreno privado (ou parcela dele) ao domínio público -, a restituição do imóvel ao *status quo ante* pode revelar-se inadequada e gravemente danosa ao interesse público, razão pela qual torna-se fundamental a convocação da aplicação de outras normas para a correta solução do litígio.

O Código de Processo nos Tribunais Administrativos, por exemplo, embora não mencionado no acórdão em análise, fornece em seus arts. 163º, nº 1, e 166º, nº 1,[5] importante ferramenta ao administrador público, pois permite se opor à execução de julgado em casos em que esta provoque excecional prejuízo ao interesse público, convertendo-se a execução em indemnização.

3 DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Trad. Márcio Pugliesi. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 77.
4 STJ – 2ª Secção. Processo nº 2125/10.5TBBRR.L1.S2, Rel. Abrantes Geraldes, julgado em 05/02/2015.
5 Artigo 163.º - Causas legítimas de inexecução.
1 - Só constituem causa legítima de inexecução a impossibilidade absoluta e o excecional prejuízo para o interesse público na execução da sentença.
Artigo 166.º - Indemnização por causa legítima de inexecução e conversão da execução.
1 - Quando o tribunal julgue procedente a oposição fundada na existência de causa legítima de inexecução, ordena a notificação da Administração e do exequente para, no prazo de 20 dias, acordarem no montante da indemnização devida pelo facto da inexecução, podendo o prazo ser prorrogado se for previsível que o acordo se possa vir a concretizar em momento próximo.

O art. 173º, nº 3, do mesmo diploma, por sua vez, dispõe que a situação jurídica fundada em atos consequentes praticados há mais de um ano é passível de obter uma garantia que impede a sua modificação quando os danos sejam de difícil ou impossível reparação e for manifesta a desproporção existente entre o interesse na manutenção da situação e o interesse na execução da sentença anulatória. Tal regra também foi adotada pelo novo Código de Procedimento Administrativo no art. 172º, nº 3.

Da mesma maneira, o artigo 162º, nº 3, do novo CPA prevê que mesmo das situações de facto decorrentes de atos nulos podem resultar efeitos jurídicos, "de harmonia com os princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade ou outros princípios jurídicos constitucionais, designadamente associados ao decurso do tempo".

Assim sendo, temos que os dispositivos acima referidos dão respaldo jurídico para recusar a restituição do imóvel, ainda que reconhecido o direito de propriedade na ação reivindicatória, conforme autoriza o art. 1311º, nº 2, do Código Civil.[6]

Obviamente, tal recusa é acompanhada da respetiva condenação em perdas e danos, eis que, conquanto o interesse geral exija a permanência da obra pública no terreno do particular, o proprietário não deve suportar um ónus tão demasiado.[7]

Nesse contexto, como forma de dirimir os conflitos concretos entre o direito de propriedade privada e o interesse público, os tribunais franceses criaram o instituto da expropriação indireta (*l'expropriation indirecte*). E foi a partir da consideração desse interesse público é que se desenvolveu o princípio da intangibilidade da obra pública (*le principe d'intangibilité de l'ouvrage public*).

Dessume-se, pois, que, ao contrário do sustentado no acórdão recorrido (Tribunal da Relação do Porto), o mencionado princípio não pode ser invocado para convalidar todo e qualquer apossamento ilegal do Estado. Sua aplicação só é válida para converter o pedido de reivindicação na correspondente indemnização nos casos em que o comportamento estatal não ultrapasse os limites da culpa leve.

6 Artigo 1311.º - Ação de reivindicação (...)
2. Havendo reconhecimento do direito de propriedade, a restituição só pode ser recusada nos casos previstos na lei.
7 Providência semelhante foi adotada pelo Conselho do Estado Francês no início do século XX, como bem relata Daniel Wunder HACHEM: "Na jurisprudência do Conselho do Estado, reclama referência o caso *Couitéas (Conseil d'Etat*, 30 de novembro de 1923). O senhor Couitéas havia comprado um terreno na Tunísia sobre o qual estavam instaladas tribos indígenas, e para lograr imitir-se na posse conseguiu uma decisão judicial determinando a expulsão das famílias. Na oportunidade, a Administração utilizou a sua prerrogativa de negar auxílio policial à execução de uma decisão judicial em razão do risco de perturbar a ordem pública e o interesse da coletividade. Embora a omissão traduzisse o exercício de uma prerrogativa amparada pelo ordenamento jurídico, desprovida de caráter faltoso ou culposo, o Estado foi condenado a indenizar o titular do título executivo, por ele ter suportado um sacrifício demasiadamente pesado em razão do interesse público." (HACHEM, Daniel Wunder. Responsabilidade Civil do Estado por Omissão: uma proposta de releitura da teoria da *faute du service*. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (Orgs.). **Direito e Administração Pública**: Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013. p. 1144-1145).

Como visto, a diferenciação dos requisitos da via de facto e da expropriação indireta é elementar, na medida em que as duas figuras possuem consequências jurídicas completamente distintas.

No caso em exame, restou incontroverso que o Município, em execução da empreitada de obras públicas de abertura e pavimentação da rua, ocupou 403m² dos cerca de 2.000m² do terreno de um particular, sem que previamente o tenha adquirido pela via de direito privado ou mesmo na sequência de processo expropriativo.

Isto é, o apossamento estatal foi manifestamente contrário aos ditames legais, traduzindo-se num típico caso de *via de facto*. Como é sabido, não pode a Administração Pública valer-se do seu poder coercitivo para transgredir as prescrições legais, como previa a antiga fórmula absolutista *"le roi ne peut mal faire"*. Num Estado de Direito, o Poder Público também está subordinado ao império do Direito.[8]

Com efeito, pouco importa se o *injusto possuidor ou detentor é uma pessoa pública* ou privada. Veja-se que o Código Civil assegura ao proprietário o direito de exigir judicialmente a coisa de *qualquer* possuidor ou detentor, seja ele o Poder Público ou o particular. Nessa esteira, León DUGUIT adverte que "a injustiça é sempre injustiça, seja praticada pelo povo, por seus representantes ou por um príncipe, e, com frequência, a instituição da soberania popular costuma esquecer-se disso."[9]

Assim, tendo em vista que a parcela do imóvel que pertencia ao particular foi retirada sem a mínima observância do prévio processo de expropriação para a execução de obra pública, nada obsta que o expropriado possa reivindicá-la, sob pena de um autêntico confisco.

Reconhecer a flagrante ilegalidade da atuação do Estado e mesmo assim negar à reivindicação do imóvel - tal como decidido em primeira instância e confirmado pelo Tribunal da Relação do Porto - consiste em deixar entrar pela janela o que o legislador não quis que entrasse pela porta. Na sempre atual lição de PLATÃO, "onde a lei está submetida aos governantes e privada de autoridade, vejo pronta a ruína da cidade; onde, ao contrário, a lei é senhora dos governantes e os governantes seus escravos, vejo a salvação da cidade e a acumulação nela de todos os bens que os deuses costumam dar às cidades".[10]

Do exposto, temos que o Supremo Tribunal de Justiça agiu bem ao revogar o acórdão recorrido e julgar procedente a ação reivindicatória, eis que o princípio da intangibilidade da obra pública não se aplica aos casos em que o apossamento estatal extrapola os limites da culpa leve.

8 Ver, a esse respeito, CANOTILHO, J. J. Gomes. **Estado de direito**. Colecção Cadernos Democráticos - Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, 1999. p. 49 e ss.
9 DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. trad. Márcio Pugliesi. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 69.
10 PLATÃO. Leis, 715d.

Recensões

Experiment Earth: Responsible Innovation in Geoengineering,

Jack Stilgoe, Abingdon, Earthscan and Routledge, 2015, 222 páginas

Jack Stilgoe é professor no departamento de estudos científicos e tecnológicos na University College London, sendo que o seu estudo se centra na política da ciência e tecnologia, particularmente na governação da ciência e tecnologias emergentes. O seu livro *Experiment Earth: Responsible Innovation in Geoengineering* faz parte de uma coleção de nome "*Science in Society Series*", que aborda temas atuais e que se caracterizam por exigirem um diálogo entre a sociedade e a ciência. A presente obra centra-se na atual necessidade de encontrar uma forma responsável de governação e desenvolvimento da geoengenharia, levantando questões de ética, responsabilidade e consenso internacional às quais é imperioso dar-se uma resposta.

Numa altura em que não se vê forma de travar o aquecimento global, a geoengenharia aparece como a resposta às nossas aspirações. Esta consiste na manipulação intencional do clima terrestre com o objetivo de reduzir o aquecimento global. Porém, o uso desta tecnologia acarreta muitas questões, para as quais ainda não temos respostas.

Sabendo de antemão que os danos ambientais nunca são danos locais, mas sim globais, como é que a investigação e desenvolvimento desta área deverão ser levados a cabo? Quem assumirá a responsabilidade pelo "termostato" terrestre? Seremos capazes de assumir a responsabilidade pelo clima? Quem deverá ser ouvido neste processo? Apenas a comunidade científica? O poder político? Não deverão os cidadãos comuns ter também uma palavra a dizer? Ao longo de oito capítulos, a presente obra propõe respostas a todas estas questões.

Balloon debate

Stilgoe introduz-nos, no primeiro capítulo, a geoengenharia a partir da ilustração do "teste do balão", que se insere no âmbito do projeto SPICE, no qual Stilgoe teve participação. Trata-se de uma pequena experiência em campo aberto que visava testar a injeção estratosférica de aerossóis, que posteriormente iriam refletir a radiação solar para fora do planeta terrestre.

De forma simplista, pode-se dizer que este teste consiste num balão de hélio, posto a 1 km de altitude, aspergindo alguma água até formar uma névoa. Após a repetição de alguns

testes, deixou-se o balão no ar, durante cinco dias, para avaliar como é que o balão resiste à ação do vento.

Este capítulo consiste, portanto, numa pequena explicitação do que é a geoengenharia e, mais importante, a exposição de algumas interrogações de responsabilidade ética que a acompanham.

Taking Care of the future

O autor passa, então, no segundo capítulo, a fazer um paralelo entre a geoengenharia e a indústria automóvel à época do seu surgimento. O objetivo desta comparação é demonstrar que no início do sex. XX ninguém conseguiria prever a influência que o automóvel teria no nosso dia-a-dia, tal como nós hoje não conseguimos prever em quê que a geoengenharia se irá tornar para nós. Stilgoe chama a atenção para o facto de apenas nos podermos precaver dos riscos que conseguimos desde já antecipar, porém, adverte que existem outros que ainda não conseguimos sequer prever. Neste contexto, Stilgoe fala nas dimensões de uma inovação responsável (antecipação, inclusão, reflexividade e responsividade), concluindo pela democratização da experimentação coletiva.

Nas palavras de Stilgoe, "as experimentações podem servir para fechar debates, dentro e fora da comunidade científica, mas também para abri-los". Temos de deixar o público, enquanto pessoas que são envolvidas e afetadas por essas experimentações, mesmo não estando presentes no meio científico, participar nessas mesmas experimentações, deixando que as suas perspetivas quanto ao seu desenho sejam aceites.

Rethinking the unthinkable

No terceiro capítulo analisa-se a origem e desenvolvimento da geoengenharia e examina-se as assunções e tensões existentes no seio da sua investigação. A experiência mais importante da história da geoengenharia é, na opinião do autor, a erupção do vulcão Pinatubo nas Filipinas em 1991. As erupções vulcânicas em geral são de grande interesse pelo facto de, dadas as quantidades de sulfatos, terem como efeito o arrefecimento da temperatura terrestre. Esta erupção em específico, tem um interesse acrescido por ter ocorrido numa altura em que pôde ser medida e monitorizada.

A meteorologia já não é uma ciência de mera observação, sendo hoje uma gestora de risco. Hoje assiste-se a uma assunção da responsabilidade pelo clima, o que aliado à responsabilidade no Antropoceno e aos limites da Terra, conduz-nos à conclusão de que já não temos o benefício da ignorância e que, portanto, devemos assumir as nossas responsabilidades para com o meio ambiente.

Contrapondo o combate ao aquecimento global e a geoengenharia, parece que esta última ganha, podendo mesmo ser um desincentivo à primeira, dado que é eficaz, tem efeitos mais imediatos e, de entre as várias tecnologias disponíveis, algumas são opções relativamente baratas e fáceis de pôr em prática.

Ora, é verdade que a principal razão por detrás do recente e crescente interesse na geoengenharia é esta poder ser um instrumento essencial de combate aos efeitos dos gases de estufa. Todavia, esta nunca poderá substituir esse combate, tendo de ser uma ferramenta paralela.

Behind the scenes at the Royal Society

Neste capítulo expõe-se o relatório da Royal Society sobre geoengenharia, que foi essencial na posterior construção da mesma. Aí compara-se as diversas técnicas passíveis de serem usadas na geoengenharia, de acordo com critérios de eficiência, custo, segurança e oportunidade. Chega-se então à conclusão que de entre todas as opções a melhor será a Gestão de Radiação Solar (Solar Radiation Manegement – SRM), mais especificamente aerossóis estratosféricos.

Open-air experimentation

Agora é altura de olhar em detalhe para o projeto SPICE. Durante o desenvolvimento deste projeto chegou-se à conclusão de que ao pôr em prática uma geoengenharia de larga escala, os riscos ambientais já não seriam apenas os diretos, mas também os indiretos e incertos. Olhando novamente para o teste do balão, apercebeu-se que o público relevante não era apenas aquele que se encontrava nas imediações do aeródromo onde o teste estava a ter lugar. De tudo isto resulta que a sociedade no seu todo deve ser englobada neste debate.

Stilgoe explica-nos que segundo alguns investigadores, a geoengenharia deveria continuar a contentar-se com modelos informáticos e observações, dado o grande potencial de risco para um número indeterminável de pessoas, em consequência de experimentações no próprio clima. Podemos, novamente, questionar-nos sobre quem assumirá a responsabilidade por esse risco. Talvez por isso, tentando superar esta questão, Stilgoe propõe que se estabeleçam limites a esses testes, mas sem de facto dizer como é que esses limites seriam concretamente estabelecidos.

Making models

Neste capítulo estuda-se os modelos informáticos usados na investigação da geoengenharia e do clima. Stilgoe questiona quais as consequências de os modelos usados no estudo do clima começarem a ser utilizados na geoengenharia.

The reluctant geoengineers

No capítulo 7 olha-se para a interdisciplinaridade existente no projeto SPICE, que envolve físicos, cientistas sociais, químicos, filósofos, entre outros. Ao mesmo tempo revela-se as dificuldades que surgiram na tentativa de pôr em prática o balão do projeto SPICE.

Reclaiming the experiment

Por fim, no último capítulo considera-se o potencial de democratização da experimentação coletiva da geoengenharia, oferecendo-se sugestões de melhoria na governação. Ou seja, dadas as incertezas de investigação e desenvolvimento da geoengenharia, existem duas propostas principais para a sua governação. A primeira consiste numa abordagem tecnocrática, em que os engenheiros teriam a responsabilidade de desenvolver propostas tecnológicas, que seriam depois avaliadas por cientistas. A segunda abordagem é uma abordagem regulatória, em que se reconhece que a geoengenharia não interessa apenas à ciência, mas que é algo relativamente ao qual existem legitimas dúvidas de ética e de risco.

A sugestão de Stilgoe é, exatamente, abordar a geoengenharia como sendo uma experimentação coletiva. Esta ideia que, aliás, é várias vezes repetida ao longo da obra, consistiria, precisamente, em pelo menos deixar que todos nós tenhamos algo a dizer no rumo que se toma para a investigação da geoengenharia.

Stilgoe fala de um "espaço comum" de governação da geoengenharia, no qual intervêm a ciência e a sociedade. Este seria um espaço onde não existem regras já estabelecidas, e em que o futuro se vai construindo a cada novo passo.

Stilgoe termina este último capítulo propondo que se olhe para a geoengenharia como um processo, permitindo assim que se tragam novas discussões sobre responsabilidade, ética e experimentação.

Conclusão

Apesar de nos últimos anos a pesquisa sobre geoengenharia ter aumentado drasticamente, a verdade é que ainda não existem muitas obras ao nosso alcance para que nos possamos introduzir no tema. A presente obra assume, portanto, uma importância especial devido a este facto.

Trata-se de uma obra acessível e de grande interesse para todos aqueles que se interessam por direito ambiental, particularmente pelos novos problemas e desafios que o presente desenvolvimento social e tecnológico coloca a este ramo do direito. É, sem dúvida, um grande instrumento de reflexão, mas que não se fica por aí, avançando mesmo com algumas propostas de solução.

Ao longo da obra somos levados a questionar-nos sobre bastantes desafios jurídicos que a geoengenharia coloca. Logo nos primeiros capítulos saltam à nossa vista as várias interrogações sobre responsabilidade. Quem será responsável no caso de advirem efeitos nocivos para o meio ambiente? A ciência que desenvolveu esta tecnologia que se revelou nefasta? Ou a sociedade que aplicou a tecnologia desenvolvida pela ciência, quando se devia ter abstido de tal coisa? E como é que ficam as gerações futuras?

Uma das maiores dificuldades que se terá no futuro será encontrar o necessário consenso internacional. Todo o mundo teria de acordar numa temperatura ideal e, simultaneamente, decidir quem ficaria responsável pelo termostato terrestre. Contudo, seria necessário este consenso internacional, numa outra vertente, isto é, a prática da geoengenharia terá de ser uma prática concertada ao nível planetário e não pode, de forma alguma, ser levada a cabo por algum país isoladamente.

Uma outra preocupação relacionada com esta eventual prática isolada da geoengenharia, é a comercialização da geoengenharia. Num futuro não muito distante, podemos chegar ao ponto de manipular o clima localmente em função do lucro, adaptando o clima àquilo que queremos produzir, o que poderá ter consequências dramáticas no clima a nível global.

Penso que a ideia principal da obra acaba por ser a "democratização da experimentação coletiva", mencionada anteriormente. Acredito que esta é uma proposta que merece todo o mérito, pois se todos poderemos ser afetados por uma geoengenharia de larga-escala, será apenas lógico que todos tenhamos algo a dizer e que todos consintamos na sua prossecução. Contudo, parece-me que esta forma de legitimação popular da geoengenharia se revela particularmente complexa. Não será certamente complicado imaginar um referendo global sobre a geoengenharia, todavia, será de extrema dificuldade que todos nós, cidadãos comuns, consigamos consentir em tal coisa de forma informada, com total consciência dos riscos que daí decorrem.

Elsa Lameira
Mestranda em Direito, Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra

Why Are We Waiting? The Logic, Urgency, and Promise of Tackling Climate Change

Nicholas Stern, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England
April 2015[1] (448 páginas, 21 figuras e quatro tabelas)

A problemática atinente às alterações climáticas é tão atual quanto urgente é o seu combate e divulgação. Stern tem uma visão, um objetivo e um compromisso. Uma visão apaixonada, mas lúcida, não se resumindo a diagnosticar, também dá a receita: é urgente agir. Insta então perguntar: como agir? O seu compromisso é com as gerações vindouras.

Os riscos das alterações climáticas são potencialmente incomensuráveis. Os benefícios da ação são também claros, argumenta Stern. Podemos ver que o desenvolvimento económico, a redução das emissões e a adaptação criativa caminham lado a lado. Uma transição comprometida e forte com baixa emissão de carbono poderá desencadear uma nova onda de transformação e investimento económico e tecnológico, uma nova era de prosperidade global e sustentável.

Alguns poderão dizer que os riscos são pequenos, outros argumentar que a incerteza nos dirá que é melhor esperar e ver, outros que nos poderemos adaptar ao que nos vier pela frente. Mas Stern diz-nos que é urgente atuar agora e também porquê.

É um livro em parte complexo, designadamente quando aborda aspetos económicos das alterações climáticas, mas que prende o leitor pela sua capacidade argumentativa e comunicativa que simplifica ao máximo as questões levantadas. Explica porque, apesar dos grandes atrativos de um novo caminho, de uma nova oportunidade, tem sido tão difícil lidar eficazmente com a mudança climática.

Poucas pessoas impõem tanto respeito no mundo grandemente controverso da mudança climática como Nicholas Stern. É autor da seminal "Stern Review" de 2006 – sobre a economia das alterações climáticas, um marco na economia da mudança do clima e um dos documentos mais influentes que debatem implicações económicas autênticas relativamente ao clima, consagrando-se como o relatório que estabeleceu os alicerces da teoria

1 De referir que a obra que aqui analisamos, é a edição *Paperback de julho de 2016, sendo que a publicação original e (ainda 1ª edição) em Hardcover é de abril de 2015, bem como a sua versão eBook.*

económica sobre as alterações climáticas. Adaptou em 2009 este relatório para o público em geral com a publicação do livro "O acordo global: as alterações climáticas e a criação de uma nova era de progresso e prosperidade (um modelo para um planeta mais seguro). Ex economista chefe do Banco Mundial é atualmente professor IG Patel de Economia e Governo na London School of Economics e Presidente do Instituto de Investigação de Grantham sobre Mudanças Climáticas e Meio Ambiente. Desde 2013, é Presidente da Academia Britânica. As suas pesquisas e publicações têm-se concentrado na economia das mudanças climáticas, desenvolvimento económico e crescimento, teoria económica, reforma tributária, politicas públicas e o papel do Estado e economias em transição.

Em 2014, como parte de uma comissão presidida por Felipe Calderón, Nicholas Stern ajudou a produzir um relatório intitulado "A Nova Economia Climática", apresentado às Nações Unidas, expondo um plano económico para combater a mudança climática.

Este livro é baseado na palestra "Lionel Robbins Lectures" proferida por Nicholas Stern em 2012, na London School of Economics, e foi escrito antes da Conferência Climática COP 21, que teve lugar em Paris, em dezembro de 2015.

Formalmente é composto por 3 partes, onde são distribuídos 10 capítulos, uma introdução, um prefácio do autor e outro de Richard Layard.

O mantra principal deste livro é a necessidade e urgência em agir agora no que concerne às alterações climáticas. Nicholas Stern destaca na introdução, que não só os riscos e custos da mudança climática são potencialmente colossais, mas também são piores do que o inicialmente previsto no aludido relatório Stern de 2006, e a nossa ação até à data tem sido muito lenta. O autor identifica um período critico de mudança estrutural quando grande parte do sistema energético mundial será criado ou renovado. Esta transformação, segundo ele, é uma oportunidade específica para atingir também as ações chave necessárias para manter um aumento da temperatura de 2º C. Com base nesta premissa Stern enfatiza os benefícios de uma economia de baixo carbono, como seria e como poderíamos alcançá-la. Também aprofunda a ética e a filosofia moral em torno de como valorizamos o futuro.

A primeira parte, é dedicada à análise de um planeta entre o perigo e a prosperidade. Aborda a ciência e debate como esta molda a economia, a ética, a política e possíveis prognósticos. Também aborda a problemática de como estamos a construir uma nova revolução energética industrial.

A segunda parte aborda os princípios e a lógica da política para a mudança - economia e ética, as políticas para mudança dinâmica e transição (lições de história económica e teoria económica) e como algumas análises económicas têm distorcido os problemas. Por fim, a ética dos valores e avaliações intertemporais. Também delimita abordagens gerais à filosofia moral e política, que designa: convergindo perspetivas.

A terceira parte olha para a ação em redor do mundo: progresso, colaboração e equidade. Aborda a evolução climática em todo o mundo, como se almeja construir ações nacionais e internacionais e a equidade entre povos e nações.

Por fim, a conclusão aborda a temática de como as ideias mudam ao longo do tempo. O capítulo final discute quatro razões pelas quais estamos à espera, defendendo o autor que são centrais. Em primeiro lugar, dificuldades analíticas e controvérsias. O livro discute as limitações da modelagem económica e modelos de avaliação integrados, e discute controvérsias sobre como valorizamos o futuro (como o desconto) e a necessidade de olhar mais profundamente a filosofia moral e a ética. Em segundo lugar, os déficits de comunicação. Os oponentes da ação e negadores da ação climática, muitas vezes usam os seus argumentos de forma mais eficaz. Sugere o autor, que os defensores da ação climática devem utilizar retórica e quadros que ressoem com os valores e emoções que possam inspirar ação. Em terceiro lugar, as barreiras psicológicas, por exemplo, aversão à perda de "status quo" e preconceitos, enviesamentos cognitivos, problemas psicológicos que a perceção do risco forma, e em quarto, os obstáculos estruturais e institucionais para alcançar uma nova revolução em energia.

O autor agrupa argumentos de que são necessárias reduções rápidas e radicais das emissões de gases de efeito estufa para limitar o aquecimento global a 2º C acima das temperaturas pré industrias e questiona-se por que razão o progresso é tão lento.

A mudança climática não é, no entanto, só um problema ambiental, é um problema de direitos humanos. Um problema de restrição ou quiçá violação, designadamente por parte de Estados, e produtores de combustíveis fósseis, por ação ou omissão. As alterações climáticas têm indubitavelmente impactos nos direitos humanos.

Stern enfatiza que ainda é possível transformar esta desmesurada ameaça – o aquecimento global e as alterações climáticas – numa oportunidade impar: corrigindo falhas de mercado, definindo novas politicas públicas, vencendo a crise económica e financeira em que estamos imergidos e abrindo um novo caminho para o desenvolvimento, para a prosperidade e para o combate à pobreza mundial.

O autor alega que, à medida que os gases de efeito de estufa se acumulam na atmosfera, as temperaturas vão subir além daquelas experimentadas na Terra por milhões de anos. Permitir que isso aconteça levará ao caos, conflitos e destruição para o meio e a segunda metade deste século, o que poderá incluir a movimentação de centenas de milhões de pessoas, com os riscos associados de conflitos graves e prolongados, problemas de soberania e segurança nacional e global. Para evitar ou reduzir esses riscos, as emissões de gases de efeito de estufa devem ser quase eliminadas até ao final do século XXI. Argumenta que o atraso é perigoso por duas razões. Em primeiro lugar, porque a maioria dos gases de efeito

de estufa (particularmente o CO2) são de longa vida na atmosfera e, portanto, os gases emitidos hoje terão efeitos muito no futuro e, em segundo lugar, porque as escolhas feitas hoje, como por exemplo, os países construírem ou renovarem infraestruturas energéticas, sistemas de transporte, não serão facilmente revertidos. De acordo com Stern, os caminhos para uma economia de baixo carbono são atrativos e levam ao crescimento económico e a muitos benefícios colaterais, como no caso de outras ondas de inovação nos últimos 250 anos (tais como computadores, internet e ciência médica).

Portanto, no seu entender, podemos evitar a mudança climática e impulsionar a economia mundial e, se agirmos agora, podemos construir uma economia global, forte, inclusa e resiliente e que também possa evitar mudanças climáticas perigosas.

Enfrentar as mudanças climáticas, superar a pobreza e promover o crescimento e o desenvolvimento exigem a colaboração entre povos e nações. Para Stern a equidade é um elemento chave em gerar a ambição na ação global e nacional e a confiança mútua.

Por outro lado, conforme refere Mary Robinson[2] (antiga alta comissária da ONU para os direitos humanos) a mudança climática é também a maior ameaça aos direitos humanos no século XXI. A justiça climática responde ao argumento moral para resolver a mudança climática. Em primeiro lugar, estar ao lado daqueles que mais sofrem e são mais afetados. E em segundo lugar, certificar-se de que eles não são deixados para trás, novamente, quando começarmos a avançar e começarmos a resolver a alteração climática.

Julgamos que Stern poderia ter explorado mais esta vertente fundamental: as alterações climáticas têm um impacto sobre as pessoas, sobre os seus direitos universais. Por exemplo, sobre o direito à alimentação e à água potável, à saúde e à educação, e ao abrigo ou situações potencialmente emergentes como o "direito ao ar limpo", o "direito á temperatura habitável", o "direito a não ter medo das alterações climáticas", o "direito ao desenvolvimento sustentável", à "migração com dignidade". É certo que se refere à equidade entre povos e nações e à responsabilidade para com as gerações futuras e às desigualdades, mas gostaríamos de ter lido um capitulo autónomo sobre os direitos fundamentais visados pelas alterações climáticas.

Stern dá *inter alia* o exemplo da China e de Pequim. O crescimento da China faz parte de uma mudança tremenda e fundamental na estrutura da economia global. Há 25 anos, os países em desenvolvimento, os países mais pobres do mundo apesar de albergarem a grande maioria de pessoas, contavam com um terço da emissão mundial. Agora é mais de metade, daqui a 25 anos será provavelmente dois terços dos países que vimos há 25 anos como em desenvolvimento. Significa que a maior parte dos países, ricos ou pobres, enfrentarão duas transformações fundamentais.

2 *Vide* Ted.com, Mary Robinson: *"Why climate change is a threat to human rights"*.

Conforme refere Stern, estamos num momento maravilhoso, num notável momento da história. "Enfrentaremos ao longo das próximas duas décadas duas transformações fundamentais que vão determinar se os próximos 100 anos serão o melhor ou o pior dos séculos". A primeira delas é a mudança básica estrutural das economias e sociedades. Cinquenta por cento da população mundial vive em áreas urbanas. Em 2050, serão 70%. Nas próximas duas décadas veremos a demanda de energia aumentar em 40%, e o crescimento da economia e da população coloca um aumento de pressão na terra, na água e nas florestas. É uma mudança estrutural profunda. Se a conduzirmos de maneira negligente ou com pouca visão criaremos lixo, poluição, congestionamento, destruição da terra e das florestas. A segunda é a transformação climática. Uma e outra caminham lado a lado.[3]

O futuro do abastecimento energético é uma oportunidade para uma nova revolução industrial em virtude de uma mudança tecnológica. Podemos ter um clima melhor, um mundo melhor, combater a pobreza e apostar nas energias limpas e conforme Stern refere, ter um acesso equitativo ao desenvolvimento sustentável, inclusivamente é possível exportar energia limpa. Mas a ética das alterações climáticas coloca questões intergeracionais. Como podemos comparar o valor de algo para as pessoas de hoje *versus* o seu valor para as pessoas futuras? Tem que haver um desconto de bens futuros, mas então como avaliamos hoje os bens consumidos no futuro? Devemos descontar o valor dos bens futuros porque as pessoas no futuro serão mais ricas? Importa saber que bens e que pessoas. As taxas de desconto não podem simplesmente ler os mercados. Será possível descontar futuros benefícios ou vidas? Será descriminação por data de nascimento...

Além das questões intergeracionais também se colocam questões intrageracionais como por exemplo questões de equidade para a cooperação internacional – quais países, devem fazer o quê e quando. É nesse contexto que Stern invoca o acesso equitativo ao desenvolvimento sustentável (linguagem da COP 16 em Cancun, 2010). Todos têm direito ao desenvolvimento sustentável como parte e transformação colaborativa para um mundo sem carbono. Os países mais ricos que cortarem mais rápido geram exemplos, promovem fluxos financeiros e tecnológicos.

O preço das energias limpas, mormente, solar e eólica caiu tanto em algumas zonas que podem agora competir com os combustíveis fósseis sem exigir subsídios. Ao mesmo tempo, o carvão tornou-se mais caro e menos seguro.

Terá que haver uma resposta institucional forte, um sistema de colaboração dinâmica, um forte acordo internacional sobre clima e politicas que responsabilizam os poluidores, o ambiente terá que ser critério de gestão a nível local nacional e global. Um forte e crescente

3 Dados in: Ted.com, Lord Nicholas Stern, *"The state of the climate – and what we might do about it"*.

preço das emissões é uma base essencial de uma economia de baixo carbono. O primeiro passo foi dado em Paris 2015.

As alterações climáticas correspondem a um desafio universal, que não desaparece quando transpomos as fronteiras políticas que repartem os países, são um problema comum. O aquecimento global é uma das grandes ameaças do nosso tempo e como tal deve estar no topo da agenda dos decisores políticos globais, nacionais e locais.

As alterações climáticas não gozam, porventura ainda, da visibilidade mediática de outras ameaças com impactos mais imediatos na segurança humana, como o terrorismo ou a recente crise humanitária dos refugiados. No entanto, são uma ameaça bem identificada, que já nos atinge diariamente e que poderá atingir gravemente as futuras gerações, se não soubermos responder com a urgência e a ambição que se dita. O atraso aumenta o risco e o custo. Os efeitos são tardios, mas vastos.

O assunto é tão sério que foi alvo da Carta Encíclica *"Laudato Si"* do Santo Padre Francisco sobre "o cuidado da casa comum", tendo por essa via entrado na agenda dos mais importantes decisores económicos, políticos e religiosos do planeta. Por exemplo, também o Presidente Obama classificou recentemente as alterações climáticas como a maior ameaça à segurança global.

Conforme também referiu o Santo Padre Francisco em Roma a 22 de maio de 2014 na Radio Vaticano, e que Stern cita no seu livro, "se nós destruirmos a criação, a criação irá destruir-nos". Não valerá mais precavermo-nos quanto a isso? Existe razão para termos medo de agir já? Poderemos usar o princípio da precaução quanto aos imensos riscos advenientes das alterações climáticas?

É necessária uma nova consciência coletiva. Eleger lideres que combatam as alterações climáticas pondo fim aos subsídios aos combustíveis fosseis, incentivando e investindo nas energias renováveis, apoiando uma taxa sobre o carbono. Os países desenvolvidos têm que dar o exemplo àqueles que estão agora em desenvolvimento: por exemplo a criação de um "banco verde mundial" e de incentivos ao investimento privado nas novas tecnologias.

Ainda vamos a tempo de salvar o planeta? Se consumirmos de forma diferente. Se estivermos atentos ao que compramos, ao que comemos e à forma como obtemos energia, se houver responsabilidade social e ambiental, das empresas, existe essa possibilidade. É necessária a implementação e financiamento da mitigação e adaptação às alterações climáticas.

Mas também temos que estar atentos a novos problemas novas ameaças emergentes das alterações climáticas ainda pouco faladas, como por exemplo a proliferação de infeções fúngicas mortais.

Em Eugene, Oregon, nos EUA, a 10 de novembro deste ano, as crianças ganharam o direito de processar o governo americano, a indústria de energias fósseis e outras agências

federais, de violar os seus direitos constitucionais ao recusar tomar ação contra as alterações climáticas. É o abrir da caixa de pandora...

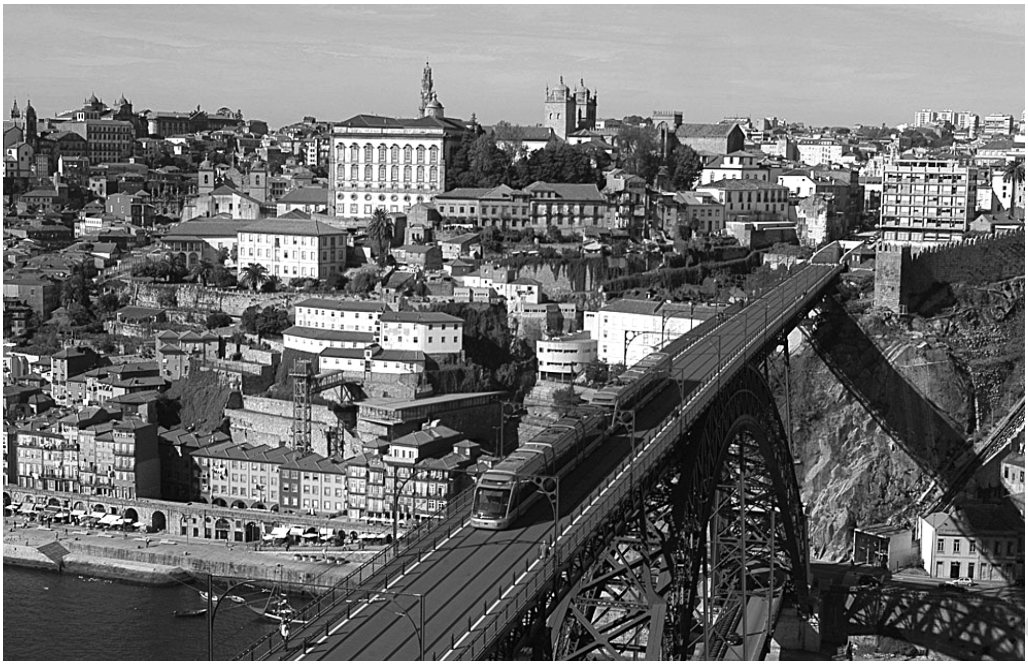
O problema das alterações climáticas começa nas pessoas e termina com as pessoas. Dar conhecimento aos cidadãos é uma arma que pode influenciar e potenciar a decisão politica. Mas o problema também tem que ser imune à mudança e aos ciclos políticos, é um problema comum, universal e intemporal. No seu livro "Why are we Waiting, The Logic, Urgency, and Promise of Tackling Climate Change", Nicholas Stern contribuiu em grande medida para nos informar dos riscos que corremos, mas também da grande oportunidade que estamos a viver na coeva sociedade. Seremos para sempre julgados pelo que fizermos agora, é urgente atuar. Stern indica-nos o porquê de adotar este caminho.

Luís Miguel de Figueiredo Lopes
Mestrando da Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra

Dossier

As cidades do século XXI: ilegalidade e alegalidade

Fernanda Paula Oliveira[1]
Dulce Lopes[2]



As cidades são espaços complexos nas quais se interligam pessoas, bens, serviços e capitais; nas quais atividades materiais e imateriais encontram a sua sede e nas quais conhecimento é gerado, consumido e reproduzido a um ritmo vertiginoso.

Não obstante a evolução ocorrida no saber e fazer humanos, muito por força das exigências da vida urbana, as próprias cidades são foco de tensões e de conflito que se manifestam na sua estruturação, na sua ocupação e nos desafios normativos que enfrentam.

1 Professora da FDUC e do CEDOUA.
2 Assistente da FDUC e do CEDOUA.

As cidades alegais ou informais são, portanto, uma realidade, sendo nelas que mais se evidenciam e conflituam os polos abertura/fecho; liberdade/segurança; coesão/fragmentação. E talvez por ser tão grande a distância entre cada um destes polos, é difícil ultrapassar as barreiras, sobretudo imaginárias – mas por vezes também físicas – que se colocam a quem se encontra na "alegalidade", dificultando uma perceção da realidade, dos outros e de si mesmo, que permita quebrar aquelas peias. Uma nova alegoria das Cavernas, portanto.

Não se trata aqui, sobretudo, de cidades ilegais: ainda que estas também existam, há cada vez mais zonas urbanisticamente legais onde se desenvolvem, se organizam ou se ocultam atividades contrárias à lei ou, pelo menos, atividades não regulamentadas mas potencialmente lesivas.

E, por outro lado, há zonas com ilegalidades urbanísticas, algumas mesmo de grande extensão, como por exemplo, em Portugal, algumas áreas urbanas de génese ilegal, que não evidenciam ter, pelo menos de forma intolerável, aquele tipo de problemas sociais.

É certo que muitos dos fenómenos urbanos à margem do direito são fenómenos estritamente urbanísticos.

É neste domínio, por exemplo, que encontramos **os urbanisticamente ilegais** (situações constituídas à margem das regras urbanísticas), procurando o legislador, constantemente, vias para a sua resolução, numa tendência que poderíamos designar de "política de legalização", como a instituição de um regime especial para os grandes ilegais (O regime das áreas urbanas de génese ilegal aprovado pela Lei n.º 91/95, de 2 de setembro), passando pelos ilegais casuísticos (com regimes especiais e transitórios para a legalização de atividades económicas legalmente instaladas no território – o caso do Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de novembro) e pelos regimes "normais" para a legalização de operações urbanísticas realizadas ilegalmente (o caso do artigo 102.º-A do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação). O direito do urbanismo tem, assim, vindo a instituir formas de **legalização da ilegalidade**.

A par destas situações temos ainda aquelas que, tendo tido uma génese legal (por terem sido devidamente licenciadas e em cumprimento das normas aplicáveis), acabaram, fruto da crise económica, por ficar **inacabadas e abandonadas,** tendo caducado as respetivas licenças. Trata-se de um novo fenómeno **de ilegalidade urbanística** por se tratar de operações, que tendo tido na sua base atos de licenciamento urbanístico deixaram de o ter.

Mas temos também situações que surgiram legalmente (por terem sido devidamente licenciadas e em cumprimento das normas aplicáveis) e que foram **concluídas,** mas que não chegaram a ter, nem provavelmente terão algum dia, uma ocupação urbanística. Trata-se de um fenómeno distinto dos anteriores: **dos legais abandonados e não utilizados**, fruto de uma política urbanística expansionista, especulativa e de infraestruturação e construção muito acima das efetivas necessidades existentes.

Qualquer das situações referidas dá origem a **territórios urbanos desestruturados**, sendo em primeira linha no âmbito do direito do urbanismo, mas indiretamente também noutras áreas do direito e da política (como a económica e social), que devem ser definidas as estratégias e as respostas que permitam enfrentar os problemas que aquelas situações colocam.

Porém, nem todos os problemas à margem do direito, são resolvidos nesta sede, devendo acentuar-se a ideia base de que nas cidades não é possível classificar tudo entre legalidade e ilegalidade.

Há, de facto, uma certa liquidez ou zonas de penumbra, podendo distinguir-se, de forma necessariamente simplificada, os seguintes focos problemáticos com impacto espacial:

a) as puras ilegalidades urbanísticas;

b) as situações de ilegalidade (ou de forma mais neutra, irregularidade) com vertente social (pontuais ou complexas), endógenas (a ocupação de prédios alheios) ou exógenas (como a imigração ilegal);

c) as situações de criminalidade e terrorismo, tradicionalmente perspetivadas do ponto de vista do comportamento e não da ocupação física dos espaços;

d) e as questões de vizinhança ou de separação de comunidades (étnicas, ambientais).

e) as situações de corrupção urbanística que conduzem a soluções ilegais e ilógicas do ponto de vista do ordenamento do terriório.

A todas elas não é nem pode ser hoje indiferente o direito do urbanismo, ainda que as respostas a estes problemas não se esgotem no seu âmbito: este ou potencia a alegalidade ou informalidade, ao não regular ou ao regular inadequadamente certas matérias, ou contribui para a diminuição das situações de tensão/ crise social e física. Cumpre colocá-lo ao serviço deste último desiderato.

i. A estruturação das cidades

As áreas urbanas, sobretudo se mais complexas, compreendem diversas células territoriais, de entre as quais Peter Marcuse ("The Dark Side of Really Existing Globalisation", in *Urbanism and Globalisation,* Peter Lang, 2004) identifica as cidadelas de riqueza e finança; o quarteirão da gentrificação (ou a cidade de residência e serviços das classes média-alta); os espaços suburbanos dentro e fora da cidade (áreas de produção e residência para a classe média baixa), o quarteirão da tradicional classe trabalhadora e dos enclaves migratórios (a cidade para os não qualificados e menos pagos) e, por fim, os mais recentes guetos da exclusão e abandono (como os bairros de lata, com concentração dos pobres, diferentes e com estatuto irregular, problemas estes agravados pela política pública de habitação e pela localização de atividades indesejáveis).

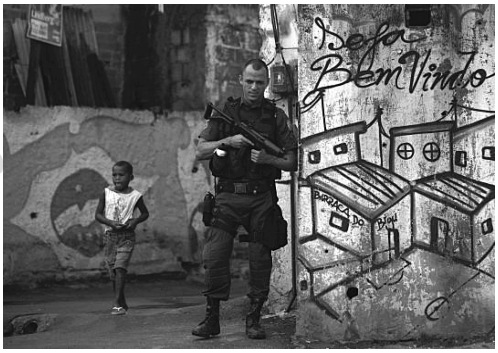
Qualquer uma destas peças compósitas de uma estrutura urbana levanta problemas próprios relacionados com as suas caraterísticas internas, mas suscita igualmente problemas de interrelação com as demais partes da cidade, da região, do país, do espaço de cooperação em que este se integra (como a União Europeia) ou, mesmo, do Mundo. Pense-se na relevância global que tem vindo a assumir uma área territorial contígua a Bruxelas, Molenbeek, considerada como um polo de recrutamento e agregação do Isis (também designado por Daesch ou "Estado Islâmico").

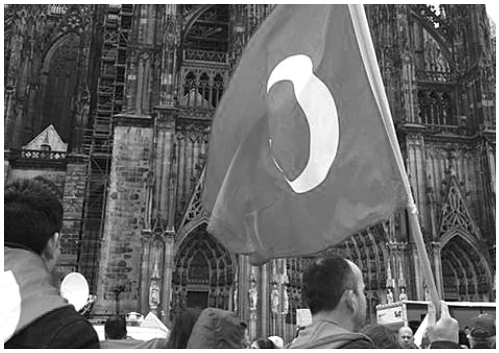
Ou no papel reverso das principais praças financeiras e turísticas como objetos de ações de intimidação, criminosas ou terroristas.

Esta fragmentação não é de hoje, mas tem vindo a ser acentuada com a maior mobilidade física, social e económica que caraterizou o pós-guerra. A uma tradicional organização urbana (já com centro e periferias, mas pouco comunicáveis) foi-se sucedendo uma nova e dinâmica estrutura urbana que, baseando-se no paradigma da mobilidade, torna a espacialização dos usos menos gerível e controlável.

O modelo territorial – salvo em situações particulares, como as de Dublin, de Berlim, ou, ainda, hoje, da cidade de Gaza – deixou de ser o modelo das cidades altamente militarizadas e com linhas divisórias nítidas – muitas vezes físicas (muros, valas, espaços tampão).

As cidades reinventaram-se, procurando novas identidades e centralidades (quanto a Berlim, cfr. a pesquisa de Alexander Tölle, "Urban identity policies in Berlin: From critical reconstruction to reconstructing the Wall", *Cities,* Vol. 27, 2010, pp. 348 ss). Mas isso não significa que as tensões preexistentes ou que novas tensões tenham deixado de pulsar.





Estas continuam a criar "pequenas urbes" dentro da cidade, cujos contornos podem ser fisicamente menos claros mas cujos efeitos se fazem sentir de forma evidente, pela segregação social e funcional que potenciam e pelos problemas de integração que comportam.

ii. A ocupação das cidades

A fragmentação territorial exprime normalmente a diversidade na ocupação urbana relacionada com fatores diversos como os do estatuto económico e social, o da origem étnica e nacionalidade; a existência ou ausência de título de residência válido; o da atividade profissional desenvolvida ou a inexistência desta.

É também comum considerar-se que a exclusão social conduz à segregação espacial e *vice versa*. Na verdade, o afastamento espacial não é apenas físico, refletindo e diferenciações mais enraizadas, que, à míngua de um sentimento de pertença ou de integração, se agravam e podem tomar formas desviantes, criando territórios ligados intimamente a organizações xenófobas, criminosas, terroristas, etc.; ou territórios nos quais se concentram pessoas que dificilmente conseguem ultrapassar as barreiras imaginárias a que se encontram confinados.

As tradicionais áreas de influência da Mafia ou da Cosa Nostra; os espaços de prostituição ou de venda e consumo de estupefacientes; os locais de encontro e de pernoita de sem abrigo, etc., todos eles se relacionam com espaços físicos mais ou menos determinados mas também com perceções de insegurança que estes transportam.

O recrudescimento hodierno das estratégias de defesa (e de separação física, funcional e humana) tem vindo a dever-se sobretudo ao terrorismo, *leit motiv* das políticas urbanas neo-segregacionistas e da constante vigilância e controlo do espaço. Com a diferença de que hoje a criação de "espaços seguros" se dá não apenas de dentro para fora (contra intrusos) mas também como forma de defesa contra riscos internos, que crescem e se manifestam por dentro (Jon Coaffee, *Terrorism, Risk and the City*, Ashgate, 2003, p. 45), implicando novas formas e tecnologias de controlo, mais silenciosas e camufladas (cfr. Jon Coaffee, Paul O'hare & Marian Hawkesworth, "The Visibility of (In)security: The Aesthetics of Planning Urban Defences Against Terrorism", *Security Dialogue*, vol. 40, N.ºs 4–5, agosto-outubro, 2009, pp. 489 ss.). Mudança de perspetiva esta a que não é alheia a própria construção comunitária que tendo esbatido as fronteiras internas aos Estados-membros, implica a deslocação do foco espacial de combate ao terrorismo e a outros atos criminosos tanto internos, como transnacionais.

Desta forma se compreende que uma parte do trabalho desenvolvido no seio da União e dos respetivos Estados se prenda, do ponto de vista espacial, com a proteção de infraestruturas essenciais/ críticas ou de zonas sensíveis em caso de ataque, de modo a preservar o *core* da identidade e da capacidade de ação e reação daquelas entidades (cfr. a COM(2004) 702 final, de 20 de outubro de 2004, sobre a "protecção das infra-estruturas críticas no âmbito da luta contra o terrorismo").

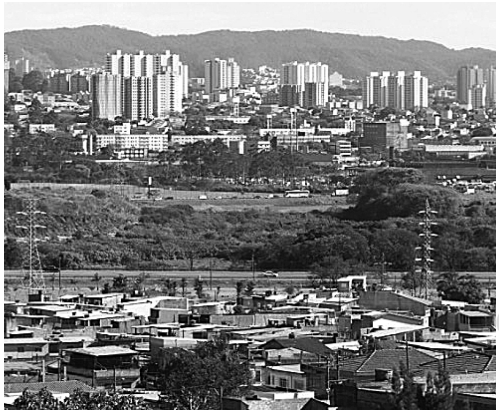
iii. Desafios normativos

Ordenar a cidade implica e impõe a ponderação, compatibilização e hierarquização de direitos, interesses legalmente protegidos e interesses, segundo um modelo que seja equilibrado.

Porém, nunca como hoje foi tão difícil proceder a uma ponderação adequada entre, por um lado, os imperativos de coesão económica, social e territorial, em especial os que apontam para a criação de espaços urbanos multifuncionais, abertos e equilibrados, com atenção às populações necessitadas e desfavorecidas; e, por outro, os interesses na redução da vulnerabilidade dos espaços e das pessoas, muito em função de novos riscos ou da sua percepção mais extrema, que excede os limites do razoável (cfr. Beck, The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited, Theory Culture & Society, 19, agosto, 2002, pp. 39 ss.). Efetivamente, cada uma destas preocupações aponta para tipos diferentes de fazer cidade.

E o próprio urbanismo oscila, em termos de técnica-jurídica, entre dois extremos: por um lado, o zonamento monofuncionalista, no qual é comum a periferização e a previsão de espaços de segurança e de afastamento de usos; e, por outro, o zonamento plurifuncional ou de mistura de usos complementares e compatíveis, com a promoção de espaços (sobretudo públicos) de encontro, e, mesmo, de coesão/integração, visando um planeamento menos físico mas mais social (Saeed Nasiri Majd e Manoochehr Tabibian, "Social Planning and Social Sustainability in Megacities", *Journal of Applied Environmental and Biological Sciences,* 5, 2015, pp. 173 ss.).

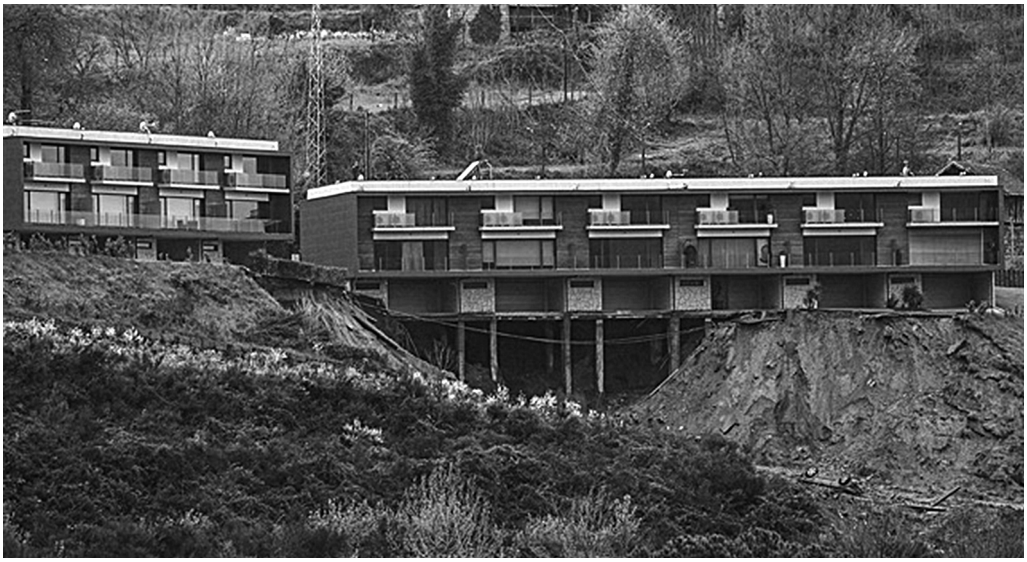
E percebe-se que a opção por cada uma destas técnicas e, assim, por um modelo de *urbe* não seja neutra. E se não se discute hoje que o zonamento monofuncional não é um modelo sustentável, não deixam de surgir novas ilhas urbanas em que, nem que seja por força do mote de respeito pela diversidade cultural ou de garantia de um mínimo de solidariedade, se criam mecanismos de distribuição física de pessoas ou famílias, o que se reflete no tipo de construções (provisórias ou definitivas) a erigir, para acolher imigrantes, refugiados ou trabalhadores temporários; no desenho e organização interior e exterior das construções (com separação de espaços para homens/mulheres ou com espaços públicos comuns, como os alojamentos destinados a comunidades Roma); e no próprio espaço por elas ocupado (que continua a ser mais periférico ou menos apetecível ou, em qualquer caso, diferenciado do demais).



iv. Modelo de envolvimento e desenvolvimento territorial

Os riscos refletem-se essencialmente nas atividades desenvolvidas e no território onde elas têm a sua sede, o que significa que o ordenamento do território e do urbanismo são instrumentos adequados para mitigar, reduzir ou eliminar situações de riscos.

Esta sua função é evidente quando em causa estejam riscos facilmente territorializados (como sucede com alguns riscos naturais ou tecnológicos, cfr. Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, "Catástrofes Naturais e Direito do Urbanismo" *in Direito das Catástrofes Naturais*, coord. Carla Amado Gomes, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 173 ss.), mas também não deixa de ser importante quando em causa estão riscos mais desmaterializados (como os resultantes de comportamentos nocivos, criminosos ou terroristas).



Isto porque, se o direito do urbanismo não resolve todas as questões – não é essa a sua vocação – pode ter uma palavra a dizer sobre as mesmas, integrando estratégias e opções que promovam a inclusão e a integração através da ocupação do espaço e indo no sentido da criação de um *urbanismo resiliente*, tanto do ponto de vista físico, como do ponto de vista social, envolvendo os diversos atores, mesmo os mais vulneráveis, na definição e concretização das políticas urbanas (cfr., sobre este conceito de resiliência urbana, Jon Coaffee, Terrorism, Risk and the Global City: Towards Urban Resilience, Routledge, 2009).

Abstracts

The crimes of abuse and abandonment of pet animals: a symbolic Criminal Law?

Teresa Quintela de Brito
Assistant Professor at the University of Lisbon Law School and at the Nova University Law School; Researcher at the Centro de Investigação de Direito Penal e Ciências Criminais da FDUL (Centre for the Investigation of Criminal Law and Criminal Sciences of the University of Lisbon, Law School) and Researcher at the Nova University, Law School CEDIS (Centre for the Investigation and Development of Law and Society).

The text outlines a preliminary analysis on the legitimacy of the new crimes against pets (abuse and abandonment), which protect the life, physical integrity and well-being (considered as absence of pain or suffering) of the animals individually considered (not in their ecological function). In particular it concerns the difficult (and not yet solved) issue of the protected legal interest. The conclusion drawn is that it is a complex, collective nature, legal interest which can be defined as the interest of each and every person to preserve the physical integrity and well-being of animals due to a certain present (or potential) relationship with the offence perpetrator. Indeed the relationship of animals with man is essential to the identification of a criminal legal interest, given the *"onto-anthropological structure of criminal law"* (FARIA E COSTA). So, number 1 of Article 389 of the Penal Code defines pets not according to their species or nature (*v.g.* sentient animals) but according to the pleasure and companionship relationship (present or potential) with the offence perpetrator. The protection of this collective and complex legal interest is ensured through a *"penal law of the conduct"* which *"penalizes and punishes true relations of life as such"* (JORGE DE FIGUEIREDO DIAS). Number 2 of Article 389 of the Penal Code incomprehensibly excludes from the scope of the crimes of abuse and abandonment the pet animals only because these pets are earmarked for the purposes mentioned in such number and article, in what is an unequivocal manifestation of a symbolic Criminal Law.

Keywords: symbolic Criminal Law; material concept of crime; pet animal; collective nature and complex legal interest; Criminal Law of the conduct.

Right to a territory: equality and natural capital

Ana Queiroz do Vale
Urban Planner, degree in Architecture and Law; Municipal Diretor of environment, planning and management of the territory of Sintra's City Council; Author and Coordinator, by determination of the Presidential Order No. 47-P / 2014 of February 28, of the new Municipal Master Plan of Sintra (2016).

The exercise of planning activity is, by its very nature, unequal among those who are given urban benefits or opportunities, and those imposed with burdens or sacrifices. The Municipal Master Plan, as normative, integrative and binding of privates, is the privileged instrument to establish equilibrium between all the contributors and players in the territorial economy, and must ensure equality in the redistribution of value captured by the transformation and use of the land, valuing natural capital and enabling the retribution of services provided by ecosystems. Mechanisms of transferring development rights, provided by law, can be the regulatory instrument of this territorial balance and induce a new economic model of the territory ensuring the incorporation of the Natural Capital's value.

Keywords: Equality; Natural Capital; Retribution of Ecosystem Services; Territorial Economy; Transfer of Development Rights; Municipal Master Plan; Sintra.

First Intervention Unit in Coimbra: the Execution Unit of the Quinta da Fonte da Cheira

Ana Margarida Martins Pinto Pires
Lawyer, master in forensic legal science

In the scope of the Urban Planning Law this paper deals with two concepts in this law area that have been applied in the city of Coimbra. Based on the concept of urban rehabilitation and execution unit, this paper gives particular focus to the 1st Coimbra Intervention Unit and to the Execution Unit of the Quinta da Fonte da Cheira, trying to understand the way that which one were applied in their individual cases, through failure/success of each.

Keywords: execution unit; intervention unit; urban rehabilitation; urban programming; Coimbra; Quinta da Fonte da Cheira; SRU Coimbra Viva.

Últimas Aquisições Bibliográficas

ANDERSON, Paul Nicholas
Reforming law and economy for a sustainable earth: critical thought for turbulent times / Paul Anderson. - New York; London: Routledge, 2015. - xviii, 281 p.; 24 cm. – (Environmental politics; 6). – (Routledge research in environmental politics; 22)
ISBN 9781138013865

ATAPATTU, Sumudu A.
Human rights approaches to climate change: challenges and opportunities / Sumudu Atapattu. London; New York: Routledge, 2016. - xxiii, 324 p.; 24 cm. – (Routledge research in international environmental law).
ISBN 9780415727099

AUTARQUIAS LOCAIS
Autarquias locais: Lei nº 169/99, de 18/09 e Lei nº 75/2013, de 12/09: análise, anotações e remissões para uma boa prática autárquica / António José Rodrigues. - Coimbra: Almedina, 2015. - 385 p.: il.; 23 cm. – (Legislação anotada). - Índices. - Bibliografia: p. 367-369.
ISBN 9789724060835

AUTARQUIAS LOCAIS
Autarquias locais: democracia, governação e finanças / coordenação de Paulo Trigo Pereira, Rui Dias e Miguel Almeida. - Coimbra: Almedina, 2016. - 368 p.: il.; 23 cm. – (Areté).
ISBN 9789724065830

BIFULCO, Raffaele
Diritto e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale / Raffaele Bifulco. - Milano: FrancoAngeli, cop. 2008. - 205 p.; 23 cm. – (La Società. Saggi; 85). - Bibliografia: p. 187-204.
ISBN 9788846490698

BURDON, Peter D.
Earth jurisprudence: private property and the environment / Peter D. Burdon. - Oxon; New York: Routledge, 2015. - xv, 171 p.; 24 cm. – (Law, justice and ecology).
ISBN 9780415633178

BUTT, Simon
Climate change and forest governance: lessons from Indonesia / Simon Butt, Rosemary Lyster, Tim Stephens. - London; New York: Routledge, 2015. - xxxviii, 184 p.; 25 cm. – (Routledge research in international environmental law)
ISBN 9781138833623

CARVALHO, Jorge
Classificação do solo no novo quadro legal / Jorge Carvalho, Fernanda Paula Oliveira. - Coimbra: Almedina, 2016. - 90 p.: il.; 23 cm. – (Monografias)
ISBN 9789724066851

COLÓQUIO DE HOMENAGEM AO SENHOR PROFESSOR DOUTOR ADRIANO VAZ SERRA, Coimbra, 2015.
Risco ambiental: atas do Colóquio de Homenagem ao Senhor Professor Doutor Adriano Vaz Serra realizado em 27 de Fevereiro de 2015 / coordenação Jorge Sinde Monteiro, Mafalda Miranda Barbosa; autores Alexandre Soveral Martins ... [et al.]. - Coimbra: Instituto Jurídico, 2015. - 276 p.; 23 cm.
ISBN 9789898787422

CONFERÊNCIA "A REVISÃO DO REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E DA EDIFICAÇÃO", Lisboa, 2014.
A revisão do regime jurídico da urbanização e da edificação: [Conferência "A revisão do regime jurídico...", Lisboa, 3 outubro 2014] / [organizada pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa]; coordenação Cláudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda; autores Ana Gouveia Martins... [et al.]. - Reimpressão. - Coimbra: Almedina, 2016. - 228 p.; 23 cm. – (Obras coletivas). - Inclui bibliografia.
ISBN 9789724059457

CONFLICT, NEGOTIATIONS AND NATURAL RESOURCE MANAGEMENT
Conflict, negotiations and natural resource management: a legal pluralism perspective from India / edited by Maarten Bavinck and Amalendu Jyotishi. - London; New York: Routledge, 2015. - x, 200 p.: il.; 24 cm. – (Routledge explorations in environmental studies).
ISBN 9780415834803

CONTRATO DE SEGURO, DANOS, RISCO E MEIO AMBIENTE
Contrato de seguro, danos, risco e meio ambiente/coordenação de António Carlos Teixeira; autores Aline Vitalis... [et al.].- Rio de Janeiro: Funenseg, 2004.- xviii, 357 p.; 24 cm - (Em debate; 5).
ISBN 9798570524316

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO DIREITO URBANÍSTICO
Democracia participativa no direito urbanístico: estudo comparativo Brasil e Portugal: resultados preliminares após aplicação de questionários / Celso Maran de Oliveira... [et al.]. - São Carlos: EduFSCar, 2016. - 131 p.: il.; 22 cm.
ISBN 9788576004318

DIREITO ADMINISTRATIVO DO MAR
Direito administrativo do mar / coordenação de Rui Guerra da Fonseca, Miguel Assis Raimundo. - Coimbra: Almedina, 2014. - 528 p.: il.; 23 cm. – (Obras coletivas). Inclui bibliografia.
ISBN 9789724056555

DIREITO DOS PETRÓLEOS
Direito dos petróleos: uma perspectiva lusófona / António Menezes Cordeiro ... [et al.]; Dário Moura Vicente (coordenador). - 2ª ed., rev. e aument. - Coimbra: Almedina, 2015. - 446 p.; 23 cm. – (Estudos de direito africano). - Bibliografia: p. 433-438.
ISBN 9789724061320

DIREITO ECONÔMICO DA ENERGIA E DO DESENVOLVIMENTO
Direito econômico da energia e do desenvolvimento: ensaios interdisciplinares / organizadoras Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, Maria Marconiete Fernandes Pereira. - São Paulo: Conceito Editorial, 2012.- 335 p.: il.; 23 cm.
ISBN 9788578742744

D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT
D'urbanisme et d'environnement: liber amicorum Francis Haumont / sous la coordination de Charles-Hubert Born et François Jongen. - Bruxelles: Bruylant, 2015. - 1130 p.; 24 cm.
ISBN 9782802752219

ECO-INDUSTRIAL STRATEGIES
Eco-industrial strategies: unleashing synergy between economic development and the environment / edited by Edward Cohen-Rosenthal with Judy Musnikow. - Sheffield: Greenleaf, 2003. - 384 p.: il.; 25 cm.
ISBN 9781874719625

EFICIÊNCIA ENERGÉTICA, INOVAÇÃO E PROPRIEDADE INTELECTUAL
Eficiência energética, inovação e propriedade intelectual / organizadores Luiz Otávio Pimentel, Fabíola Wüst Zibetti. - Florianópolis: FUNJAB, 2013. - 497 p.; 23 cm.
ISBN 9788578401436

ENVIRONMENTAL AND PROPERTY PROTECTION IN EUROPE
Environmental and property protection in Europe / edited by Gerd Winter. - Groningen: Europa Law Publishing, 2016. - xxii, 363 p.; 24 cm. – (Avosetta series; 12).
ISBN 9789089521675

ESTUDIOS SOBRE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA
Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética: especial referencia a su incidencia en las administraciones públicas / directora Isabel González Ríos; Carmen M.ª Ávila Rodríguez. - Cizur Menor: Aranzadi, 2016. - 332 p.; 24 cm. – (Estudios)
ISBN 9788490996300

ETEMIRE, Uzuazo
Law and practice on public participation in environmental matters: the Nigerian example in transnational comparative perspective / Uzuazo Etemire. - London; New York: Routledge, 2016. - xxxvi, 244 p.; 24 cm. – (Routledge research in international environmental law)
ISBN 9781138854185

FRASER, Roberta Tourinho Dantas
Medidas compensatórias e a tutela da biodiversidade: enquadramento jurídico, aplicabilidade e desafios de operacionalização no âmbito do setor elétrico / Roberta Tourinho Dantas Fraser. - Coimbra: Instituto Jurídico, 2016. - 156 p.: il.; 23 cm. - Orig. dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas (Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, sob orientação de Suzana Tavares da Silva. - Bibliografia: p. 140-147.
ISBN 9789898787460

GLOBAL CHALLENGES
Global challenges: furthering the multilateral process for sustainable development / edited by Angela Churie Kallhauge, Gunnar Sjöstedt and Elisabeth Corell. - Sheffield: Greenleaf Publishing, 2005. - 320 p.: il.; 24 cm.
ISBN 9781874719519

GOMES, Carla Amado, 1970-
Introdução ao direito do ambiente / Carla Amado Gomes. - 2ª ed. - Lisboa: AAFDL - Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2014. - 312 p.; 23 cm. - Inclui bibliografia.

GOMES, Carla Amado, 1970-
Textos dispersos de direito do ambiente / Carla Amado Gomes. - Lisboa: AAFDL, 2014- . - vol.; 23 cm. - Vol. IV: 432 p.

GONÇALVES, Ana Isabel Marques
A crise económico-financeira, a banca e o ambiente: rumo a um desenvolvimento sustentável / Ana Isabel Marques Gonçalves. - Coimbra: [s.n.], 2015. - 1 CD-ROM (62 p.): il.; 12 cm. - Relatório de estágio de mestrado em Administração Pública Empresarial, apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. - Tít. retirado da capa. - Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader; leitor de CD.
http://hdl.handle.net/10316/32077

GOVERNANCE AND SUSTAINABILITY
Governance and sustainability: new challenges for states, companies and civil society / edited by Ulrich Petschow, James Rosenau and Ernst Ulrich von Weizsäcker. - Sheffield: Greenleaf Publishing, 2005. - 245 p.: il.; 24 cm.
ISBN 9781874719793

HEDEMANN-ROBINSON, Martin
Enforcement of European Union environmental law: legal issues and challenges / Martin Hedemann-Robinson. - 2nd ed. - London; New York: Routledge, 2015. - lxiii, 722 p.; 24 cm.
ISBN 9780415659598

HUAMÁN RODRÍGUEZ, Gloria
Segregación política de los pueblos indígenas en Perú / Gloria Huamán Rodríguez. - Bilbao: Universidad de Deusto, 2016. - 110 p.; 22 cm. – (Cuadernos Deusto de derechos humanos; 83)
ISBN 9788415759799

IMPROVING GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE
Improving global environmental governance: best practices for architecture and agency / edited by Norichika Kanie, Steinar Andresen and Peter M. Haas. - London; New York: Routledge, 2014. - xiii, 265 p; 24 cm. – (Routledge research in global environmental governance)
ISBN 9780415811767

LA MONDIALISATION DES RISQUES
La mondialisation des risques: une histoire politique et transnationale des risques sanitaires et environnementaux / sous la directio de Soraya Boudia et Emmanuel Henry. - Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2015. - 212 p.; 24 cm. – (Res Publica).
ISBN 9782753541771

LA PROTECCIÓN DE LAS COSTAS EN EL DERECHO COMPARADO
La protección de las costas en el derecho comparado / coordinado por María Teresa Carballeira Rivera; [autor Rubén Miranda Gonçalves... [et al.]. - Pontevedra: Concello de O Grove, 2015. - 150 p.; 21 cm.
ISBN 9788460679882

MAGSIG, Bjorn-Oliver
International water law and the quest for common security / Bjørn-Oliver Magsig. - London; New York: Routledge, 2015. - viii, 212 p.: il.; 24 cm. – (Earthscan studies in water resource management). - Orig. tese de doutoramento apresentada à Universidade de Dundee em 2013.
ISBN 9781138816909

MENDES, Lara França
A justiça intergeracional: uma perspectiva do direito fundamental das futuras gerações ao meio ambiente / Lara França Mendes. - Coimbra: [s.n.], 2016. - 1 CD-ROM (127 p.); 12 cm. - Dissertação apresentada no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídico-Políticas/menção em Direito Constitucional. - Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader; leitor de CD. http://hdl.handle.net/10316/31403

MONAGHAN, Philip
Sustainability in austerity: how local government can deliver during times of crisis / Philip Monaghan. - Sheffield: Greenleaf Publishing, 2011. - xx, 234 p.: il.; 24 cm.
ISBN 9781906093570

NETO, Abílio
Despejo de prédios urbanos: lei nº 79/2014: anotado / Abílio Neto. - 1ª ed. - Lisboa: Ediforum, 2016. - 215 p.: il.; 24 cm.
ISBN 9789898438157

NOGUEIRA, Luana Pavoni
Organismos geneticamente modificados em estados de Direito Ambiental: questões jurídicas em torno da produção de OGMs para fins agrícolas, alimentares e energéticos / Luana Pavoni Nogueira. - Coimbra: [s.n.], 2015. - 1 CD-ROM (153 p.); 12 cm. - Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Constitucional. - Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader; leitor de CD. http://hdl.handle.net/10316/31890

NORMAN, Emma S.
Governing transboundary waters: Canada, the United States and indigenous communities / Emma S. Norman. - London; New York: Routledge, 2015. - xvi, 220 p.: il.; 24 cm. – (Earthscan studies in water resource management).
ISBN 9780415838597

OLIVEIRA, Fernanda Paula, 1967-
As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da "política" de legalização / Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes; com a colaboração de Dinamene Santos. - Coimbra: Almedina, 2016. - 124 p.; 23 cm. – (Monografias).
ISBN 9789724067544

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de
Concessão florestal: exploração sustentável de florestas públicas por particular / Raul Miguel Freitas de Oliveira. - Leme: J.H. Mizuno, 2013. - 373 p.; 21 cm.
ISBN 9788577891436

PAGLIARI, Giorgio
Corso di diritto urbanistico / Giorgio Pagliari. - 5ª ed. - Milano: Giuffrè Editore, 2015. - xix, 536 p.; 24 cm.
ISBN 9788814200441

PERES, Tatiana Bonatti
Direito agrário: direito de preferência legal e convencional / Tatiana Bonatti Peres. - São Paulo: Almedina, 2016. - 314 p.; 23 cm.
ISBN 9788584930968

PHILLIPS, Tarryn
Law, environmental illness and medical uncertainty: the contested governance of health / Tarryn Phillips. - Oxon; New York: Routledge, 2015. - xiv, 201 p.; 24 cm. – (Social justice)
ISBN 9780415828567

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
Manual do autarca: o poder local e os seus eleitos / [compil.] Joaquim Fernando Ricardo. - Porto: Vida Económica, 2013-2014. - 2 vol.; 25 cm. - Vol. 1: Princípios; Processo eleitoral e referendo; Estatuto do eleito local; Criação e reorganização das autarquias locais; Associativismo autárquico. – 907, [4] p. - Vol. 2: Competências das autarquias; Finanças locias; Setor empresarial local. - 2014. - 1451, [4] p.
ISBN 9789727887606 (Vol. 1)
ISBN 9789727889679 (Vol. 2)

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
Regime jurídico da urbanização e edificação: comentado / Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes. - 4ª ed. - Coimbra: Almedina, 2016. - 859 p.; 23 cm. – (Legislação anotada)
ISBN 9789724067452

POVERTY ALLEVIATION AND ENVIRONMENTAL LAW
Poverty alleviation and environmental law / edited by Yves Le Bouthillier... [et al.]. - Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2012. - xii, 349 p.; 24 cm. – (The IUCN Academy of Environmental Law series). - Índice: p. 333-349.
ISBN 9781781003282

PRIEUR, Michel
Droit de l'environnement, droit durable / Michel Prieur. - Bruxelles: Bruylant, 2015. - 1048 p.; 24 cm.
ISBN 9782802736424

RAZZAQUE, Jona
Environmental governance in Europe and Asia: a comparative study of institutional and legislative frameworks / Jona Razzaque. - London; New York: Routledge, 2013. - ix, 142 p.; 25 cm. – (Routledge research in international environmental law).
ISBN 9781138805217

RETHINKING THE GREEN STATE
Rethinking the green state: environmental governance towards climate and sustainability transitions / edited by Karin Bäckstrand and Annica Kronsell. - London; New York: Routledge, 2015. - xv, 261 p.; 24 cm. – (Routlege studies in sustainability)
ISBN 9781138792517

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Rosalía
Urbanismo y derecho en el imperio de Justiniano (527-565 d.C.) / Rosalía Rodríguez López. - Madrid: Dykinson, 2012. - 343 p.; il., 21 cm. – (Colección Monografías de derecho romano. Sección Administrativo y fiscal romano). - Bibliografia: p. 293-309. - Índice: p. 311-343.
ISBN 9788499822525

ROUTLEDGE HANDBOOK OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW
Routledge handbook of international environmental law / edited by Shawkat Alam ... [et al.]. - New York; London: Routledge, 2015. - xxx, 281 p.; 24 cm.
ISBN 9781138838970

SANTOS, Celeste Leite dos
Crimes contra o meio ambiente: responsabilidade e sanção penal / Celeste Leite dos Santos; coordenadora Maria Celeste Cordeiro Leite Santos. - 3ª edição aumentada e atualizada. - São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. - xvii, 217 p.; 21 cm.
ISBN 9788574533322

SANTOS, Pedro Kinanga dos
Direito administrativo do ambiente / Pedro Kinanga dos Santos. - Lobito: Escolar Editora, 2015. - 170 p.; 23 cm.
ISBN 9789896690779

STILGOE, Jack
Experiment Earth: responsible innovation in geoengineering / Jack Stilgoe. - London; New York: Routledge, 2015. - xix, 222 p.: il.; 25 cm. – (Science in society series).
ISBN 9780415732376

SOARES, Jardel de Freitas
La criminalidad ambiental de las empresas en el Mercosur / Jardel de Freitas Soares; tradução Camila Pinto Gadelha. - 1ª ed. - Cajazeiras: Editora Real, 2013. - 226 p.: il.; 22 cm.
ISBN 9788565631037

SUSTAINABLE GROWTH AND RESOURCE PRODUCTIVITY
Sustainable growth and resource productivity: economic and global policy issues / edited by Raimund Bleischwitz, Paul J.J. Welfens and ZhongXiang Zhang. - Sheffield: Greenleaf, c2009. - 360 p.: il.; 24 cm.
ISBN 9781906093280

THE ANTHROPOCENE AND THE GLOBAL ENVIRONMENTAL CRISIS
The anthropocene and the global environmental crisis: rethinking modernity in a new epoch / [edited by] Clive Hamilton, Christophe Bonneuil and François Gemenne. - London; New York: Routledge, 2015. - xi, 187 p.; 24 cm. – (Routledge environmental humanities series)
ISBN 9781138821248

THE BUSINESS OF WATER AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT
The business of water and sustainable development / edited by Jonathan Chenoweth and Juliet Bird. - Sheffield: Greenleaf Publishing, 2005. - 277 p.: il.; 24 cm.
ISBN 9781874719304

THE SOCIAL AND BEHAVIOURAL ASPECTS OF CLIMATE CHANGE
The social and behavioural aspects of climate change: linking vulnerability, adaptation and mitigation / edited by Pim Martens and Chiung Ting Chang. - Sheffield: Greenleaf Publishing; The Hague: Netherlands Organisation for Scientific Research, Social Sciences, c2010. - viii, 312 p.: il.; 24 cm.
ISBN 9781906093426

THE WTO, AGRICULTURE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT
The WTO, agriculture and sustainable development / edited by Heinrich Wohlmeyer and Theodor Quendler. - Sheffield: Greenleaf Publishing, 2002. - 364 p.: il.; 24 cm.
ISBN 9781874719458

TURNER, Stephen J.
A global environmental right / Stephen J. Turner. - London; New York: Routledge, 2014. - xiv, 186 p.; 25 cm. – (Routledge explorations in environmental studies)
ISBN 9780415821834

TURNER, Stephen J.
A substantive environmental right: an examination of the legal obligations of decision-makers towards the environment / Stephen J. Turner. - Austin [etc.]: Wolters Kluwer, Law & Business, c2009. - xxiii, 284 p.; 25 cm. – (Energy and environmental law & policy series, supranational and comparative aspects; v. 1). - Orig. tese de doutoramento apresentada à Queen Mary University of London.
ISBN 9789041128157

VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa
Ecologização do direito internacional humanitário: proteção ambiental em tempos de guerra / Victor Alencar Mayer Feitosa Ventura; prefácio de Sven Peterke. - João Pessoa: Editora da UFPB, 2013. - 244 p.; 22 cm.
ISBN 9788523708160

RevCEDOUA

N.º 39 _ Ano XX _ 1. 17

Próximo número

Tema:
Ecoliteracia: em busca de uma gramática ambiental

› 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 caráter 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 doutrinais individuais; dois exemplares, no caso de artigos coletivos e dois exemplares, nas restantes secções).

ALMEDINA

RevCEDOUA

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
☐ Portugal Continental, Açores e Madeira	24 €	3 €	27 €
☐ Europa CE	24 €	8 €	32 €
☐ Guiné, Cabo Verde, S. Tomé, Macau, Timor-Leste	23 €	12 €	35 €
☐ outros países da CPLP	23 €	12 €	35 €
☐ 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
e/ou solicitar mais informações pelo correio eletrónico: 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; lserrano@almedina.net

ALMEDINA

MULTIBANCO
movimenta a vida

AUTORIZAÇÃO DE DÉBITO DIRETO (ADC)

ENTIDADE 10644 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 [1]	INICIA A MÊS	INICIA A ANO	TERMINA A MÊS	TERMINA A ANO

[1] 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.

· 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