

# CEDÖUA



## DOCTRINA

Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal em 1999-20000

*Fernando Alves Correia*

A Irresistível Ascensão do Comércio Internacional: o meio ambiente fora da lei?

*Christian Guy Caubet*

Os Planos Directores Municipais do Algarve

*Manuel da Neves Pereira*

A Licença Ambiental no Novo Regime da PCIP

*José Eduardo Figueiredo Dias*

Programa Polis — programa ou falta de programa para a requalificação das cidades?

*Joana Mendes*

## JURISPRUDÊNCIA

## RECENSÕES

## DOSSIER

## SUMMARIES

## ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

## ÍNDICE IDEOGRÁFICO

7.

Ano IV \_ 1. 01



#### **Director**

*Jose Joaquim Gomes Caminho*

#### **Conselho Directivo**

*Mannel Lopes Porto  
Fernando Alves Correia*

#### **Conselho de Redacção**

*Anabela Miranda Rodrigues  
Jose Casalla Nabais  
Pedro Serra  
Ruijo Canelas de Castro  
Maria Alexandra Aragão  
Fernanda Alencar  
Jose Eduardo Piqueiro Dias  
Fernanda Paula Oliveira  
Francisco Ferreira de Almeida  
Jose Cunhal Sendim  
Cláudia Soares  
Arnaldo Silva Monso  
Antonio Pereira da Costa  
Eng. Antonio Magalhães Cardoso*

#### **Secretária de Redacção**

*Adriana Pinto Rodrigues*

#### **Propriedade e Edição**

*CEDOJA - Centro de Estudos de Direito do Ordenamento,  
do Urbanismo e do Ambiente  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

#### **Correspondência**

*CEDOJA  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
3004-515 COIMBRA*

#### **Assinaturas e Distribuição**

*Coimbra Editora*

#### **Periodicidade**

*2 números / ano*

#### **Número Anual**

*2940800 - IVA incluído*

#### **Capa e Arranjo Gráfico**

*Rui Veríssimo design*

#### **Imagens da capa**

*Porto 2001 - Capital Europeia da Cultura*

#### **Impressão e acabamentos**

*Marca AG  
Porto, Julho de 2001*

#### **Tiragem**

*1000 Ex.*

*Depósito Legal: 121 196/198*

*ISSN: 1874 - 1093*

*N.º de Registo no ICS: 122\_84*

*CEDÖUA*

Apoio do Programa Operacional Ciência, Tecnologia, Inovação do  
Quadro Comunitário de Apoio III

**CT** Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA



# CEDÖUA

## ***Outro o Recorte da Vaga e do Penedo***

*Outro o recorte da vaga e do penedo  
cantos de dragões seguem os barcos*

(Sofia de Melo Breyner Andresen,  
Mar, Poesia, Caminho, Lisboa, 2001)

Ali, bem perto de ali, ali ao lado, houve o nome Portugal. Ali, em longes tempos, nas Areias Altas, a argila dos caniços abrigou os nossos antepassados neolíticos. Ali mesmo, naquele Castelo do Queijo, o Portugal “restaurado independente” fazia avisos às navegações amigas e inimigas. Virado para o mar e afastado dele, o Colégio dos Ingleses ensinava inglês aos ingleses. Por ali, por aquela Vila Baixa entre a terra e o mar, o eléctrico de Matosinhos deu passo veloz a “ribeirinhos”, “leceiros”, “cedofeitos” e “matosinhenses”.

Naquela Marginal, entre dois castelos, da Foz ao Queijo, os entardeceres filtravam-se pelas ameias e espalhavam-se nas linhas frias de águas indóceis. “Pudéssemos nós ir à Índia do nosso tempo” (Miguel Torga) e as peregrinações começariam por aqui, por Portucale. A não ser que ...

A não ser que as “marginais” entre a terra e o mar se tenham transformado pouco a pouco em “linhas frias do horizonte” (Fernando Pessoa), em margens de distância, em areias-rocha de vazamentos e escoadouros. Mesmo o gajeiro da Nau Catrineta, subido no mastro real, teria dificuldades em descortinar o mar da Foz e as areias de Portucale. Naquela praça, João Gonçalves Zarco pediu aos fazedores da Capital da Cultura de 2001 que pisassem o mar como se estivessem em terra e navegassem em terra como se no mar estivessem. A caravela do novo século, como se pode ver na capa, compreende a “mensagem” e busca “na linha fria do horizonte, a árvore, a praia, a flor, a ave, a fonte” (Fernando Pessoa). Mesmo dentro das carochas de alumínio havemos de aconchegar o mar e a terra e reconciliar a Frente Marítima com o Parque da Cidade. É esta reconciliação que nos propõe, de forma estimulante, subversora e telúrica, o Arquitecto Manuel de Solà Morales.

“Outro o recorte da vaga e do penedo, cantos de dragões seguem os barcos”.

Coimbra, Julho de 2001

  
(José Joaquim Gomes Canotilho)



### DOCTRINA

11 Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal em 1999-2000

*Fernando Alves Correia*

27 A Irresistível Ascensão do Comércio Internacional: o meio ambiente fora da lei?

*Christian Guy Caubet*

41 Os Planos Directores Municipais do Algarve

*Manuel das Neves Pereira*

65 A Licença Ambiental no Novo Regime da PCIP

*José Eduardo Figueiredo Dias*

83 Programa Polis — programa ou falta de programa para a requalificação das cidades?

*Joana Mendes*

### JURISPRUDÊNCIA

103 Os Direitos de Terceiros nos Licenciamentos de Operações Urbanísticas

*António Pereira da Costa*

### RECENSÕES

117 Charles Zerner: People, Plants and Justice: the Politics of Nature Conservation

*Maria Alexandra Aragão*

Jean-Louis Guigou: Une Ambition pour le Territoire:  
Aménager l'Espace et le Temps

119

*Dulce Lopes*

123 Nicolas Chauvin: L'Illegalité du Plan d'Occupation des Sols

*Fernanda Paula Oliveira*

### DOSSIER

133 Porto 2001 — Capital Europeia da Cultura

143

### SUMMARIES

157 ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

163

### ÍNDICE IDEOGRÁFICO



*CEDÖUA*

**DOCTRINA**

---



## *Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal em 1999-2000\**

### RESUMO

*O presente artigo apresenta, de forma sintética, as linhas fundamentais da evolução do direito do urbanismo em Portugal nos anos de 1999 e 2000. Nele são focadas as manifestações mais relevantes do processo evolutivo do direito do urbanismo, nos domínios da legislação, da planificação territorial, da jurisprudência e da doutrina.*

*As transformações ocorridas, durante o período assinalado, naqueles quatro sectores permitem concluir que o direito do urbanismo português se encontra, no início do século XXI, num momento de viragem. Viragem que, como se espera, será feita na direcção de uma maior justiça, de um maior rigor, de uma maior coerência, de uma maior estabilidade e de uma maior eficácia das normas jurídicas urbanísticas.*

Fortemente influenciada pelas duas grandes reformas ocorridas nos dois anos anteriores (a Revisão Constitucional de 1997, que introduziu alterações significativas na “constituição do urbanismo”, e a “Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo” — Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto), a evolução do direito do urbanismo português no período de 1999-2000 foi marcada por três diplomas legais: o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (cujo artigo 157.º foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril), que desenvolveu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, constantes da referida lei, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de planificação territorial (designado pelo legislador “sistema de gestão territorial”), o regime geral de uso do solo e a disciplina jurídica da elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial; a Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, que aprovou um novo Código das Expropriações; e o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro (aprovado pelo Governo no uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 1.º da Lei n.º 110/99, de 3 de Agosto), que estabeleceu o regime jurídico da urbanização e da edificação, disciplinando, com um meritório propósito de simplificação legislativa, o conjunto das operações urbanísticas, designadamente as operações de loteamento urbano e de obras de urbanização e as obras particulares. O Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, teve, no entanto, um vida muito efémera, dado que, escasso tempo decorrido após a sua entrada em vigor, o artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho, suspendeu a sua vigência, até ao dia 31 de Dezembro de 2000, inclusive, e ripristinou os diplomas legais que ele tinha revogado, entre os quais o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro (relativo ao regime jurídico do licenciamento das operações de loteamento urbano e das obras de urbanização), e o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro (respeitante à disciplina jurídica do

licenciamento das obras particulares). Entretanto, a Lei n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro, autorizou o Governo a alterar o mencionado Decreto-Lei n.º 555/99 e prorrogou, até à data da entrada em vigor do decreto-lei a emitir (no prazo de 120 dias) ao abrigo da autorização legislativa, a suspensão da vigência do Decreto-Lei n.º 555/99.

Tendo em conta a breve e escassa repercussão prática do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, não o incluiremos no resumo dos *textos legislativos* surgidos no período aqui considerado — os quais não se esgotam nos anteriormente referidos. Após a indicação das linhas fundamentais das transformações legislativas mais importantes do direito do urbanismo ocorridas nos anos de 1999-2000, apresentaremos, em termos sintéticos, *brevitatis causa*, as inovações mais significativas nos domínios da *planificação territorial* e da *jurisprudência urbanística* e daremos conta da *produção doutrinária* mais significativa sobre o direito do urbanismo, durante aquele arco temporal.

### **1. O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro)**

O referido decreto-lei é composto por cento e sessenta artigos, repartidos pelos seguintes oito capítulos: disposições gerais (cap. I), sistema de gestão territorial (cap. II), violação dos instrumentos de gestão territorial (cap. III), medidas cautelares (cap. IV), execução, compensação e indemnização (cap. V), avaliação (cap. VI), eficácia (cap. VII) e disposições finais e transitórias (cap. VIII).

No capítulo primeiro (arts. 1.º a 22.º), merecem destaque as normas que definem o *sistema de gestão territorial* — que se organiza, num quadro de intervenção coordenada, nos âmbitos nacional, regional e municipal, sendo o primeiro concretizado através do “programa nacional da política de ordenamento do território”, dos “planos sectoriais” com incidência territorial e dos “planos especiais de ordenamento do território” (que compreendem os “planos de ordenamento de áreas protegidas”, os “planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas” e os “planos de ordenamento da orla costeira”), o segundo através dos “planos regionais de ordenamento do território” e o terceiro através dos “planos intermunicipais de ordenamento do território” e dos “planos municipais de ordenamento do território” (que abrangem os “planos directores municipais”, os “planos de urbanização” e os “planos de pormenor”); as que indicam a *vinculação jurídica* dos vários tipos de planos (enquanto o “programa nacional da política de ordenamento do território”, os “planos sectoriais” com incidência territorial, os “planos regionais de ordenamento do território” e os “planos intermunicipais de ordenamento do território” vinculam as entidades públicas, os planos municipais e especiais de ordenamento do território vinculam as entidades públicas e ainda *directa e imediatamente* os particulares); as que enumeram os principais *direitos e garantias* dos particulares perante a actividade de planificação territorial; as que determinam que os instrumentos de gestão territorial devem identificar os *interesses públicos* prosseguidos, assegurar a *harmonização* dos vários *interesses públicos* com expressão espacial e estabelecer as medidas de tutela dos mesmos *interesses públicos*; e, por último, as que prevêm a obrigação de o Estado e as autarquias locais *coordenarem as respectivas intervenções* em matéria de gestão territorial.

No capítulo segundo (arts. 23.º a 100.º), despertam particular interesse os preceitos que definem as *relações* entre os vários tipos de instrumentos de gestão territorial e prevêm *mecanismos de prevenção* e de *resolução* dos conflitos ou das colisões de normas constantes da pluralidade de planos territoriais; os que versam sobre a *noção*, os *objectivos*, o *procedimento de elaboração* e o *conteúdo material e documental* de cada um dos instrumentos de planeamento acima indicados; e os que regulam a *dinâmica* dos planos, disciplinando a sua *revisão, alteração e suspensão*.

No procedimento de formação dos planos, devem ser sublinhadas as normas que têm como preocupação assegurar a *colaboração* ou *cooperação* entre vários sujeitos de direito público, a *participação* dos particulares, *ajusta ponderação* entre a multiplicidade e complexidade de interesses coenvolvidos nos planos (ponderação que reveste uma tríplice vertente: entre interesses públicos e privados colidentes, entre interesses públicos que não são coincidentes e entre interesses privados divergentes) e, uma vez realizada esta, a *superação dos conflitos* de interesses tocados pelos planos. Do capítulo segundo fazem também parte as normas atinentes ao *regime de uso do solo*. Este é definido nos planos municipais de ordenamento do território, através da *classificação* e da *qualificação* do solo. A primeira determina o destino básico dos terrenos, assentando na distinção entre solo rural e solo urbano. A segunda, atenta a sua classificação básica, regula o aproveitamento do solo em função da utilização dominante que nele pode ser instalada ou desenvolvida, fixando os respectivos usos e, quando admissível, a edificabilidade. No que respeita à qualificação do solo urbano, processa-se através da integração em categorias que conferem a susceptibilidade de urbanização ou de edificação. A qualificação do solo urbano determina a definição do perímetro urbano, compreendendo os solos urbanizados, os solos cuja urbanização seja possível programar e os solos afectos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano, como, por exemplo, parques verdes urbanos e jardins públicos.

Do capítulo terceiro (arts. 101.º a 106.º) devem ser destacadas as disposições que cominam com a sanção de *nulidade* os planos elaborados e aprovados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial com o qual devessem ser compatíveis (não prejudicando, no entanto, a declaração de nulidade dos planos os efeitos dos actos administrativos entretanto praticados com base nos mesmos, salvo menção expressa em contrário, acompanhada da necessária comunicação do dever de indemnizar) e, bem assim, os actos praticados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial aplicável. As normas que integram o capítulo quarto (art.º 107.º a 117.º) disciplinam o regime jurídico de *duas medidas cautelares* dos planos municipais e especiais de ordenamento do território: as *medidas preventivas* e a *suspensão de concessão de licenças*. As primeiras podem ser estabelecidas, por um período máximo de três anos, em área para a qual tenha sido decidida a elaboração, alteração, revisão ou suspensão de um plano municipal ou especial de ordenamento do território e destinam-se a evitar a alteração das circunstâncias e condições de facto existentes que possa limitar a liberdade de planeamento ou tornar mais onerosa a execução do plano. A segunda caracteriza-se pela suspensão, nas áreas a abranger por novas regras urbanísticas constantes de plano municipal ou especial de ordenamento do território ou sua revisão, dos procedimentos de informação prévia, de licenciamento e de autorização a partir da data fixada para o início do período de discussão pública até à data da entrada em vigor daqueles instrumentos de planeamento.

O capítulo sexto (arts. 144.º a 147.º) inclui normas que visam garantir que as entidades responsáveis pela elaboração dos instrumentos de gestão territorial promovam a permanente avaliação da adequação e concretização da disciplina consagrada nos mesmos.

As normas que compõem o capítulo sétimo (arts. 148.º a 151.º) consagram, em aplicação do disposto no artigo 119.º da Constituição, o princípio da *publicidade* dos planos, nos termos do qual são publicados no *Diário da República* os instrumentos de gestão territorial, dependendo dessa publicação a sua *eficácia jurídica*.

As normas finais e transitórias (arts. 152.º a 160.º) englobam, *inter alia*, a que determina que todos os instrumentos de natureza legal ou regulamentar com incidência territorial existentes à data do início da vigência do diploma legal cujo conteúdo vimos resumindo continuam em vigor até à

respectiva adequação ao sistema de gestão territorial nele estabelecido, bem como aquela que estabelece que os planos regionais de ordenamento do território aprovados nos termos do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio — planos esses que contêm algumas normas que produzem efeitos jurídicos *directos* e *imediatos* em relação aos particulares —, continuam em vigor até à sua revisão obrigatória pelas comissões de coordenação regional.

Deixámos, propositadamente, para último lugar as normas do capítulo quinto (arts. 118.º a 143.º), concernentes à *execução, compensação e indemnização* dos planos. No que toca à execução dos planos, o decreto-lei que estamos a considerar regula três *sistemas de execução* (os sistemas de *compensação, de cooperação* e de *imposição administrativa*) e disciplina os principais *instrumentos de execução* (entre os quais, o *direito de preferência urbanística, a expropriação por utilidade pública* e o *reparcelamento* do solo urbano). No que respeita à *perequação compensatória dos benefícios e encargos* resultantes dos planos directa e imediatamente vinculativos dos particulares e à *indemnização* dos danos oriundos destes mesmos planos, consideramos que, tendo em conta o relevo que eles assumem para a construção, no nosso país, de um ordenamento jurídico mais *moderno* e mais *justo*, devemos dedicar-lhes mais alguns desenvolvimentos.

a) O artigo 135.º do Decreto-Lei n.º 380/99 atribui aos proprietários o *direito à distribuição perequativa* dos benefícios e encargos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares. E o artigo 136.º, n.º 1, do mesmo diploma legal impõe, correlativamente, à Administração o *dever* de incluir, nos referidos instrumentos de planeamento territorial, mecanismos directos ou indirectos de perequação.

A aplicação dos mecanismos de perequação dos benefícios e encargos realiza-se no âmbito dos *planos de pormenor* ou das *unidades de execução*, segundo os critérios adoptados no plano director municipal. De acordo com o artigo 137.º do Decreto-Lei n.º 380/99, os mecanismos de perequação compensatória a prever nos planos municipais de ordenamento do território devem prosseguir os seguintes objectivos: a redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários; a obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para a realização das infra-estruturas urbanísticas e para o pagamento de indemnizações por expropriação; a disponibilização de terrenos e edifícios ao município para a implementação, instalação ou renovação de infra-estruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização colectiva, designadamente zonas verdes, bem como para compensação de particulares nas situações em que tal se revele necessário; o estímulo da oferta de terrenos para urbanização e construção, evitando-se a retenção dos solos com fins especulativos; e a eliminação das pressões e influências dos proprietários ou grupos para orientar as soluções do plano na direcção das suas intenções. No que concerne aos mecanismos de perequação previstos no diploma legal que vimos referindo, determina o artigo 138.º, n.º 1, que os municípios podem utilizar, designadamente, os seguintes: o estabelecimento de *um índice médio de utilização*; o estabelecimento de uma *área de cedência média*; e a *repartição dos custos de urbanização*. Por sua vez, o n.º 2 do mesmo preceito estatui que o recurso ao primeiro mecanismo tem sempre de ser combinado com o recurso ao segundo. Finalmente, o n.º 3 do mencionado artigo dispõe que o município pode utilizar conjunta ou coordenadamente mecanismos de perequação.

A enumeração dos mecanismos feita pelo n.º 1 do artigo 138.º não é *taxativa*, mas apenas *indicativa*, como resulta claramente da utilização pelo legislador do advérbio “designadamente”. Significa isto que os municípios podem consagrar mecanismos de perequação diferentes dos indicados pelo legislador, utilizar conjugadamente os mecanismos constantes da lei ou combinar estes mecanismos

com outro ou outros por si criados, desde que, naturalmente, os mecanismos perequativos consagrados nos planos municipais satisfaçam, pelo menos, o primeiro dos objectivos estabelecidos no artigo 137.º do Decreto-Lei n.º 380/99.

b) Tal como em outros ordenamentos jurídicos urbanísticos, também no nosso país os planos municipais de ordenamento do território são considerados como instrumentos que definem o “conteúdo e limites do direito de propriedade do solo”, pelo que as proibições, limitações e condicionamentos às possibilidades de utilização do solo que deles decorrem não têm, por via de regra, carácter expropriativo, não dando, por conseguinte, origem a qualquer indemnização.

Os casos de indemnização dos danos decorrentes dos planos municipais são, assim, excepcionais. Uma tal excepcionalidade resulta da apontada *natureza* das disposições dos planos, em particular dos planos municipais. Mas a mesma decorre também do *princípio da subsidiariedade* da indemnização em relação aos mecanismos de perequação dos benefícios e encargos resultantes dos planos. Isto não significa que não haja certas disposições dos planos municipais que produzem danos especiais (*singulares*) e graves (*anormais*) no direito de propriedade do solo e que, por isso, devem ser consideradas como tendo um carácter expropriativo (disposições que, para utilizarmos a terminologia jurídica alemã, configuram verdadeiras *expropriações do plano*) — as quais, no caso de os danos delas resultantes não poderem ser compensadas através dos “mecanismos de perequação”, devem ser acompanhadas de indemnização.

c) O legislador recorreu no artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, a *cláusulas de contornos imprecisos* para definir as situações de indemnização resultantes dos planos territoriais directa e imediatamente vinculativos dos particulares. Sempre que estes planos determinem “*restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação*” e, bem assim, “*restrições significativas a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados*”, existe o dever de indemnizar, desde que a compensação daquelas restrições não possa ter lugar através dos “mecanismos de perequação” dos benefícios e encargos dos mesmos resultantes. O prazo e as condições de exercício deste direito à indemnização foram remetidos pelo artigo 18.º, n.º 3, daquela lei para legislação complementar. A referida técnica utilizada pelo legislador não nos parece a mais correcta, nem a mais adequada, já que gera muitas dúvidas de interpretação. Na nossa óptica, o legislador teria agido mais avisadamente, se, em vez do recurso a “cláusulas indeterminadas”, tivesse *tipificado* as disposições dos planos que devem ser acompanhados de indemnização, à semelhança do que sucede no direito alemão, e, de certo modo, no direito do urbanismo espanhol.

O artigo 143.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, veio desenvolver e regulamentar o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Urbanismo. No n.º 1 daquele preceito, reafirma-se o *carácter subsidiário* do dever de indemnização em relação aos mecanismos de perequação compensatória.

No n.º 2 do referido artigo, prescreve-se que “são indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação”. No n.º 3, estabelecem-se os termos em que é reconhecido o direito de indemnização dos danos decorrentes da *revisão* dos planos territoriais que vinculam directa e imediatamente os particulares, estatuidando-se que “as restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo resultantes de revisão dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares



apenas conferem direito a indemnização quando a revisão ocorra dentro do período de cinco anos após a sua entrada em vigor, determinando a caducidade ou a alteração das condições de um licenciamento prévio válido”. No n.º 4, define-se o critério da indemnização, acentuando-se que, “nas situações previstas nos números anteriores, o valor da indemnização corresponde à diferença entre o valor do solo antes e depois das restrições provocadas pelos instrumentos de gestão territorial, sendo calculado nos termos do Código das Expropriações”.

No n.º 5, estatui-se que, nos casos de indemnização dos danos resultantes da revisão dos planos referidos no n.º 3, “são igualmente indemnizáveis as despesas efectuadas na concretização de uma modalidade de utilização prevista no instrumento de gestão territorial vinculativo dos particulares se essa utilização for posteriormente alterada ou suprimida por efeitos de revisão ou suspensão daquele instrumento e essas despesas tiverem perdido utilidade”. No n.º 6, indica-se a entidade responsável pelo pagamento da indemnização, esclarecendo-se que é “a pessoa colectiva que aprovar o instrumento de gestão territorial que determina directa ou indirectamente os danos indemnizáveis”. E, por fim, no n.º 7, estabelece-se que “o direito à indemnização caduca no prazo de três anos a contar da entrada em vigor do instrumento de gestão territorial ou da sua revisão”.

d) Como foi referido anteriormente, o n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 48/98 define os *pressupostos de existência* de indemnização dos danos resultantes dos planos territoriais directa e imediatamente vinculativos dos particulares, deixando para legislação complementar apenas a definição do *prazo* e das *condições de exercício* do direito à indemnização. Tendo em conta a redacção daquela norma, cremos que estão aí contemplados os casos em que as disposições dos planos municipais originam *restrições significativas a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados* e, em geral, aqueles em que as prescrições dos referidos instrumentos de planeamento territorial determinam *restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação*. Pensamos que a vírgula que separa, no texto do preceito, estas duas expressões subentende uma conjunção copulativa. De acordo com esta interpretação, o artigo 18.º, n.º 2, da Lei de Bases comporta uma pluralidade de tipos de danos que derivam directamente dos planos municipais.

Ora, sendo este, segundo julgamos, o sentido e o alcance do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 48/98, parece, *prima facie*, que as normas dos n.ºs 2, 3 e 5 do artigo 143.º do Decreto-Lei n.º 380/99 vieram restringir os casos de indemnização dos danos resultantes dos planos directa e imediatamente vinculativos dos particulares abrangidos naquela disposição da Lei de Bases, fenómeno que terá consequências no domínio da constitucionalidade orgânica das mencionadas normas do Decreto-Lei n.º 380/99. Mas da questão da inconstitucionalidade (orgânica e material) das referidas normas do Decreto-Lei n.º 380/99 não podemos tratar, *hic et nunc*, sob pena de este texto se tornar excessivamente longo.

## **2. O Novo Código das Expropriações (Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro)**

De acordo com a exposição de motivos que acompanhou a Proposta de Lei do Governo n.º 252/VII — a qual esteve na génese do Código das Expropriações de 1999 —, foram *quatro* os objectivos da reforma do regime jurídico da expropriação por utilidade pública: simplificar e acelerar o procedimento expropriativo, reforçar as garantias dos expropriados, clarificar as regras disciplinadoras da justa indemnização e aperfeiçoar o regime do processo litigioso.

Enquadrados no objectivo de simplificação e aceleração do procedimento administrativo da expropriação, encontram-se, entre outras, as inovações ocorridas na *competência* para emissão do

acto de declaração de utilidade pública, determinando o novo Código que, no caso de expropriações da iniciativa da administração local autárquica, para efeitos de concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz, a *competência* para a declaração de utilidade pública pertence à assembleia municipal (devendo a deliberação deste órgão ser tomada por maioria dos membros em efectividade de funções e ser comunicada ao membro do Governo responsável pela área da administração local). Mas, além desta novidade, podemos ainda mencionar as alterações verificadas no regime da *caducidade* da declaração de utilidade pública, a previsão da *caducidade* da atribuição de carácter urgente à expropriação, as modificações ocorridas na *expropriação por zonas* ou *lanços*, em particular a clarificação da *caducidade* desta categoria de expropriações, e as inovações que afectaram o instituto da *posse administrativa*, designadamente o reconhecimento ao expropriado e aos demais interessados do direito de serem indemnizados pelos prejuízos que não devam ser considerados na justa indemnização, sempre que as obras não tiverem início dentro do prazo previsto, de acordo com o programa dos trabalhos elaborado pela entidade expropriante, salvo motivo justificativo, nomeadamente por atraso não imputável à mesma entidade.

Quanto às medidas reforçadoras das garantias dos expropriados, traduziram-se elas essencialmente na alteração do regime das *servidões administrativas* que dão origem a indemnização, nas melhorias introduzidas no domínio da observância do *princípio da contemporaneidade* do pagamento da indemnização em relação ao *momento* em que o expropriado se vê privado de um bem que lhe pertencia, nos aperfeiçoamentos no âmbito do *sistema garantístico* do pagamento da indemnização, nas benfeitorias operadas na disciplina jurídica do *pedido de expropriação total* e no *alargamento do prazo* para o exercício do *direito de reversão*.

Tendo como finalidade aperfeiçoar o processo litigioso da expropriação, que abrange os actos relacionados com a discussão litigiosa do valor da indemnização, sempre que não há acordo quanto a este entre o expropriante e expropriado, encontram-se no Código de 1999 várias medidas, tais como a definição do *valor do processo*, para efeitos de admissibilidade de recurso, nos termos do Código de Processo Civil, sem prejuízo de caber sempre recurso da decisão adoptada na arbitragem para o tribunal de primeira instância (tribunal de comarca) da situação dos bens ou da sua maior extensão; o aumento substancial dos casos em que a arbitragem *passa a decorrer perante o juiz do tribunal de comarca* do local da situação dos bens ou da sua maior extensão, com o objectivo de obviar à inércia da entidade expropriante na promoção, perante si, da constituição e funcionamento da arbitragem; a melhoria do regime de *arguição de irregularidades* perante o tribunal de comarca, com ampliação do objecto deste expediente processual, que pode abranger qualquer irregularidade cometida no procedimento expropriativo; o *aumento do prazo de recurso* da decisão arbitral para o tribunal de comarca; e o *encurtamento do prazo* de decisão pelo juiz do tribunal de comarca do recurso do acórdão proferido pelos árbitros sobre o montante da indemnização.

Outro dos objectivos que o legislador se propôs atingir com o Código de 1999 foi “clarificar as normas reguladoras do cálculo da justa indemnização”. Esta é, porém, uma expressão eufemística, pois o que o legislador efectivamente pretendeu, ao aprovar o novo Código, foi diminuir o montante das indemnizações resultantes do Código antecedente (o Código de 1991). Não será mesmo ousado afirmar-se que a concretização deste propósito constituiu o motivo principalmente determinante da aprovação do novo Código. São múltiplas as provas de que foi este o objectivo primeiro do legislador do Código das Expropriações de 1999. Elas encontram-se nas fortes pressões dos sectores da Administração Pública que, mais frequentemente, recorrem às expropriações para a realização de obras públicas, no sentido da alteração das regras da indemnização, na discussão parlamentar da

proposta de lei do Governo que esteve na origem do novo Código, nos comentários publicados, logo após a aprovação pela Assembleia da República da mencionada proposta de lei, e, por último, nos preceitos do novo Código respeitantes ao cômputo da indemnização. De facto, várias das normas relativas ao conteúdo da indemnização espelham claramente a preocupação do legislador em diminuir substancialmente o montante da indemnização por expropriação que derivava da aplicação das normas do Código anterior. É o que sucede, por exemplo, com as normas dos artigos 26.º, n.º 2, e 27.º, n.º 1, que estabelecem um dos *critérios referenciais* do cálculo do valor do solo “apto para a construção” e do solo “apto para outros fins”, que não a construção. De acordo com a primeira, “o valor do solo apto para construção será o resultante da média aritmética actualizada entre os preços unitários de aquisições, ou avaliações fiscais que corrijam os valores declarados, efectuadas na mesma freguesia e nas freguesias limítrofes nos três anos, de entre os últimos cinco, com média anual mais elevada, relativamente a prédios com idênticas características, atendendo aos parâmetros fixados em instrumento de planeamento territorial [...]”.

E a segunda estabelece idêntico *critério referencial* de determinação do valor do solo para outros fins, mandando atender, para além dos parâmetros fixados em instrumento de planeamento territorial, à sua aptidão específica. Só que, segundo pensamos, estas duas normas conflituam claramente com os artigos 62.º, n.º 2 (princípio da “justa indemnização” por expropriação), e 13.º, n.º 1 (princípio da igualdade), da Constituição e contrariam, além disso, a jurisprudência reiterada e uniforme do Tribunal Constitucional sobre a extensão ou conteúdo da indemnização por expropriação. O estilo concentrado a que obedece o presente texto não nos permite, no entanto, indicar os fundamentos da inconstitucionalidade daquelas duas normas (e de outras) do Código das Expropriações de 1999.

O novo Código das Expropriações e, bem assim, a lei que o aprovou (a Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro), contêm ainda a disciplina jurídica de certas matérias, que eram totalmente ignoradas pelo antecedente Código. Entre essas matérias, contam-se o *encargo de mais-valia (contribuição especial)* relativo a aumentos de valor ocorridos nos prédios em consequência da realização de obras de urbanização ou de abertura de vias de comunicação municipais ou intermunicipais (figura tradicionalmente conexas com a das expropriações), determinando o artigo 2.º da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, que a regulamentação daquela *contribuição especial* cabe exclusivamente à assembleia municipal, quando estejam em causa as referidas obras; as especificidades do procedimento expropriativo que tem como objecto *bens móveis materiais*, naqueles casos em que a lei autorize a expropriação desta categoria de bens; a regulamentação da *aplicação subsidiária do processo de expropriação*, sempre que a lei o mande aplicar para determinar o valor de um bem, designadamente no caso de não aceitação pela Administração do preço convencionado de acordo com o regime do *direito legal de preferência*; e as particularidades do procedimento expropriativo, nos casos em que, em consequência de disposição legal especial, o proprietário tem o *direito de requerer a expropriação* de bens próprios.

### 3. Outras Inovações Legislativas

A somar aos dois diplomas legais cujo conteúdo vem de ser resumido, outras inovações legislativas viram a luz do dia nos anos de 1999 e 2000, com importantes reflexos no direito do urbanismo. Podemos citar, de entre elas, as seguintes:

— Decreto-Lei n.º 34/99, de 5 de Fevereiro, que altera o Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de Outubro (na redacção introduzida pela Lei n.º 54/91, de 8 de Agosto), respeitante ao regime de ocupação do

solo objecto de um incêndio florestal, mantendo a proibição, pelo prazo de dez anos, da realização de transformações urbanísticas nesse solo e actualizando e reforçando as medidas cautelares relativas ao seu uso e ocupação.

— Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, que, entre outros aspectos, contém a disciplina jurídica das “zonas especiais de conservação” e das “zonas de protecção especial”, estabelecendo normas sobre o planeamento e sobre o regime de ocupação e uso dos solos nelas integrados.

— Lei n.º 48/99, de 16 de Junho, que condensa o regime de instalação de novos municípios.

— Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências (do Estado) para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

— Lei n.º 165/99, de 14 de Setembro, que introduz alterações à Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, relativa ao regime excepcional da reconversão urbanística das áreas urbanas ilegais, ou seja, dos prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objecto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção.

— Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que define o quadro de competências, bem como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

— Lei n.º 172/99, de 21 de Setembro (cujo artigo 11.º foi alterado pelo artigo 20.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro), que contém o regime jurídico das associações de municípios de direito público.

— Lei n.º 175/99, de 21 de Setembro, que estabelece o regime jurídico das associações de freguesias de direito público.

— Decreto-Lei n.º 281/99, de 26 de Julho, que estabelece a disciplina aplicável à exigência de apresentação perante o notário de licença de construção ou de utilização na celebração de actos de transmissão de propriedade de prédios urbanos.

— Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de Setembro, que cria diversas “zonas de protecção especial” e introduz alguns ajustamentos ao Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril.

— Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 267-A/2000, de 20 de Outubro), que aprova a Lei Orgânica do XIV Governo Constitucional. Nele é criado o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, cujas atribuições abrangem as áreas da protecção do ambiente e da conservação da natureza, do ordenamento do território e do urbanismo.

— Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, que aprova o novo regime jurídico de avaliação do impacte ambiental dos projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, alterando o Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho, que anteriormente disciplinava aquela matéria.

— Decreto-Lei n.º 119/2000, de 4 de Julho (cujo anexo foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 319/2000, de 14 de Dezembro), que procede à localização e delimitação de diferentes áreas de intervenção do *Programa Polis — Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades* — e aprova as medidas preventivas com vista a salvaguardar a execução das intervenções previstas no âmbito daquele programa. O Programa Polis foi aprovado pelo Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio, com o objectivo de, com base nas disponibilidades financeiras do III Quadro Comunitário de Apoio, “desempenhar um papel mobilizador e potenciador de iniciativas que visem a qualificação urbanística e ambiental das cidades”.

Com base nas orientações gerais definidas naquela Resolução, foram constituídas, por meio de decreto-lei, várias Sociedades Polis, Sociedades para o Desenvolvimento do Programa Polis, em diversos

municípios, na forma de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, sendo o capital social subscrito na proporção de 60% pelo Estado e de 40% pelo respectivo município.

— Decreto-Lei n.º 120/2000, de 4 de Julho, que aprova a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

— Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho, que suspende a vigência do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro (que aprovou o regime jurídico da urbanização e da edificação), até ao dia 31 de Dezembro de 2000, e ripristina a legislação revogada por aquele decreto-lei.

— Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro (o qual foi aprovado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto), que concede às sociedades gestoras das intervenções previstas no Programa Polis um conjunto de medidas excepcionais, que incluem benefícios fiscais, a declaração de interesse público nacional do Programa Polis, um regime especial em matéria de instrumentos de gestão territorial e de licenciamentos municipais relativos a loteamentos urbanos, a obras de urbanização e a obras particulares e um conjunto de regras específicas no domínio do procedimento expropriativo.

— Lei n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro, que autoriza o Governo a alterar o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, e prorroga, até à data da entrada em vigor do decreto-lei a emitir (no prazo de cento e vinte dias) ao abrigo de autorização legislativa, a suspensão da vigência do Decreto-Lei n.º 555/99, prevista no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho.

— Decreto-Lei n.º 330/2000, de 27 de Dezembro, que extingue as concessões e os direitos de uso privativo de bens dominiais nas zonas de intervenção do Programa Polis e desafecta do domínio público esses mesmos bens.

#### **4. Planificação Territorial**

No domínio da elaboração e aprovação de planos territoriais, ocorreram algumas novidades, durante os anos de 1999 e 2000. Vale a pena registar as mais importantes.

Assim, no que concerne aos planos de ordenamento da orla costeira, foram aprovados, durante aquele período temporal, mais quatro (que se somaram aos dois aprovados no ano de 1998), a saber: o Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Caminha-Espinho, o Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Burgau-Vilamoura, o Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Sado-Sines e o Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Ovar-Marinha Grande, através, respectivamente, das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 25/99, de 7 de Abril, 33/99, de 27 de Abril, 136/99, de 29 de Outubro, e 142/2000, de 20 de Outubro. No que respeita aos planos directores municipais, e cingindo-nos, agora, ao território do continente português, foram aprovados e ratificados 13 planos. Adicionando este número ao dos anos anteriores, constata-se que, em 31 de Dezembro de 2000, do total de 278 municípios do continente português só 5 é que ainda não estavam dotados de plano director municipal aprovado e ratificado.

Nos dois anos que estamos a considerar, um número elevado de planos directores municipais sofreu várias alterações, muitas delas através de planos de urbanização e de planos de pormenor, que, por esse motivo, foram ratificados, nos termos da lei, por resolução do Conselho de Ministros. Por último, no mesmo período temporal, iniciou-se a revisão de um significativo número de planos directores municipais (repare-se que, nos termos do n.º 3 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, e do n.º 3 do artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, os planos directores municipais são obrigatoriamente revistos decorrido que seja o prazo de 10 anos após a sua entrada em vigor ou após a sua última revisão), tendo mesmo sido concluída a revisão de alguns deles — revisão essa que vem dando origem aos denominados planos directores municipais da 2.ª geração.



## 5. Jurisprudência

No período de 1999-2000, foram muito variadas e ricas as decisões jurisprudenciais relacionadas com o direito do urbanismo. Vejamos alguns exemplos mais relevantes, sublinhando, em cada uma das decisões que vamos apontar, os aspectos que consideramos mais significativos.

### *I — Acórdãos do Tribunal Constitucional*

— Acórdãos n.º 329/99 e 517/99 (*Diário da República*, II Série, de 20/07/1999, e de 11/11/1999, respectivamente): *Licenças urbanísticas. Direito de indemnização por expropriações do plano. Princípios da justa indemnização, da igualdade e da proporcionalidade.*

Analisaram estes dois arestos a questão de constitucionalidade das normas do Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 61/95, de 7 de Abril), que estabelece o regime de “caducidade” de licenças e aprovações urbanísticas incompatíveis com as disposições de um superveniente plano regional de ordenamento do território (PROT) — plano este elaborado e aprovado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, e cujo regime jurídico é disciplinado por este diploma legal.

No primeiro dos mencionados acórdãos, foi apreciada, em processo de fiscalização concreta, a questão da constitucionalidade das normas constantes do artigo 1.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro, tendo o Tribunal Constitucional concluído que as mesmas não são inconstitucionais, “no entendimento de que elas se hão-de ter por integradas pelo artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 27 de Novembro de 1967, por forma a impor-se ao Estado o dever de indemnizar, nos termos deste último diploma legal, os particulares que, por aplicação daquelas normas, vejam «caducar» as licenças que antes obtiveram validamente”. E, no segundo dos citados arestos, o mesmo Tribunal apreciou, em processo de fiscalização abstracta sucessiva, a questão da constitucionalidade das normas constantes dos vários artigos do mencionado Decreto-Lei n.º 351/93, tendo também aí decidido não declarar a inconstitucionalidade daquelas normas, no entendimento acima assinalado.

Os Acórdãos n.ºs 329/99 e 517/99 assumiram a ideia de que a declaração da incompatibilidade de licenças e aprovações urbanísticas com as regras constantes de um plano regional de ordenamento do território (PROT), numa situação em que aqueles actos de gestão urbanística foram emitidos anteriormente à data da entrada em vigor do PROT que é utilizado como padrão do juízo de compatibilidade, tendo tal declaração como consequência a cessação dos efeitos das referidas licenças ou aprovações, constitui uma *expropriação de sacrifício* ou uma *expropriação em sentido substancial* de “direitos urbanísticos” conferidos por actos administrativos válidos e, por isso, deve ser acompanhada de indemnização, por exigência dos princípios da justa indemnização, da igualdade e da proporcionalidade, condensados nos artigos 62.º, n.º 2, 13.º e 266.º, n.º 2, da Constituição.

— Acórdão n.º 331/99 (*Diário da República*, I Série-A, de 14/07/1999): *Servidões “non aedificandi” constituídas na sequência de um procedimento expropriativo. Justa indemnização.*

Declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma do artigo 8.º, n.º 2, do Código das Expropriações de 1991, “na medida em que não permite que haja indemnização pelas servidões fixadas directamente pela lei que incidam sobre parte sobrance do prédio expropriado, no âmbito de expropriação parcial, desde que a mesma parcela já tivesse, anteriormente ao processo expropriativo, capacidade edificativa, por violação do disposto nos artigos 13.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, da Constituição”. No mencionado aresto, o Tribunal Constitucional salienta que são razões de justiça e de igualdade que tornam concretamente exigível uma indemnização quando a constituição da servidão incidente sobre a parte sobrance do prédio surgir na sequência de expropriação de parte do mesmo prédio: é que “à extinção do direito de propriedade decorrente da mesma expropriação acresce uma essencial diminuição das faculdades do direito de propriedade quanto à parte sobrance”. A não indemnização da

servidão *non aedificandi* — conclui-se no Acórdão n.º 331/99 — implicaria, por isso, “uma compressão desproporcionada do direito de propriedade e uma violação da igualdade na tutela desse direito”. [Segue este aresto a jurisprudência fixada, entre outros, nos Acórdãos n.ºs 329/94, 193/98 e 740/98 (*Diário da República*, II Série, de 30/08/1994, 14/01/1999 e 08/03/1999, respectivamente)].

— Acórdão n.º 377/99 (*Diário da República*, II Série, de 28/02/2000): *Caducidade de licenças e alvarás de construção. Reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República. Direitos análogos aos direitos, liberdades e garantias. Jus aedificandi.*

Não padecem de inconstitucionalidade as normas dos artigos 1.º do Decreto-Lei n.º 19/90, de 11 de Janeiro, e dos artigos 20.º, 21.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, relativas à caducidade da licença de construção, da deliberação que tiver licenciado a realização de obras e do alvará de licença de construção, uma vez que elas não infringem as alíneas b) e s) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição (na redacção resultante da Revisão de 1989).

— Acórdão n.º 560/99 (*Diário da República*, II Série, de 21/02/2000): *O urbanismo como um espaço de condomínio de interesses estaduais e locais. Loteamento. Vinculação das câmaras municipais ao parecer da Direcção-Geral de Urbanização. Autonomia local. Tutela administrativa.*

Sendo as matérias atinentes à política geral do urbanismo e do ordenamento do território de interesse nacional (e não apenas de interesse local), as normas dos artigos 2.º, n.º 1, e 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, que ferem com a nulidade os actos das câmaras municipais respeitantes a operações de loteamento que não sejam precedidas da audiência da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, ou que sejam desconformes com o seu parecer ou com a decisão do ministro respectivo, não violam o princípio da autonomia local (já que se mantém o *núcleo essencial* desta), nem configuram qualquer situação de tutela integrativa ou substitutiva (uma vez que se está perante uma competência estadual própria e concorrente com a das autarquias locais e não perante aquelas outras situações de exercício de meros poderes de controlo da legalidade, características do instituto da tutela administrativa), pelo que não colidem com os artigos 6.º, n.º 1, 237.º e 243.º da Lei Fundamental. [Adopta este aresto a jurisprudência fixada, entre outros, nos Acórdãos n.ºs 432/93, 674/95 e 379/96 (*Diário da República*, II Série, de 18/08/1993, 23/03/1996 e 15/07/1996, respectivamente)].

— Acórdão n.º 639/99 (*Diário da República*, II Série, de 23/03/2000): *Ocupação de solo percorrido por incêndio. Direito de propriedade. Princípios da imparcialidade, da igualdade, da justiça e da boa fé. Princípio da protecção da confiança.*

Não enfermam do vício de inconstitucionalidade as normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de Outubro (alteradas pela Lei n.º 54/91, de 8 de Agosto), respeitantes ao regime de ocupação do solo em que tenha ocorrido um incêndio florestal, enquanto proíbem, pelo prazo de dez anos, a sua afectação a outros fins que não o da reflorestação, salvo se tal proibição for levantada por despacho conjunto dos Ministros referidos no n.º 2 do artigo 1.º, já que elas não são desadequadas, excessivas ou desproporcionadas, não violam os princípios da igualdade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé, não atentam contra o princípio da protecção da confiança, inerente à ideia de Estado de direito, entendido como garantia de um direito dos cidadãos à segurança jurídica, nem têm natureza sancionatória, mas apenas natureza cautelar, pelo que não podem servir como parâmetro de referência da sua constitucionalidade as normas e princípios constitucionais respeitantes ao processo criminal.

— Acórdão n.º 20/2000 (*Diário da República*, II Série, de 28/04/2000): *Expropriação do solo integrado na Reserva Agrícola Nacional (RAN) para a construção de uma auto-estrada. Indemnização devida por expropriação de “solo apto para a construção” e de “solo para outros fins”. Princípio da igualdade. Justa indemnização.*



De acordo com este aresto, relevante para efeitos de averiguação de eventual violação do *princípio da justa indemnização* por expropriação e do *princípio da igualdade* é a circunstância de o terreno expropriado ter (ou não) uma muito próxima ou efectiva aptidão edificativa, a qual resulta de o expropriante lhe dar (ou não) uma utilização para construção. Por isso, “não tendo o proprietário dos terrenos integrados na RAN expectativa razoável de os ver desafectados e destinados à construção ou edificação e não tendo a finalidade da expropriação (construção de uma auto-estrada) confirmando a existência de uma potencialidade edificativa excluída pela qualificação como «solo para outros fins», que não a construção, não são invocáveis os princípios da igualdade e da justa indemnização para obrigar à avaliação do montante indemnizatório com base nessa potencialidade edificativa”. E, na linha desta argumentação, decidiu o Tribunal Constitucional, no mencionado Acórdão n.º 20/2000, não julgar inconstitucional a norma do n.º 5 do artigo 24.º do Código das Expropriações de 1991, interpretada por forma a excluir da classificação de «solo apto para a construção» solos integrados na Reserva Agrícola Nacional expropriados para construção de vias de comunicação.

— Acórdão n.º 70/2000 (*Diário da República*, II Série, de 11/12/2000): *Acção para o reconhecimento de direitos constituídos com o deferimento tácito de pedido de licenciamento de loteamento. Tutela jurisdicional efectiva. Prazo de caducidade como condicionamento e não restrição do direito de acesso aos tribunais. Princípio da proporcionalidade.*

Não é inconstitucional a norma constante do n.º 9 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro — que fixa em seis meses, contados do conhecimento do acto que lhe serve de fundamento, o prazo para a propositura da acção destinada ao reconhecimento de direitos constituídos com o deferimento tácito de um pedido de licenciamento de loteamento —, visto que aquele prazo não se apresenta como desnecessário, irrazoável ou excessivo, nem é de tal modo exíguo que inviabilize o exercício do direito ou torne esse exercício particularmente oneroso, antes tem a justificá-lo valores de certeza e segurança jurídicas (valores objectivos que se encontram intimamente conexionsados com o direito à protecção jurídica, que o Estado de direito deve assegurar), pelo que a referida norma não infringe os artigos 2.º, 9.º, 18.º, 20.º, 268.º, n.º 5, 266.º e 277.º, n.º 1, da Constituição (na versão da Revisão de 1989).

## II — Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo

— Acórdão da 1.ª Secção de 13/01/1999, Proc. n.º 44 069: *Licenciamento de obras particulares. Pedido de legalização. Deferimento tácito. Fundamentação.*

O regime de deferimento tácito dos pedidos de licenciamento de obras particulares, previsto no artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, não se aplica aos casos em que as obras já se encontram executadas, sendo tais situações regidas pelo artigo 167.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (preceito que regula a legalização de obras realizadas em violação das disposições legais e regulamentares). A fundamentação deve esclarecer os motivos da decisão, não sendo admissível a mera utilização de fórmulas abstractas ou conclusivas. Assim, muito embora os juízos de natureza estética sejam predominantemente subjectivos, a sua sustentação terá que assentar em elementos concretos (tais como a volumetria da obra, altura, cor, alinhamento, etc.), não bastando a mera afirmação conclusiva de que a obra “tem um aspecto desagradável” para fundamentar uma ordem de demolição.

(Sobre a afectação da “estética das povoações”, da “adequada inserção no ambiente urbano” e da “beleza das paisagens” como fundamento de indeferimento do pedido de licenciamento de obras e sobre as limitações do poder de sindicância dos tribunais administrativos em face da utilização pelo legislador daqueles conceitos indeterminados incidiram os Acórdãos da 1.ª Secção de 10/12/1998, Proc. n.º 37572, e de 11/05/1999, Proc. n.º 43 248).

— Acórdão da 1.ª Secção de 23/02/1999, Proc. n.º 44 087: *Plano director municipal. Aprovação. Inquérito público.*

Aprovado o plano director municipal, numa primeira versão, pela assembleia municipal, depois de realizado o “inquérito público”, e não logrando a mesma deliberação da assembleia municipal a ratificação pelo Governo, a segunda versão do mesmo plano director municipal, onde são propostas soluções fundamentais diferenciadas em relação à primeira versão, torna indispensável a realização de um novo “inquérito público”.

— Acórdão da 1.ª Secção de 29/06/1999, Proc. n.º 42 379: *Alvará de loteamento. Licenciamento de um estabelecimento comercial em lote exclusivamente destinado a habitação. Nulidade.*

Quer no domínio do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, quer no regime subsequente, nomeadamente do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, o licenciamento de um estabelecimento comercial (de um café) em lote exclusivamente destinado a habitação no respectivo alvará de loteamento, constitui acto nulo, nos termos dos artigos 14.º do primeiro daqueles diplomas e 52.º, n.º 1, alínea *b*), do segundo, na redacção do Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro.

O alvará de loteamento vincula quer a entidade que o emitiu, quer os particulares adquirentes dos lotes ou das fracções neles construídas, conferindo-lhes também o direito de não verem destinados a fins diversos dos constantes do alvará respectivo os edifícios licenciados e construídos à sombra dele.

(Semelhantemente, o Acórdão da 1.ª Secção de 18/11/1999, Proc. n.º 44 891, decidiu que é nulo o acto de licenciamento de construção desconforme com a licença de loteamento, não havendo que distinguir entre as especificações obrigatórias e facultativas do alvará de loteamento).

— Acórdão da 1.ª Secção de 20/10/1999, Proc. n.º 44 470: *Alvará de loteamento. Alteração. Modificação das parcelas a integrar no domínio público.*

A alteração ao alvará de loteamento pode incidir sobre quaisquer das especificações constantes do alvará alterado, pelo que o novo alvará pode modificar a previsão das cedências obrigatórias de parcelas a integrar no domínio público da câmara municipal. A passagem de novo alvará elimina da ordem jurídica, e *ab origine*, o alvará pretérito e os seus efeitos, pelo que a solução urbanística visada pelo novo alvará não se encontra limitada, na sua concepção e execução, por pormenores constantes do alvará suprimido, como seja a determinação aí feita das parcelas a integrar no domínio público.

(Em sentido idêntico, o Acórdão da 1.ª Secção de 09/07/1996, Proc. n.º 31 321).

— Acórdão do Pleno da 1.ª Secção de 09/11/1999, Proc. n.º 38 998: *Plano director municipal. Ratificação. Autonomia local. Tutela administrativa.*

A autonomia local não é incompatível com certas formas de tutela estadual quando esta seja exigida e, ao mesmo tempo, se conforme com o interesse mais geral que extravase os respectivos limites territoriais e porventura se insira no todo colectivo nacional, para respeito da unidade da ordem jurídica e legalidade democrática. O acto de ratificação, pelo Governo, de um plano director municipal é um acto integrativo da eficácia deste último. Perante um plano director municipal e o respectivo acto de ratificação, os recorrentes dispõem de dois meios contenciosos: ou a acção declarativa de ilegalidade das normas do plano director municipal, se a ilegalidade destas pretendem ver declarada, ou o recurso contencioso de anulação do acto de ratificação, se antes visam vícios próprios deste último.

— Acórdão da 1.ª Secção de 11/11/1999, Proc. n.º 44 021: *Licenciamento de obras particulares. Servidão de passagem.*

Não incumbe à Administração no acto de licenciamento de obras particulares assegurar o respeito por normas de direito civil, designadamente das que tutelam servidões de passagem de terceiros sobre o prédio onde se situa a obra licenciada.

— Acórdão da 1.ª Secção de 20/01/2000, Proc. n.º 45 166: *Viabilidade de construção. Licenciamento de obras particulares. Projecto de arquitectura. Acto contenciosamente recorrível.*

Apenas a decisão que indefere o pedido de informação sobre a viabilidade de certa obra, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, porque constrange o direito de propriedade do dono da obra e ofende direitos e interesses legalmente protegidos é, desde logo, contenciosamente impugnável. Em princípio, no regime de licenciamento de obras particulares estabelecido naquele diploma legal, o acto contenciosamente recorrível por terceiros portadores de uma pretensão contrária à do requerente do licenciamento é a decisão final que incorpora a aprovação de todos os projectos apresentados.

Atento o regime de licenciamento de obras estabelecido no citado diploma legal, o acto de aprovação do projecto de arquitectura é meramente preparatório da decisão final de licenciamento, sem autonomia funcional para, por si próprio e desde logo, ter eficácia lesiva, imediata e efectiva, da esfera jurídica de contra-interessados no licenciamento, pelo que estes não têm direito de o impugnar contenciosamente. O acto de aprovação do projecto de arquitectura, embora condicionante do prosseguimento da instrução para recolha e elaboração de novos projectos e elementos anclares da decisão final, é um acto preliminar, que tem apenas uma função instrumental e preordenada à produção do acto final-principal, definidor e constitutivo do licenciamento de obra.

(No mesmo sentido, os Acórdãos da 1.ª Secção de 05/05/1998, Proc. n.º 43 497, e de 30/09/1999, Proc. n.º 44 672).

— Acórdão da 1.ª Secção de 21/06/2000, Proc. n.º 37 246: *Relações entre os planos regionais de ordenamento do território e os planos municipais de ordenamento do território. Legalidade de disposições preceptivas do Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 26/93, de 27 de Agosto. Ilegalidade de reenvio normativo para portarias.* Enquanto “instrumentos de carácter programático e normativo”, os planos regionais de ordenamento do território, aprovados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, podem conter não só estatuições meramente indicativas que os planos municipais de ordenamento do território concretizarão, mas também disposições preceptivas, imediatamente aplicáveis e constringentes. Os artigos 5.º, n.º 1, alíneas *a)*, *b)* e *d)*, e 9.º, n.ºs 2, 5 e 6, do Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano — artigos esses em que, respectivamente, se alude aos “objectivos gerais” do plano e ao “regime da faixa litoral” — mostram-se conformes à respectiva lei habilitante, que é o Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio.

Dispondo a lei habilitante que os planos regionais de ordenamento do território seriam aprovados por decreto regulamentar são ilegais os artigos 41.º, n.º 4, e 42.º, n.º 2, do Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano, que reenviaram para portarias conjuntas dos Ministros do Planeamento e da Administração do Território, do Comércio e Turismo e do Ambiente e Recursos Naturais “a delimitação e a ocupação das áreas de desenvolvimento turístico” e “a delimitação dos perímetros urbanos e a ocupação dos núcleos de desenvolvimento turístico”. Tal ilegalidade também afecta as Portarias n.ºs 760/93 e 761/93, de 27 de Agosto, editadas com base nas referidas disposições do Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano, já que foram publicadas sem uma anterior permissão expressa, constante de lei formal.

## 6. Doutrina

A produção doutrinária sobre o direito do urbanismo, dada à estampa durante os anos de 1999 e 2000, apesar de não muito abundante, reveste-se de particular significado.



a) Durante aquele período, foram publicados, em várias revistas, diversos artigos, designadamente na “Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente” (CEDOUA), na “*Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*” (RJUA) e na “*Revista de Legislação e Jurisprudência*” (RLJ). De entre eles, cumpre-nos destacar:

— Fernando Alves Correia, *A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999*, in «RLJ», Ano 132.º, n.ºs 3904, 3905 e 3906, 3907, 3908 e 3909, e Ano 133.º, n.ºs 3910, 3911 e 3912 e 3913 e 3914.

— Manuel das Neves Pereira, *Intervenções Urbanísticas no Litoral Turístico*, in «Revista do CEDOUA», Ano II, N.º 2 (1999).

— Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia, *O Direito do Urbanismo Entre a Liberdade Individual e a Política Urbana*, in «RJUA», n.º 13 (2000).

— Pedro António Pimenta Costa Gonçalves/Fernanda Paula Marques de Oliveira, *A Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística*, in «Revista do CEDOUA», Ano II, n.º 1 (1999), e *O Regime da Nulidade dos Actos Administrativos que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas*, in «Revista do CEDOUA», Ano II, n.º 2 (1999).

— Suzana Tavares da Silva, *Actuações Urbanísticas Informais e “Medidas de Diversão” em Matéria de Urbanismo*, in «Revista do CEDOUA», Ano III, n.º 1 (2000).

b) A literatura sobre direito do urbanismo foi enriquecida, no intervalo temporal que vem sendo considerado, com um número expressivo de *Anotações* a decisões jurisprudenciais. De entre as publicadas nos “Cadernos de Justiça Administrativa” (CJA), importa realçar:

— Carla Amado Gomes, *Embargos e Demolições: Entre a Vinculação e a Discricionariedade – Anotação aos Acórdãos do STA de 06.05.1998, Proc. n.º 39 405, e de 19.05.1998, Proc. n.º 43 433*, in «CJA», n.º 19 (2000).

— Fernando Alves Correia, *“Caducidade” de Licenças e Aprovações Urbanísticas Incompatíveis com Disposições de um Superveniente Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT): Uma Solução Constitucionalmente Admissível? – Anotação ao Acórdão do STA de 30.09.1997, Proc. n.º 35 751*, in «CJA», n.º 14 (1999).

— Fernanda Paula Marques de Oliveira, *Dois Questões no Direito do Urbanismo: Aprovação do Projecto de Arquitectura (Acto Administrativo ou Acto Preparatório?) e Eficácia de Alvará de Loteamento (Desuso?) – Anotação ao Acórdão do STA de 05.05.1998, Proc. n.º 43 497*, in «CJA», n.º 13 (1999).

— João Miranda, *Alterações no Decurso do Procedimento de Formação de Plano Director Municipal e Protecção da Confiança – Anotação ao Acórdão do STA de 23.02.1999, Proc. n.º 44 087*, in «CJA», n.º 20 (2000).

c) Do conjunto das obras publicadas, no período considerado, podemos citar:

— António Pereira da Costa, *Direito dos Solos e da Construção*, Braga, Livraria Minho, 2000.

— Fernando dos Reis Condesso, *Direito do Urbanismo (Noções Fundamentais)*, Lisboa, Quid Juris?, 1999.

d) Por último, no grupo das colectâneas de legislação, podemos mencionar:

— Fernando Alves Correia, *Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Legislação Básica)*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2000.

  
(Fernando Alves Correia)

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

\* O texto que agora se publica corresponde, em termos gerais, ao que foi elaborado, em estilo sintético, pelo autor, para figurar no “Annuaire Français du Droit de l’Urbanisme et de l’Habitat”, n.º 5 (2001), e situa-se na linha do que foi publicado, no n.º 3 (1999) do mesmo “Annuaire”, com o título “L’Évolution du Droit de l’Urbanisme au Portugal en 1997-1998”.

## **A Irresistível Ascensão do Comércio Internacional: o meio ambiente fora da lei?**

### RESUMO

*O artigo, apresentado como ensaio, objectiva, em primeiro lugar, chamar a atenção para o facto de que o fenómeno da entropia, como noção antinómica às de equilíbrio ou de preservação, está aumentando no mundo moderno; quer se trate de caracterizar fenómenos puramente físicos ou, e por analogia, de analisar fenómenos sócio-relacionais, inclusivé na área internacional. Nessa perspectiva, são apresentados dados relevantes que evidenciam a expansão contínua da justificação da lex mercatoria, em prejuízo de uma outra racionalidade, proclamada necessária mas obstinadamente desqualificada, pela ideologia dominante, quando se trata de dar-lhe efeitos prácticos: a noção de sustentabilidade permanece ideal, face ao "positivismo" do mercado...*

### **Introdução**

O presente artigo objectiva esboçar os contornos de uma tendência concreta das relações comerciais internacionais contemporâneas. Essa tendência, hegemónica, almeja excluir os factores sócio-ambientais das considerações que devem estruturar o intercâmbio comercial, por meio de normas jurídicas internacionais.

Essa afirmação e hipótese de trabalho exige algumas considerações preliminares, pois poderá parecer paradoxal ou gratuitamente provocativa, mormente em um estudo que não pretende passar das dimensões de um pequeno ensaio. Com efeito, a maioria dos autores costuma afirmar que as exigências de preservação ambiental estão sendo, cada vez mais, levadas em consideração para elaborar as normas jurídicas relativas ao intercâmbio comercial e à concorrência. Entretanto, contra a opinião da maioria, tentar-se-á demonstrar que o comércio e as normas jurídicas que o regem, tendem a excluir as exigências do respeito à sustentabilidade, quer seja para a nossa geração ou, *a fortiori*, para as gerações futuras. Toma-se por referência, quanto à noção de sustentabilidade, a afirmação da Comissão Brundtland: "O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades" (Comissão Mundial, 1988:46). Nas condições actuais do crescimento do comércio internacional e do padrão de vida das populações dos países "ricos", o desenvolvimento continua sendo obviamente insustentável: o consumo dos recursos renováveis e não renováveis aumenta. Além disso, a população também está aumentando. Mas toda a

ideologia do comércio, toda a doutrina do comércio, a quase totalidade dos estudos sobre o comércio, partem do pressuposto de que as trocas comerciais devem crescer.

Dito de maneira diferente, a entropia está aumentando. A entropia, no mundo das ciências físicas, é a medida da desorganização de um determinado sistema; o facto de que tudo esteja inexoravelmente tendendo para a descaracterização de suas propriedades originais, para o caos e a destruição. O direito, por aprovação ou por omissão, auxilia no aumento da entropia, muito embora ele pareça, genericamente, multiplicar seus esforços para identificar também os problemas ambientais e dedicar-lhes soluções. De Ramsar a Kyoto e de Montreal a Basileia, diversas conferências internacionais, recentes ou não, parecem ter semeado as razões de um futuro ecologicamente mais correcto. Essas quatro cidades, dentre outras, sediaram conferências específicas dedicadas à análise de importantes problemáticas internacionais de natureza ambiental, no âmbito de um mundo jurídico pseudo-norteado pelas mega-conferências de Estocolmo (1972) e Rio de Janeiro (1992).

A entropia acelera-se, porque o mundo, apesar de notáveis esforços retóricos, continua acentuando suas características e relações reais: continua sendo financeiramente total, economicamente global, politicamente tribal e ecologicamente letal. Continua subordinando as questões éticas, políticas e sócio-ambientais, ao imperativo absoluto e constantemente, obstinadamente reforçado, das exigências do comércio internacional.

Esse texto tratará de evidenciar como o comércio, por postulado ideológico e práticas reputadas acima de qualquer suspeita, está “naturalizado” e utilizado como referencial absoluto, indiscutível, inquestionável, a pairar acima de considerações de quaisquer tipos. Em caso de divergência entre as necessidades do comércio e as de outras actividades humanas, aquelas têm primazia. Impõem sua lógica às demais. O postulado da primazia do comércio não pode ser discutido, por ser um dogma; só pode ser justificado, apoiado, legitimado. O sistema mundial do comércio não previu espaço (apesar de pouco convincentes aparências) para examinar os limites que ele deve respeitar. Ele *não admite limite*. O direito é um dos meios privilegiados para garantir esse resultado (o de não estabelecer limites definidos), quer seja nas relações internacionais, quer no âmbito interno dos diferentes países. A exposição da temática apresentará, em primeiro lugar, a caracterização da ideologia do comércio. Em seguida, evocará o quadro global da entropia. Depois, examinará alguns dos parâmetros da protecção do meio ambiente pelo Direito Internacional Público, através de tratados específicos (3.<sup>a</sup> parte). Finalmente, serão apresentados alguns raciocínios específicos dos operadores jurídicos desta área.

### ***O Comércio acima de tudo***

O espantoso aumento das trocas comerciais internacionais, após o fim da segunda guerra “mundial” (1939-1945) e com o advento do reino do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), passou a integrar de tal maneira a nossa cultura, que sequer costumamos pensar o significado global do fenómeno, em termos de impactos determinantes das condições sociais, da qualidade de vida e de outros parâmetros essenciais. O comércio não é considerado pelo que pode representar como meio de realizar algo, e sim como um valor em si, uma referência absoluta com conotações positivas ou negativas a partir do próprio fenómeno. Nessas condições, a atitude normal da maioria dos analistas consiste em postular a necessidade da inevitável expansão comercial mundial, como objectivo incontestável, acima de qualquer possibilidade de crítica séria.

De um ponto de vista crítico e ecológico, por exemplo, não há a mínima dúvida de que fenómenos como crescimento económico contínuo, generalização dos padrões de vida das populações do

hemisfério norte e bem-estar sócio-ambiental (ou: qualidade de vida de tipo norte-ocidental/G7, para todos os habitantes do planeta) são objectivos incompatíveis entre si, mesmo que a população permaneça estável; o que ainda não é o caso. Contra este tipo de evidência crítica, cientificamente comprovado e portanto insusceptível de refutação, só cabe izar a necessária primazia do comércio à condição de dogma: o comércio é intocável, o resto deve ajustar-se e o conjunto só poderá melhorar. A ideologia dominante induz esse tipo de consideração, mesmo quando pretende apresentar-se como reflexiva ou indagativa. Neste sentido, far-se-á referência a uma obra paradigmática, editada pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo: Comércio e Meio Ambiente. Direito, Economia e Política (1996), editada com o apoio do CIEL — Center for International Environmental Law. Por se tratar de obra de órgão dedicado à defesa e protecção ambiental, com o apoio de uma ONG preocupada com a defesa do meio ambiente, poder-se-ia pensar que certa ênfase seria dada ao meio ambiente, no sentido de fazer com que ele fosse considerado como uma referência à qual as exigências do comércio devessem curvar-se. Entretanto, o consenso embutido nessa coletânea opera da maneira exactamente inversa: a quase unanimidade dos seus dezoito autores esmera-se em demonstrar que as considerações relativas ao meio ambiente não devem ter por efeito de prejudicar o comércio ou o crescimento económico; ou que esses não têm impacto significativo sobre as questões ambientais; ou que todos os fenómenos são compatíveis; mesmo que ditos autores usem demonstrações ou cite factos que, eventualmente, contradigam essas premissas dogmáticas.

Segundo Jagdish Bhagwati, auto-retratado como um “bom intelectual liberal”, “os conflitos existentes entre ambos os grupos [os ambientalistas e os partidários da liberalização do comércio] são largamente exagerados” [Governo do estado de São Paulo, 1996 (2) p. 58 seq.]. Aliás, como “obviamente nenhuma conclusão genérica deve ser baseada em outros casos de poluição[,] pode-se afirmar que o crescimento económico não está intrinsecamente ligado, quer à degradação, quer à melhoria das condições ambientais” (p. 59).

Pensamento isolado, esse? Sigrid Shreeve, ao apresentar uma visão das políticas da Comissão Europeia, mostra como é fácil combinar retoricamente os diversos problemas: “Ao atribuir a mesma importância às metas relativas a comércio e meio ambiente, a Comissão reconhece que o desenvolvimento sustentável é pré-requisito para garantir que a liberalização seja acompanhada de benefícios ambientais. Da mesma forma, admite que o desenvolvimento ambientalmente sustentável dificilmente será alcançado a longo prazo sem que haja crescimento económico”. Nesse exemplo de contradição, qual é a posição real da União Europeia? A resposta deve ser procurada nos factos e nas práticas. Em particular, as respostas são encontradas na normatização das condutas, realizadas sob a égide das decisões jurisdicionais. Estas não têm dúvida, no âmbito intra-europeu: limitam as exigências ambientais dos países-membros, em prol das exigências da livre concorrência (ver parte IV).

Os porta-vozes dos países em desenvolvimento defendem a mesma posição ideológica: “crescimento económico, liberalização comercial e protecção ambiental são objectivos compatíveis e complementares”, afirma o Embaixador brasileiro Rubens António Barbosa (*idem*, p. 143). O maior problema não é o “como” garantir a sustentabilidade do conjunto das relações envolvidas, a partir das *capacidades de sustentação* dos diversos subsistemas. O que “não podemos admitir, [é que] se ampliem indevidamente às possibilidades de restrição ao comércio, ou que medidas comerciais com objetivos ambientais possam vir a prevalecer sobre as regras da OMC. Seria um retrocesso lamentável”. É na fonte do processo de elaboração das práticas internacionais, que se deve buscar a expressão máxima dos dogmas relativos ao comércio. Tom Wathen sintetiza os termos da equação, em algumas páginas que dispensam maiores comentários (*idem*, p. 26 seq.): “Historicamente, o GATT tem visto



a protecção ao meio ambiente apenas em termos de barreiras ao comércio”. O autor lembra que o último projecto aprovado na Rodada de negociações do GATT (Uruguai *Round*), sob a coordenação do então Director-Geral da instituição, Arthur Dunkel, “tem o propósito de controlar as leis ambientais nos países-membros do Acordo, alinhando as normas de direito ambiental nacional e internacional com os princípios de comércio internacional do GATT”. Nada de estranhar-se, portanto, que o projecto classifique os padrões ambientais como “Barreiras Técnicas ao Comércio”.

Existem tratados internacionais que pretendem incorporar sanções comerciais como forma de garantir seu próprio cumprimento? Existem! É o caso, dentre outros, do Protocolo de Montreal e da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora em Risco de Extinção — CITES. Qual será a implementação de suas disposições (normativas, pois incorporadas, por ratificação, ao direito interno dos signatários), se “os negociadores do GATT pretendem sujeitar qualquer legislação ambiental que tenha impacto sobre o comércio internacional à aprovação do Conselho do GATT, um órgão subsidiário das partes contratantes desse acordo. Pelo menos 24 acordos ambientais internacionais poderiam requerer autorização por parte da maioria dos ministros do comércio exterior do mundo inteiro, para assegurar a validade das sanções comerciais estabelecidas em suas disposições” (*idem*, p. 28)?

A própria Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento estabelece, no seu Princípio 12: “Políticas económicas com fim de protecção ambiental não devem servir para discriminar ou restringir o comércio internacional. Medidas para controlo de problemas ambientais transfronteiriços ou globais devem, sempre que possível, ser baseadas em consenso entre os países”.

Em época mais recente, outra dimensão passou a acirrar os posicionamentos dos partidários do comércio, ou de seu controlo em nome de exigências que não sejam apenas de lucro. Trata-se da problemática dos Organismos Geneticamente Modificados – OGM’s. Quando a União Europeia confirmou sua decisão de não permitir a importação de carnes norte-americanas, que incorporassem hormonas de crescimento em função das condições alimentícias de criação do gado, os Estados Unidos passaram, a título de represálias comerciais, a aplicar tarifas de cem por cento, sobre muitas mercadorias de origem europeia. A base jurídica alegada, foi o desrespeito que a decisão europeia evidenciava, por ignorar a decisão da Organização Mundial do Comércio – OMC, de que a proibição era uma barreira desleal às exportações de carne norte-americanas e canadenses.

Dessa maneira, chega-se, em nome da liberdade do comércio (isto é: em nome da liberdade de ter lucro), a ignorar qualquer tipo de problema ou exigência resultando de imperativos colectivos. Não há dúvida em relação à ordem de prioridade que deve nortear os comportamentos. Pode-se, a rigor, assinar textos para proteger espécies animais ou vegetais, preservar determinados espaços nacionais ou regionais, ou mesmo quase universais, desde que não interfiram no livre jogo do comércio. Esse tipo de posição acaba favorecendo uma percepção deformada e profundamente disfuncional das realidades, na medida em que promove uma imagem do Comércio como fenómeno autónomo, separado do contexto em que ele funciona. Ocorre, todavia, que o estudo desse contexto revela a extensão dos estragos que se verificam por toda parte, notadamente em razão das condições ilimitadas da expansão comercial.

### **O aumento da entropia**

Ninguém pode fazer de conta que desconhece as realidades mais elementares das relações internacionais desde 1945, a ponto de não perceber que a um aumento espantoso dos números relativos ao comércio, correspondeu um aumento trágico da degradação das condições de vida da maioria da população da terra. Essa afirmação não pretende postular, de maneira simplória, que o



aumento do comércio é a causa directa da degradação. É de modo complexo, ao contrário, que o comércio está estruturalmente ligado ao aumento da miséria planetária, para o qual ele contribui, a par de outros factores estruturais, de diversas maneiras: pressão sobre os recursos através da exploração das “vantagens comparativas”; transferência de recursos humanos e naturais; apropriação dos recursos por meios cada vez mais sofisticados (biopirataria; biogenética; patenteamento de substâncias de seres vivos); produção de mais-valias transferidas para outros países; exploração desenfreada de recursos naturais, renováveis ou não; contínua deterioração dos termos do intercâmbio; deslocalização de atividades e investimentos especulativos de capitais de alto risco, dentre outros.

Le Monde Diplomatique (nov. 1997, p. 1) traz uma síntese dos resultados observáveis do modelo em vigor. “Seis milhões de hectares das terras aráveis desaparecem anualmente, em razão da desertificação. Por toda parte, a erosão, a superexploração devoram, em ritmo acelerado, a superfície das terras cultiváveis. [...] 800 milhões de pessoas padecem de malnutrição.

“No ano de 2010, a cobertura florestal do globo terá diminuído em mais de 40%, em relação a 1990. [...] Entre 10 e 17 milhões de hectares desaparecem anualmente. Quatro vezes a Suíça. A desflorestação destruiu um património biológico único: as florestas tropicais húmidas hospedam 70% das espécies. Segundo a IUCN, 20% de todas as espécies existentes terão desaparecido daqui a dez anos.

“As florestas mais atingidas são as florestas tropicais. Assim, na Indonésia, cerca de 80% da floresta húmida da ilha de Sumatra desapareceu desde os anos 70. E no Bornéu, o número de árvores cortadas quase quintuplicou, em dezasseis anos. Certamente, essas destruições estão oriundas do crescimento rápido da população, que utiliza a lenha como combustível e as terras para a agricultura, mas sobretudo da exploração florestal em prol dos países ricos”.

No (terceiro) mundo inteiro, a par da perda de terras por desertificação e erosão, observa-se um movimento contínuo de abertura de fronteiras agrícolas, para a produção de géneros alimentícios e de produtos primários destinados à exportação. Nos últimos dez anos, a soja conquistou milhões de hectares, no Brasil, do Rio Grande do Sul ao Acre. Em 1992, 86% da produção foram exportados para fabricar rações alimentícias, essencialmente em prol do gado dos países europeus (Galinkin, 1996:34). Florestas nativas são derrubadas em condições de total insustentabilidade. Muitas vezes, são substituídas por espécies exóticas economicamente mais rentáveis, em prejuízo da qualidade dos solos, das culturas de subsistência e dos ciclos hidrológicos, com consequências catastróficas para a qualidade de vida das populações locais e a manutenção das condições da biodiversidade original. O aumento da entropia manifesta-se na nossa rotina diária, sem provocar muitas reacções que não sejam de satisfação ou de verdadeiro entusiasmo. O exemplo da instalação de novas indústrias automobilísticas, no Brasil, a partir de Abril de 1996, é paradigmático e merece alguns comentários.

### ***A entropia automobilística***

Não deixou de ser altamente simbólico, o lançamento do “carro mundial” (modelo Palio) da empresa italiana FIAT, em Belo Horizonte, em Abril de 1996. A partir dessa data, vários construtores de automóveis (inclusive camiões e ónibus) anunciaram sua intenção de ampliar suas fábricas no Brasil, ou de criar novas unidades de produção. Assim aconteceu com: General Motors, Honda, Mercedes Benz, Renault, Honda, Volvo, Volkswagen e Skoda. “Segundo Dorothea Werneck, 70 empresas querem investir no Brasil, e se inscreveram no programa automotivo do Ministério da Indústria e Comércio. Os investimentos previstos nessa área, são da ordem de R\$ 16 biliões. Pelo menos três montadoras já demonstraram interesse em promover investimentos directos no país: a Hyundai, a Asia/Kia e a



Honda” (*Diário do Comércio*, Belo Horizonte, 19/4/96, p. 3). Outras chegaram depois, como a Peugeot, e já estão a ponto de colocar seus produtos no mercado.

Para definir a localização dessas novas indústrias, houve intensas negociações e verdadeiros leilões interestaduais de ofertas de benefícios às montadoras. No caso da instalação da GM na região de Porto Alegre, um dos raros em que houve algumas dissonâncias no coro dos laudatários do empreendimento, o Estado do Rio Grande do Sul ofereceu à empresa as seguintes vantagens: financiamento de todo o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para a aquisição de máquinas e equipamentos importados, mesmo com similar nacional; compensação de qualquer alteração na legislação tributária estadual ou federal; instalação de uma ligação de gás natural até o complexo automotivo; garantia de fornecimento preferencial de energia eléctrica e telefonia por fibra óptica; instalação de linhas de efluentes sanitários e industriais, tratamento dos efluentes de resíduos sólidos; construção de um terminal fluvial completo de uso preferencial da GM na Grande Porto Alegre; construção ou modernização, em área próxima ao porto de Rio Grande, de um terminal marítimo privativo completo; instalação de meios hábeis para permitir navegação automática; melhoria das rodovias e acessos ao complexo; terraplenagem e urbanização do terreno onde será instalada a fábrica. Sem contar a abertura de créditos financeiros directos, no montante de R\$ 243 milhões (*O Estado*, Florianópolis, 19 e 20/4/97, p. 2).

Além de ferirem a própria soberania nacional (caso da eventual compensação por alteração na legislação tributária federal, por exemplo), essas disposições também ferem os preceitos da OMC sobre a livre concorrência ou a não-intervenção do Estado no mercado. Os protestos manifestados, nesta base, por eventuais prejudicados ou pelos guardiões planetários do dogma da liberalização do comércio, estão longe de ter alcançado as represálias que se verificaram no caso, supracitado, das exportações de carne norte-americanas. Simultaneamente, as novas instalações industriais das construtoras configuram uma redistribuição mundial da localização de suas unidades de produção, em função de critérios estratégicos não discutidos com mais ninguém. Dentro desses critérios, onde o objetivo principal consiste em maximizar o lucro, pode-se mencionar: custos menores de mão-de-obra e de recursos; facilidades de operação; prémios oferecidos pelos poderes públicos; inexistência de estruturas administrativas para controlar eventuais requisitos na área ambiental...

Na ausência de uma política pública de transportes, voltada para minimizar o impacto do modelo “tudo-pelo-automóvel-particular-movido-a-gasolina”, o Brasil está simplesmente plantando as sementes de imensos problemas a médio e longo prazos, quer seja em relação à sua matriz energética, ao trânsito em áreas urbanas, à depleção de recursos naturais renováveis ou não, ao tratamento de resíduos e efluentes e às condições de vida de milhões de pessoas.

As condições de instalação da Renault, em Curitiba (PR), são um desafio ao bom senso e a qualquer intento de preservação mínima da qualidade de vida. A fábrica francesa exigiu uma área livre de poluição. Recebeu o Distrito Industrial de São José dos Pinhais, “dentro da Bacia do Alto Iguazu, principal manancial de abastecimento da Região Metropolitana de Curitiba, [facto que] coloca sobre risco todos os investimentos feitos até agora para protegê-la. Inclusive programas financiados pelo BIRD, como o Prosam, onde estão sendo investidos US\$ 245 milhões de dólares [...]. O risco decorre de vários factores: o uso total, pela indústria, de um dos rios definidos como manancial futuro; a atracção de um número muito grande de fornecedores que também irão se instalar no manancial, pois já foi criado um distrito industrial para isso; o precedente que vai levar todos os municípios da região dos mananciais a querer também seu parque industrial; a ocupação e o adensamento da área em torno, pela população que virá atrás dos milhares de empregos anunciados” (Teresa Urban, 12/04/96). Extensa lista de disposições legais foram desrespeitadas para alcançar o objectivo de instalação da fábrica, que já está operando.



Seria interessante comparar as exigências da legislação ambiental dos países de origem das montadoras, com as do país receptor de seus investimentos e com as cláusulas de diversos tratados internacionais, dentro dos 24 que poderiam ter de requerer autorização aos ministros do comércio do mundo inteiro, para que fossem implementadas suas disposições relativas a penalidades de ordem comercial, no intuito de proteger o meio ambiente.

Outras dimensões do aumento da entropia apresentam uma importância considerável, porém não podem ser estudadas detalhadamente neste texto. Pode-se citar, por exemplo, a questão da produção mundial de resíduos e, particularmente, de dejectos tóxicos e perigosos. Dezenas de milhões de toneladas desses produtos têm um destino final incerto, a começar pelos países industrializados. Uma funcionária europeia descobriu que “três quartos dos resíduos perigosos europeus (estimados a trinta milhões de toneladas) são de origem e composição desconhecidas, que o Luxemburgo e a Alemanha não forneceram número algum sobre sua produção total, que a Bélgica não fez diferença entre os resíduos perigosos e os demais e que seus dados sobre as exportações de dejectos industriais incluem o lixo doméstico, enquanto que os dos Países Baixos excluem os metais não-ferrosos” (Motchane e Raffoul, 1998, p. 36).

Nessas condições, parece irrealista pensar que a Convenção de Basileia (assinada em Março de 1989), relativa ao controlo de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua disposição final, possa auxiliar na resolução global e efectiva do problema. Todos têm interesse em livrar-se dos resíduos de toda ordem, desde que devidamente considerado a síndrome NIMBY (Not in my backyard/Não no meu quintal); tudo se vende ou se compra; sempre existe a possibilidade de encontrar alguém interessado em receber pagamento para hospedar qualquer tipo de resíduo...

As condições de definição, interpretação e aplicação do Direito Internacional Público, em geral, revelam outros aspectos da extensão dos problemas de defesa ambiental.

### ***Alguns tratados e princípios internacionais dedicados à protecção ambiental***

Em uma lista não exaustiva, o documento *Tratados e Organizações Ambientais em matéria de meio ambiente*, elaborado pela secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (1997), indica 58 instrumentos internacionais assinados entre 1959 (Tratado Antártico — Protocolo 91) e 1993 (Convenção s/ Proibição de Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e Uso de Armas Químicas e sobre sua Destruição). Também foram editados os textos de alguns desses instrumentos internacionais: 1) Convenção de Ramsar (1971) sobre zonas húmidas de importância internacional, especialmente como *habitat* de aves aquáticas; 2) Convenção de Viena (1985) para a protecção da camada de ozono e protocolo de Montreal (1987) sobre substâncias que destroem a camada de ozono; 3) Convenção sobre mudança do clima (Rio, 1992); 4) Convenção da biodiversidade (Rio, 1992); 5) Convenção de Basileia (1989) sobre o controlo de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua disposição final; e, 6) Convenção sobre o comércio internacional das espécies da fauna e flora selvagens em perigo de extinção (CITES) (1973).

Na impossibilidade de resenhar e comentar todos esses textos, resta tecer considerações macro-analíticas sobre sua existência e significado.

Em primeiro lugar, nada impede que, à luz de princípios referendados pela comunidade das nações civilizadas (fonte de Direito Internacional Público, conforme o art. 38.º do estatuto da Corte Internacional de Justiça), o consenso internacional em torno de normas básicas possa incorporar-se às exigências formuladas pela OMC. Nada mais lógico de que constatar o consenso existente em torno de princípios

fundamentais, para formatar normas, com as devidas precauções, no âmbito da própria OMC. Essa *démarche* elementar e essencial, entretanto, não recebeu o mínimo apoio, até hoje, por parte de qualquer órgão da organização. Dessa maneira, continuam sem consequência prática, dentre outros, os *princípios* adotados pelas “nações civilizadas” na Conferência do Rio de Janeiro (1992) sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Humano. Citando-se apenas alguns dos princípios adotados, verifica-se que existiria um consenso internacional em torno de assuntos da maior relevância:

“Princípio 8: Os Estados devem reduzir e eliminar padrões de consumo e produção considerados insustentáveis”. A comparar com as condições de instalação das montadoras de automóveis...

“Princípio 10: A participação pública no processo decisório ambiental deve ser promovida e o acesso à informação facilitado.” A comparar com as observações de Tom Wathen (*op. cit.*, p. 29): “[...] como outras instituições internacionais, as deliberações do GATT continuam ocorrendo sem a participação da sociedade. Todos os procedimentos do GATT, incluindo as negociações, disputas e deliberações dos conselhos, são feitos em reuniões fechadas. Até mesmo as decisões dos painéis de disputa permanecem em sigilo. [...] Esse sigilo é explicado pela necessidade de isolar a Diplomacia das pressões internas da opinião pública”.

“Princípio 13: Deve-se promover a adoção de leis e tratados internacionais visando a responsabilização e compensação por dano causado ao meio ambiente”, ... desde que essas leis e tratados não interfiram com as necessidades do comércio.

“Princípio 15: De forma a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser aplicado amplamente pelos Estados, de acordo com suas próprias condições”.

A formulação do princípio de precaução assevera: “Em caso de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para o adiamento da adoção de medidas efectivas visando prevenir a degradação do meio ambiente”.

“Princípio 16: As autoridades locais devem promover a internalização de custos ambientais e o uso de instrumentos económicos, levando em consideração que o poluidor deve arcar com os custos da poluição”. A internalização dos custos ambientais (ver parte IV, *infra*) é exactamente o que a OMC tende a rejeitar por todos os meios de que dispõe.

“Princípio 27: Os Estados e as pessoas devem cooperar de boa fé e num espírito de parceria para o cumprimento dos princípios constantes dessa Declaração e para o desenvolvimento do Direito Internacional no campo do desenvolvimento sustentável”.

No âmbito de um mundo globalizado, esses princípios parecem truísmos. Porém, permanecem como truísmos retóricos. Sua implementação choca-se com os interesses concretos, que costumam encaminhar soluções no sentido de aumentar, cada vez mais, a entropia do conjunto; com base no sigilo das decisões e na recusa, portanto, da participação da maioria dos interessados, com base nas soluções mais *technology intensive* que se possa encontrar, na espiral aparentemente sem fim da concentração da renda entre as mãos de cada vez menos e da exclusão da maioria.

Entre muitos exemplos e para permanecer no âmbito das convenções supracitadas, pode-se fazer referência à Convenção de Ramsar sobre zonas húmidas de importância internacional, especialmente como *habitat* de espécies aquáticas.

O Brasil ratificou a Convenção de Ramsar (em 1992) e designou, como uma das cinco áreas a serem especialmente protegidas no seu território, a do Pantanal mato-grossense. Isso implica assumir determinadas obrigações e responsabilidades, especificadas pela convenção, tanto em relação ao seu território como nas relações com Estados vizinhos e em empreendimentos posteriores à sua ratificação. Entretanto, é sem preocupar-se com essas obrigações que foram firmados outros acordos

internacionais, com os países da bacia do Prata, para idealizar um empreendimento dos mais polémicos: as obras da Hidrovia Paraguai-Paraná. A magnitude e os impactos previsíveis das obras poderiam levar a desrespeitar algumas obrigações da convenção de Ramsar, como: promover o uso racional das zonas húmidas; realizar consultas sobre a execução das obrigações da convenção, em particular no caso de uma zona húmida ou de uma bacia hidrográfica compartilhada; criar reservas de zonas húmidas. A partir de 1989, concretizou-se um conjunto de questionamentos precisos, formulados por ONG's que organizaram uma coordenação internacional — a Coalizão Rios Vivos, para tentar alterar as condições de realização do projecto.

Em relação à informação da opinião pública, à participação das populações directamente implicadas, à avaliação dos impactos e às outras questões envolvidas, as opiniões variam de maneira considerável, em função das posições ocupadas pelos diversos protagonistas. Segundo o Embaixador Rubens António Barbosa, a hidrovia é “um dos exemplos mais marcantes de cooperação regional em projecto de grande envergadura com extensas implicações ambientais. O que se ressalta, neste caso, é o êxito do diálogo dos governos com a sociedade civil, por intermédio de organizações não-governamentais”. Dentre os pontos de consenso, “vale ressaltar o compromisso de assegurar que os estudos de avaliação de impactos ambientais sejam abertos ao conhecimento público e que haja participação efectiva de todos os setores interessados pelo projeto (...)” (*op. cit.* p. 146-147).

Outros autores (Caubet, 1996; Vior, 1996, p. 55) mostram as dificuldades em relação a esses assuntos. Eduardo Vior lembra que a Coalizão, constituída em 1994, tinha como objetivo, e.g., o de requerer ao Comité Intergovernamental Coordenador da Hidrovia “informação transparente e participação efectiva da população sobre e nas obras a serem realizadas, sua viabilidade económica e as previsões de impacto ambiental e social. Entretanto, apesar das abundantes promessas públicas de informação e consulta, os governos da Argentina, do Paraguai e do Uruguai iniciaram algumas obras parciais, sem esperar pela finalização dos estudos de viabilidade e de impacto ambiental”. Isso porque “os governos envolvidos consideraram satisfeito, o requerimento de participação popular, com a simples informação pública sobre os planos a realizar” (p. 56). Será necessário dizer que, por “participação efectiva”, as ONG's entendem outros fenómenos, comportamentos e práticas?

Essas divergências remetem para outra dimensão do problema da relação entre comércio e meio ambiente; a dos operadores do direito, ...e de outros criadores de normas. Com efeito, existem normas que já estão surtindo efeito maior de que as normas jurídicas, muito embora não sejam regras de direito. É o caso das normas das séries ISO 9 000 e ISO 14 000, cuja relevância exige alguns comentários.

### ***Os operadores do direito e a força obrigatória das normas***

Para a elaboração de normas especificamente “ambientais”, existem obstáculos particulares que não podem ser subestimados. Exemplo desse problema é a questão dos direitos de propriedade sobre os diversos bens ambientais. O tratamento diferenciado dos recursos naturais, em função dos diversos sistemas culturais, pode ser ilustrado pelos estatutos jurídicos de certos recursos, como a água, o ar, os peixes, os espaços marítimos, etc... Expressões latinas como *res communis* ou *res omnium communis usus* revelam que o problema é antigo. O assunto não é secundário, pois a questão da propriedade está intimamente ligada à da externalidade/internalidade económica e encontra-se, portanto, à raiz do problema dos elementos que devem ser levados em consideração para estabelecer os custos e os preços dos produtos.

É de conhecimento elementar, que os agentes económicos tendem a privatizar os lucros e a socializar os prejuízos e custos de produção. Entre as duas opções, de tratar os efluentes de um determinado

processo de produção e de se livrar deles sem tratamento, deixando “à natureza” o ónus de arcar com eles, a segunda opção tem preferência generalizada. Nisso reside a externalização do custo: em vez de estar embutido no preço final, o custo da poluição (já que o produto não foi objecto de tratamento adequado) é repassado ao meio ambiente e aos moradores, fauna e flora, dos *habitats* que recebem os efluentes e resíduos de toda espécie. A rigor, poder-se-ia observar que, muitas vezes, a externalização só pode ser considerada assim por causa da inexistência da fiscalização e da penalização dos culpados pela contaminação. Em muitos países, contaminar a água não é uma conduta lícita. Ao contrário, diversas normas jurídicas proíbem fazê-lo, quer seja através de legislação sanitária, agrícola, penal ou outra. Entretanto, as carências ou omissões na responsabilização dos autores de factos de poluição, fazem parte do problema de como a ideologia dominante opera e determina as condições de funcionamento do “mercado”. Resta constatar que uma das bases de cálculo dos lucros da indústria e do comércio reside precisamente no facto de que eles conseguem apropriar-se de recursos “sem dono”, ou repassar importantes custos de produção ao comum dos mortais em geral, aquele cuja qualidade de vida vai sendo diminuída pelas práticas de emissão de efluentes contaminantes. Neste caso, fala-se em prejuízo para os direitos difusos, os que pertencem indistintamente a todos e cuja protecção costuma ser precariamente garantida.

Nesse contexto, que é o que se verifica no âmbito interno de cada país, pode-se afirmar que existem normas gerais aplicáveis a todos e que também existem recursos jurisdicionais, que objectivam garantir a aplicação do direito e da lei. A existência de um terceiro (o juiz), independente em relação às partes envolvidas num litígio, constitui uma segurança para as relações sociais. Ora, tal não acontece com o Direito Internacional Público, que não comporta a obrigação de submeter um litígio a um terceiro, mediador ou juiz institucionalizado. Ao contrário, o DIP postula o voluntarismo como atitude normal nas relações entre Estados. Nas instâncias jurisdicionais internacionais, as próprias regras processuais objectivam garantir o voluntarismo e a casuística, contra a aplicação “objectiva” de um direito que seria objectivo. Robert Housman e Donald M. Goldberg (1996, p. 89 e seq.) estudam os princípios jurídicos pertinentes à resolução de controvérsias entre acordos multilaterais de protecção ambiental e o GATT/OMC. Apontam para diversas soluções possíveis, em matéria de interpretação de disposições de tratados; todas elas conformes à prática do DIP: primazia eventual da norma posterior em relação à anterior; da *lex specialis* em relação à *lex generalis*; ou das normas definidas como sendo de *jus cogens*. Sua dúplice conclusão parece contraditória, pois se de um lado “seja qual for a escola de pensamento a prevalecer, os acordos ambientais devem modificar o GATT”, também afirmam, na sua conclusão formal, que: “as regras de interpretação de tratados e de solução de conflitos não fornecem respostas definitivas quanto à necessária conciliação entre as normas gerais do GATT/OMC e aquelas previstas em acordos ambientais internacionais. Estas questões encontram-se numa espécie de limbo jurídico que persiste, em parte, porque tratados ambientais e de comércio internacional continuam percorrendo caminhos paralelos. À luz das práticas governamentais existentes, não tem havido interacção entre estes dois tipos de acordo.”

Dessa opinião, não divergem outros dois autores que se dedicaram, na mesma obra, ao estudo dos princípios de Direito Internacional aplicáveis ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável (Nuno S. Lacasta e Manuel Andrade Neves, 1996, p. 161 seq.). Cada um dos princípios que enunciam e analisam, todavia, está de tal maneira relativizado, nas suas consequências práticas, que dificilmente forneceriam uma base para estabelecer a primazia do direito ambiental sobre as exigências do comércio. Essas tergiversações são tanto mais danosas ao respeito de exigências mínimas que o mundo do comércio, de seu lado, não possui dúvidas em relação ao valor de seus princípios. Já foi citado, na



primeira parte deste texto, o propósito do projecto Dunkel: controlar as leis ambientais dos países signatários do acordo, “alinhando as normas de direito ambiental nacional e internacional com os princípios de comércio internacional do GATT”.

“Esse esforço se fundamenta em três princípios amplos:

— *multilateralismo*: as acções que afectem o comércio entre os diversos países devem ser tomadas em consonância com regras internacionais amplamente aceites;

— *não discriminação*: todos os parceiros comerciais devem ser tratados igualmente e as empresas estrangeiras devem ter os mesmos direitos que as nacionais;

— *harmonização*: para obedecer aos princípios de multilateralismo e da não discriminação, as leis comerciais nacionais não podem exceder os padrões internacionais” (Tom Wathen, 1996, p. 26-27). A lógica de base é, pois, cristalina: os acordos comerciais têm primazia e os acordos ambientais, por melhores que sejam suas premissas, devem subordinar-se àqueles. É a lição que resulta das soluções encontradas em diversas controvérsias internacionais.

### ***De atuns, golfinhos, tartarugas, camarões e outras espécies...***

A decisão do Painel do GATT sobre o caso atum/golfinho, em Setembro de 1991, ofereceu um primeiro exemplo de como são justificadas as prioridades comerciais. O MMPA (Marine Mammal Protection Act) dos Estados Unidos, proíbe a pesca de atum em condições que também provoquem a morte de golfinhos, que frequentemente acompanham os cardumes de atuns. Com base no MMPA, os Estados Unidos haviam aplicado o embargo à importação de atum mexicano, pelo facto dos pescadores mexicanos usarem, fora das águas sob jurisdição norte-americana, redes de arrasto do tipo *purse-seine* (que se fecha por baixo, ao ser içada), o que importa em captura conjunta de golfinhos com atuns. Os árbitros estabeleceram uma distinção bizantina entre o produto e as condições de produção do produto. Segundo eles, a lei americana desrespeitava as exigências do GATT pelo facto de ela definir a exclusão da importação de atum, com base no processo de captura, e não em função do produto: o próprio atum (H. French, 1999, p. 24).

O Painel do GATT decidiu que o Acordo do GATT proibia a aplicação do MMPA aos barcos pesqueiros mexicanos que operassem fora do território norte-americano. (...) “face ao princípio do multilateralismo previsto no GATT. Este painel também afirmou que leis que regulamentam o processo de colheita ou produção de um produto são prejudiciais ao livre comércio porque podem ser utilizadas para discriminar empresas estrangeiras” (Tom Wathen, p. 27).

Nesse caso, está consagrada a solução que consiste em permitir a destruição de espécies sem valor comercial, para garantir o abastecimento do mercado com produtos que apresentam um valor económico. Nessa actuação do Painel do GATT, verifica-se não haver previsão de nenhum mecanismo de *feed-back*, para produzir normas técnicas, ou outras, adequadas à promoção da pesca do atum não predatória de outra espécie. Mas havia um *feed-back* que permitia garantir a primazia de uma norma comercial, sobre uma norma de protecção ambiental... E o GATT não deixou de restabelecer a primazia do bom senso comercial, um momento ameaçado por desvio de ordem ambiental, mesmo que isso implicasse em desrespeito às normas que devem reger todas as outras: multilateralismo, não-discriminação e harmonização. Afinal, nenhuma dessas três exigências estava desrespeitada no caso. Mas nada deve ser oposto ao dever de fazer comércio a qualquer custo. É por esse motivo que, como as três exigências citadas são formuladas de maneira vaga e com amplíssimas possibilidades de interpretações divergentes e até incompatíveis entre si, é a própria OMC que está encarregada (por ela mesma) de exercer o poder de decisão/interpretação.

Para ressaltar as hipocrisias embutidas nos raciocínios apresentados para justificar as decisões, ainda se deve observar que: 1) os peritos dos painéis e os árbitros do GATT, hoje os da OMC, só chegam a ocupar suas funções em razão de sua dedicação total à defesa dos interesses do comércio; além disso, seus conhecimentos de ecologia ou de questões ambientais são nulos; 2) a OMC não inclui, para julgar os casos, pessoas que estejam totalmente dedicadas à defesa do meio ambiente, ou da sustentabilidade das actividades comerciais, ou dos direitos das gerações futuras; 3) a OMC já possui seu próprio sistema de solução de controvérsias, porém nenhum de seus membros está empenhado em promover a criação de um mecanismo internacional equivalente à OMC, para a defesa do meio ambiente ou a promoção do equilíbrio das condições de produção.

Em 1996, o papel do atum passou a ser desempenhado por camarões do Pacífico, o papel dos golfinhos por tartarugas marinhas e o do GATT pela OMC. Desta vez, é a pesca do camarão que induzia uma mortandade não desejada de tartarugas. Em função de dispositivos da lei de espécies ameaçadas, o mercado norte-americano de camarões passou a ser fechado para os produtos cuja captura resultava de uso de equipamentos que não impedissem a captura simultânea de tartarugas. Esses equipamentos, de grande simplicidade, são conhecidos pela sigla TED (apetrechos que excluem as tartarugas) e obrigatórios nos USA desde 1988. Os pescadores de 16 países, sobretudo latino-americanos, adoptam os TED. A Índia, a Malásia e o Paquistão, cujos pescadores não usam os TED, bem como a Tailândia, cujos pescadores usam os TED, decidiram que não deveriam atender a eficiente exigência americana de TED, pois esta exigência nacional, unilateral, não podia ser imposta ao resto do mundo, nem a eles em particular. O Conselho de árbitros da OMC deu-lhes razão, em Abril de 1998. Em grau de recurso, na própria OMC, outro conselho admitiu que legislações nacionais poderiam promover medidas de protecção de espécies, mas não da maneira desigual, para os outros países, como a decisão norte-americana fora implementada. Os ambientalistas norte-americanos levaram o caso para seus tribunais internos, cuja decisão final ainda não está conhecida. Essa decisão, todavia, poderia indicar a incompatibilidade entre a legislação norte-americana e as exigências da OMC.

Em todo caso, mais uma vez se constata que os mecanismos de maior eficiência, são os que promovem a defesa dos interesses comerciais, contra os ambientais.

O mesmo tipo de raciocínio e de solução também está aplicado pela Corte de Justiça da União Europeia. Num caso examinado em 1988, a Corte decidiu que a protecção do meio ambiente pode justificar medidas restritivas à livre circulação dos bens; porém, não admitiu, no caso específico, que tal fosse a situação. O que ocorreu, é que o governo dinamarquês, no intuito de lutar contra o desperdício que representa o uso de vasilhames metálicos para cervejas e refrigerantes, decidiu instituir a obrigação de utilizar garrafas, a serem autorizadas pela outorga de licença. A Comissão das Comunidades ajuizou acção contra a Dinamarca, alegando tratar-se de uma barreira ao comércio.

A Corte decidiu que os Estados membros podem adoptar medidas restritivas ao comércio, no intuito de proteger o meio ambiente. Entretanto, é necessário respeitar um princípio de proporcionalidade, isto é, adequar os meios utilizados aos objectivos perseguidos, sem excesso. No caso, foi considerada excessiva a exigência dinamarquesa de instituir um pedido de licença para comercializar as bebidas. Embora possa parecer razoável para qualquer um, a decisão dinamarquesa, face à possibilidade de se inventar centenas de modelos de vasilhames para comercializar bebidas, a Corte censura claramente uma disposição com finalidade de protecção ambiental, que deixava todos os concorrentes em pé de igualdade, em prol da circulação totalmente livre das mercadorias.

No mundo comercial europeu, está em vigor o princípio do reconhecimento mútuo das normas nacionais: "O país de importação não pode impedir a comercialização do produto se este corresponde

às disposições legais vigentes no país de origem. A aplicação desse princípio conduz a que normas nacionais mais [exigentes] para a protecção da saúde, do consumidor e do ambiente sejam niveladas e equiparadas às dos países cujos *standards* são mais negligentes” (Kreissl-Dörfler, 1995:59). Esse “princípio de nivelamento por baixo” constitui-se em ameaça permanente de sérios retrocessos, onde quer que se promova um mercado comum ou uma área de livre comércio. Essa ameaça já está pairando sobre as relações do Mercosul, onde existem propostas de nivelar as exigências de protecção ambiental, em função das definições do menos exigente dos signatários do Tratado de Assunção (de 1991). No Brasil, o impacto de uma medida desse tipo seria catastrófico para a qualidade de vida de dezenas de milhões de pessoas.

No futuro, os princípios supra mencionados serão reforçados pelas normas da ISO relativas à qualidade total (série 9 000) e à produção “ambientalmente correcta” (ISO 14 000). Um aspecto muito interessante dessa normatização, é o facto de que ela não corresponde a uma produção normativa juridicamente obrigatória. A ISO – Organização Internacional das Normas – é uma entidade privada, sem poder coercitivo ou jurisdicional para exigir a implementação dos padrões (*standards*) que ela define. No entanto, as exigências da concorrência internacional fazem com que a certificação de conformidade às exigências formuladas pelas séries ISO, torne-se a verdadeira e única chave para ter acesso ao mercado dos países que promovem a adopção dessas normas. De pouco adiantará observar que ditas normas não reflectem exigências de ordem ecológica, que são elaboradas por empresários e para empresários, que não há participação de membros da sociedade civil nas reuniões da ISO, e que tão pouco os países em desenvolvimento conseguem ter uma participação que respeite sua importância. As séries 9 000 e 14 000 da ISO representam provavelmente a possibilidade de criar a mais importante matriz do comércio internacional do século XXI.

### **Considerações finais**

Por ser financeiramente total e economicamente global, o mundo também é ecologicamente letal. O actual estado do meio ambiente, em âmbito planetário, é consequência de uma cultura que ignora a raiz dos problemas e que não abre espaço, ou muito pouco, à percepção das inúmeras dimensões da crise. A obsessão do lucro é o parâmetro mais relevante das relações internacionais, quer na paz, quer na guerra. Não é, portanto, de se estranhar muito que os sectores da actividade económica que menos se sujeitam a normas, sejam os das finanças e do comércio.

Mas poderia ser objecto de alguma curiosidade ou, pelo menos, de curiosidade um pouco mais disseminada no mundo académico, o facto de que a imensa maioria dos autores constatem a “impotência” dos Estados em disciplinar os movimentos internacionais de capitais, no exato momento em que se verificam abalos consideráveis nos mercados financeiros mundiais (de Novembro de 1997: quedas nas bolsas de valores mobiliários do mundo inteiro, até Abril de 2000: fortes oscilações do índice Nasdaq, da Bolsa de Nova Iorque). Afinal, até 1939, os movimentos transfronteiriços de capitais eram objecto de regulamentações pormenorizadas e de fiscalização bastante minuciosa. No século da electrónica, o Estado nacional teria perdido seu poder de controlo dos capitais? A oposição que as autoridades constituídas, no mundo inteiro, opõem à taxa Tobin, evidenciam que o problema está em outras esferas.

Quanto a OMC, está decidida a controlar e deter todas as “ameaças à livre circulação das mercadorias e dos serviços”. Dispõe de muitos trunfos para essa tarefa, a começar pelo facto de que ela certamente pode apresentar-se como porta-voz da ideologia dominante, e de que ela certamente possui os meios,

financeiros e de outra natureza, que não estão à disposição da defesa dos direitos humanos ou do meio ambiente. Isso, sem falar de meios processuais de grande simplicidade: a decisão, em última instância decisória, da OMC, não admite recurso e obriga o Estado vencido no pleito, a adequar sua legislação interna à decisão da OMC. Dessa maneira, os cidadãos “político-ecologicamente conscientes/correctos” de países que quiserem proteger o meio ambiente estarão politicamente subordinados aos cidadãos (eventualmente amordaçados) de países que não dedicam uma linha sequer, de sua legislação interna, à defesa do meio ambiente.

Enquanto isso, houve a Conferência de Kioto, em Dezembro de 1997, para enfrentar a questão das mudanças climáticas, que fora adiada no Rio de Janeiro, em 1992, bem como em Berlim, em 1995. A União Europeia pronunciava-se a favor de uma redução dos gases que provocam o efeito estufa, em 15% até o ano 2010. A administração Clinton, nos Estados Unidos, ainda mais modesta (realista!...), propunha voltar aos padrões de emissão de 1990, ...no ano de 2012; e criar licenças negociáveis para poluir. A partir dessas bases de “negociação”, os resultados da conferência de Kioto serão modestos. A decisão de diminuir as emissões de gases que provocam o efeito estufa, se implementada, importará uma redução de emissão de 7% para os USA, 8% para a Europa, 6% para o Japão. Mas a Austrália ganha o “direito” de aumentar suas emissões em 8%. E todos admitem que as emissões poderão ser objecto de licenças negociáveis: quem polui mais poderá comprar os direitos de poluir de quem não chega a degradar até “seu” tecto de tolerância... O Princípio Poluidor -Pagador, antiga pedra angular da construção de um mundo mais respeitoso do meio ambiente, estará assim reciclado pela percepção mercantilista dominante no mundo, pois passará a “valer” dinheiro em transacções comerciais, ...cujo objectivo será de “otimizar” economicamente os impactos das mais diversas formas de contaminação. E tudo isso sob a égide de qual força neutra, técnica e objectiva, de que tribunal internacional imparcial e dedicado à causa das futuras gerações, das quais tomamos este planeta emprestado? Por enquanto, apenas algumas iniciativas privadas, de ONG’s combativas e corajosas, enfrentaram o problema de tentar dar efeito às leis que protegem o meio ambiente, em âmbito internacional. Os Estados e seus representantes só conseguiram produzir normas para fomentar o comércio e protegê-lo contra as iniciativas que podem tolher sua vocação planetária.

Por volta do ano de 2040, o aquecimento da Terra poderia ser de 1 a 2 graus, o suficiente para provocar uma elevação de até 1,5 metro no nível dos oceanos.

Com base nos conhecimentos científicos disponíveis, só se pode afirmar que o aquecimento da Terra poderia provocar esse efeito. Mas não estaria mais do que na hora de aplicar o princípio de precaução?



(Christian Guy Caubet)

Prof. Titular do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)

# Os Planos Directores Municipais do Algarve

## RESUMO

O caso sob estudo é o planeamento do Algarve centrado nos planos directores municipais, mas percorrendo-os nas suas relações com o Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve. Estes planos, que territorialmente se sobrepõem, apresentam-se no todo nacional continental com notas específicas. São estas: programação, existência e vigência do PROTAL anteriores aos demais previstos planos regionais de ordenamento do território; anterioridade da vigência do PROTAL à de todos os PDM do seu âmbito territorial; coincidência territorial entre um PROT, uma região de facto e uma região jurídico-administrativa; litoralidade e relevância turística primaciais do território. Para esta factualidade concorreram causas e dela decorreram conflitos, que cumpre cirurgicamente verificar por confronto e teste da validade e da eficiência, quer do bloco de legalidade jurídico-urbanística coevo à elaboração do PROTAL e dos planos directores algarvios, quer da evolução deste bloco até ao actual regime, inaugurado em 1998, pela lei base do urbanismo.

## 1. Da elaboração à revisão dos planos directores municipais algarvios

### 1.1. Introduzindo à perspectiva da análise

A análise que é transmitida por este texto versa sobre os planos directores municipais, e é especialmente referida na relação com o plano regional de ordenamento do território que com estes coincide no que tange ao âmbito territorial — o Algarve<sup>1</sup>.

Assim, cabe liminarmente referir que: quer durante o período de elaboração e aprovação dos planos directores municipais (PDM) objecto deste trabalho, quer hoje, vigora no planeamento municipal português o princípio da coordenação hierárquica perfeita (coordenação é a disposição metódica de instrumentos, que determina relações biunívocas entre os mesmos instrumentos) a partir do PDM; sendo os planos municipais sempre externamente vinculativos.

Por outro lado, quer no primeiro referido período, quer após a entrada em vigor da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU, Lei de Bases do Urbanismo — LBU) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), a relação entre PDM e plano regional de ordenamento do território (PROT) rege-se segundo o princípio da coordenação hierárquica imperfeita<sup>2</sup>.

### 1.2. Planificação local anterior

No que tange à história do planeamento municipal português, deve lembrar-se aqui que a publicação do DL n.º 24802, em 21 de Dezembro de 1934, pretendeu obrigar as câmaras municipais ao levantamento de plantas topográficas e à elaboração de planos de urbanização, mas não surtiu eficácia relevante; e nem o DL n.º 33921/44, de 5 de Setembro<sup>3</sup>, nem o DL n.º 35931/46, de 4 e Novembro<sup>4</sup>,

se inseriram num movimento de planeamento legislativamente concertado, nem urbanisticamente coerente e consequente, minimamente comparável, p. ex., ao ocorrido na vizinha Espanha franquista. Por isto, até 1971, em reduzida expressão foram aprovados e integrados de plena eficácia jurídica próprios “planos” de urbanização<sup>5</sup>. O DL n.º 560/71.12.17 revogou estes dois diplomas, introduzindo novo regime de planos (gerais ou parciais) de urbanização e transformando, *ipso jure*, em “planos” os “anteplanos” aprovados sob o citado DL n.º 35931/46.11.04.

#### *Sobre as fontes da coluna respectiva do quadro final*

Consideramos na primeira coluna do quadro cronológico a final apresentado, anteplanos e planos urbanísticos algarvios, aprovados e/ou publicados em data anterior à dos vigentes planos directores. As fontes destes dados não são de uma única proveniência<sup>6</sup>.

### *1.3. Quadro legal e integração das elaborações no regime do DL n.º 69/90*

#### *1.3.1. Quadro normativo geral*

O plano director municipal, enquanto instrumento jurídico-urbanístico, foi criado pela primeira lei das autarquias locais (Lei n.º 79/77.10.25<sup>7</sup>), e pelo DL n.º 208/82.05.26 (ainda com o DL n.º 77/84.03.08). Mas durante o período de elaboração dos PDM, a lei autárquica era já o DL n.º 100/84.03.29. O DL n.º 69/90.03.02<sup>8</sup> ab-rogou aquele DL n.º 208/82.05.26 e seus diplomas complementares e derogou o DL n.º 77/84.03.08<sup>9</sup>, conforme já referimos no enquadramento legal do planeamento municipal, apresentado descritivamente<sup>10</sup>.

#### *1.3.2. Integração dos procedimentos de elaboração, aprovação e ratificação dos PDM do Algarve no regime do DL n.º 69/90.03.02*

Com excepção do PDM de Vila Real de Santo António, todos os PDM algarvios seguiram o regime do DL n.º 69/90.03.02. Não tomando a excepção referida, só quatro adjudicações ocorreram antes da entrada em vigor do DL n.º 69/90; destas, Faro, Aljezur e Lagoa, tiveram lugar apenas alguns meses antes, o que foi praticamente irrelevante para o regime jurídico a aplicar. Restaria o PDM de Lagos, o qual foi adjudicado em finais de 1984.

Contudo, verifica-se ainda que o início da fase instrutória foi, regra geral, longo; por exemplo, a aprovação da composição da Comissão Técnica do PDM de Lagoa só teve lugar em 1991.08.06.

De resto, e voltando a Lagos, este tem a proposta final do seu PDM já em Junho de 1992, tendo lugar todas as demais em 1993, 1994 e 1995.

Ora, por força do regime transitório plasmado no artigo 31.º, Lagos só poderia prosseguir a elaboração do seu PDM segundo o normativo do DL n.º 208/82, se o pedido da respectiva ratificação tivesse lugar no prazo de três anos a contar de 1990.03.07 – o que de facto viria a acontecer quase dois anos após este termo. Diversamente se passou com o PDM de Vila Real de Santo António – aprovado pela Assembleia Municipal em Março de 1992.

Em qualquer caso, o sentido que ficou registado nas actas atinentes às elaborações dos planos directores dos quatro municípios foi a vontade de adaptar de imediato o procedimento ao regime do DL n.º 69/90 – o que se veio a verificar.

#### *1.3.3. Medidas preventivas para o planeamento director municipal*

Os planos directores municipais do Algarve não foram significativamente precedidos de medidas preventivas. Cabe questionar se existiram causas jurídico-urbanísticas que determinaram esta factualidade e, se sim, quais foram elas. A resposta é, em nosso juízo e sobremodo, uma, mas conjuntural<sup>11</sup>: a precedência do início da vigência do PROTAL, próxima no tempo e próxima no que tange ao bloco de legalidade urbanística conformadora.

Segundo o bloco de legalidade do DL n.º 176-A/88, cada PROT era elaborado após o legislador o ter determinado (quase casuisticamente – diversamente do actual regime da LBOTU e RJGT); ora, da respectiva influência (*in casu*, do PROTAL) sobre os procedimentos de elaboração dos planos directores dos municípios algarvios, acabámos assim de reconhecer uma delas e liminar. Contudo, a sua simples equiparação às normas provisórias no que tange à respectiva utilidade jurídico-urbanística pecaria por falta de discernimento; bem andou pois o legislador da LBOTU ao alterar a sua proposta de lei, não reconhecendo necessidade destas mas recuperando as segundas no texto final.

#### 1.4. Da elaboração à revisão e densificação dos PDM do Algarve

##### 1.4.1. Notas gerais aos dados que apresentamos

Os dados apresentados têm por fontes, por ordem de preferência:

- 1.º Portaria e Resoluções do Conselho de Ministros de ratificação dos PDM.
- 2.º Pareceres finais da Comissão Técnica. Pareceres síntese da CPAPDM. Editais. Actas.
- 3.º Informações escritas ou orais recolhidas de entidades atinentes.

Nos casos de insuficiente informação prestada, ou de dúvida, optámos pela redução ao mínimo inequívoco<sup>12</sup>.

##### 1.4.2. Da deliberação de elaboração

Apenas dois dos dezasseis municípios algarvios deram eficaz sequência ao DL n.º 208/82. Depois, foi estabelecida a urgência de elaboração dos planos, caucionadamente (para co-financiamentos comunitários e através de expressos despachos normativos) enfatizada pelo poder central a partir do final da década de 80. Assim contextualizadas, tais deliberações tiveram lugar quase todas em 1989 e 1990 (cfr. coluna terceira do quadro).

As deliberações de elaboração dos planos directores eram expressamente da competência da Assembleia Municipal<sup>13</sup> (segundo o regime do art. 30.º do DL n.º 208/82 e do art. 2.º do DL n.º 91/82.11.29, implementando o art. 31.º, n.º 2 do DL n.º 208/82); e sob proposta, ou não, da Câmara Municipal. Em virtude da revogação destes e da falta de clareza do DL n.º 69/90 (e do DL n.º 100/84) não deparámos também com clareza nalguns registos das propostas de elaboração (ou dos pedidos de autorização) e da deliberação da Assembleia Municipal sobre a proposta de elaboração<sup>14</sup>. Ora, note-se que são da competência da Assembleia, por força da cláusula geral (já contextualizada nas notas supra) ínsita no art. 53.º, n.º 1, al. o), todas as competências não atribuídas a outro órgão do município; a mais de que, constitucionalmente, a Câmara é órgão sobretudo executivo e depende (“responde perante” diz o art. 239.º, 1, da CRP) do órgão deliberativo ou “parlamento municipal”. As competências de ambos os órgãos legalmente expressos como necessários da autarquia municipal<sup>15</sup>, são conjuntas ou complementares na prossecução das atribuições dos municípios em sede de gestão urbanística, pelo que o princípio da sequência alternada de competências procedimentais deve informar a repartição ou distribuição destas; ora se a proposta de elaboração deve ser apresentada, apenas ou preferencialmente, pelo órgão com competência de gestão contínua, dada a vinculação legal preceptiva de elaboração, deverá ser a Assembleia a deliberar, atendendo à relevância do PDM como plano municipal superiormente vinculante, global e conformador dos demais – podendo então para estes (*maxime* planos de urbanização e planos de pormenor) já não ser assim estritamente exigido.

##### 1.4.3. Da adjudicação

Adjudicação é o acto administrativo de selecção da proposta e/ou candidato concorrente, e não a escritura do contrato administrativo com a equipa técnica adjudicatária<sup>16</sup>. Também aqui se verificou alguma equívocidade na documentação observada. Entre parêntesis colocamos algumas datas de escrituras<sup>17</sup>.

Apesar da morosidade do subprocedimento de adjudicação, o prolongamento desta fase a partir dos quatro meses começa a revelar ineficiência.

Os critérios de selecção das equipas concorrentes aos concursos para a elaboração, foram (sobretudo): prazo de execução; proposta técnica (com os respectivos contextos e inferências de conhecimentos técnico-científicos e da realidade a ser objecto do plano); preço; outras cláusulas contratuais propostas, havidas como de maior relevo para e pelo município em causa.

#### 1.4.4. Da elaboração

Apesar da existência, em regra e conforme previsto, de estudos camarários preparatórios, a fase de instrução procedimental começa formalmente após a adjudicação e a constituição da Comissão Técnica. Verificámos que pelas reuniões da Comissão Técnica de Acompanhamento com a Equipa Técnica são determinadas, muito significativamente, a substância, a forma e o *timing* do projecto de plano; apesar de, aquando da elaboração do seu parecer final, esta comissão manifestar, em regra, desvios de autovinculação às posições assumidas durante o acompanhamento – embora também decorrentes da natureza heterogénea do interesse que os seus distintos membros têm por função proteger e realizar. Daqui o nosso reparo ao *modus operandi* desta fase<sup>18 19</sup>.

Tendo em conta que apenas algumas câmaras municipais do país elaboraram (com equipa maioritariamente própria) os respectivos PDM, pode suscitar-se a interrogação sobre se o regime legal tem adequadamente em consideração esta facticidade, prescrevendo adequado estatuto (ou adaptações ao geral) para a câmara municipal quando esta adjudica os trabalhos de elaboração.

De notar que, em próxima revisão, Loulé tenderá a seguir, como na elaboração, a opção por equipa técnica maioritariamente própria; conforme a coluna 4 do quadro cronológico, foi a única no Algarve que assim procedeu. Já Albufeira, por exemplo, adjudicou a elaboração e volta a adjudicar a revisão do seu plano director.

#### 1.4.5. Da proposta final à Comissão Técnica (segundo o RJIGT: “comissão mista”)

As propostas finais foram entregues após três ou quatro anos da adjudicação. Também se verificam períodos ainda dentro dos dois anos de elaboração, como Alcoutim, Monchique e Vila do Bispo. Por outro lado, Aljezur com seis, Faro com cinco, Lagos com sete, Tavira com cinco e meio muito prolongados depois na aprovação e ratificação, e Vila Real de Santo António com mais de seis.

Entre parêntesis, no quadro cronológico, apresentamos propostas “finais” que mereceram parecer desfavorável (cfr. a coluna 6, a estes relativa).

#### 1.4.6. Das consultas a entidades externas

Algumas consultas a entidades não representadas na Comissão Técnica tiveram lugar antes das apresentadas, por exemplo no caso de Faro e no iter da primeira proposta e primeiro parecer, pelo que se coloca entre parêntesis.

#### 1.4.7. Do parecer síntese da Comissão Permanente de Apreciação dos PDM

Este processo transitório de apreciação visando dar maior celeridade aos procedimentos foi introduzido pelo DL n.º 281/93.08.17; assim, na coluna 8 do quadro cronológico, não se apresentam datas nos PDM cujo procedimento já tinha ultrapassado o momento desta apreciação. Obnubilando as causas, observa-se que, em média, os períodos entre as últimas consultas e o parecer das comissões técnicas de acompanhamento, nos casos em que a comissão permanente de apreciação actuou, a respectiva dita razão maior de existência parece manifestar-se (cfr. as datas das colunas 7 e 9 em comparação segundo a intervenção desta comissão – coluna 7).

#### 1.4.8. Do parecer favorável da Comissão Técnica de Acompanhamento

Já apontámos, supra, uma observação a esta, por vezes, espada de Dâmocles, que foi o parecer final da comissão técnica de acompanhamento; é que, depois de muitas reuniões e contactos formais e



informais, surpreendem certas posições tomadas para estes pareceres por algumas comissões técnicas de acompanhamento (denominadas “comissões mistas de coordenação” pelo ora vigente RJIGT). Entre parêntesis apresentam-se as datas de pareceres “finais” desfavoráveis. Sublinha-se que em 30% dos municípios houve pareceres a merecer esta desfavorabilidade, mesmo após actuações e procedimentos num acompanhamento incisivo, quase contínuo e próximo; daqui é retirável (*grosso modo*) uma manifestação de falta de consenso significativa, porque persistente e não superada, entre municípios e Administração pública central e desconcentrada.

#### 1.4.9. Do inquérito público (ou discussão pública)

Preliminarmente, deve entender-se que, os diversos planos de ordenamento do território ao preverem, como subprocedimento obrigatório, a consulta às populações ou o inquérito público, não implementam norma especial que exclua por esta sua natureza, outras formas de densificação do princípio da participação popular na prevenção de danos, controlo, reparação de prejuízos e promoção do ambiente e da qualidade de vida, ou que postergue a força vinculativa directa deste princípio (art. 66.º/2 da CRP); nem podem diminuir o alcance dos direitos e garantias dos administrados, constitucional (art. 268.º da CRP) e legalmente consagrados (desde logo, os artigos 7.º a 12.º, 52.º e ss., 55.º, 59.º, 61.º a 65.º, 115.º, 117.º e ss., e, 158.º a 177.º, do código do procedimento administrativo). As considerações que a figura do inquérito público à partida suscitaria, entendemos reduzi-las à pragmática resultante dos números recolhidos.

A eloquência destes é de facto tal, que suscita mais a imediata consideração da alteração ou substituição da mesma do que a análise da substância dos resultados traduzidos em números<sup>20</sup>.

É que, mesmo estes, são por vezes negativamente enganadores, por exemplo:

— O número das observações/sugestões expressamente consideradas pertinentes nesta sede é o que apresentamos na coluna respectiva, mas entre parêntesis.

— E mesmo nestes, por vezes a questão jus-urbanística é a mesma – veja-se, p. ex., o caso do PDM de Aljezur em que colocamos entre parêntesis (13 + 11) porque, dos 24, 13 dizem respeito a uma mesma questão de ordenamento da praia de Odeceixe.

Apesar do exposto, registe-se que as questões colocadas são esmagadoramente relativas a inedificabilidade no prédio do administrado.

Note-se o número, próximo do zero, de alterações resultantes do inquérito<sup>21</sup>.

O formalizar institucionalmente a consulta a grupos intermédios na fase inicial do procedimento (como é frequente no direito anglo-saxónico) não seria juridicamente mais legitimador e verdadeiro que os favorecimentos que na realidade acabam por resultar de pressões particulares realizadas bem cedo? Repara-se no RJIGT uma evolução positiva nesta matéria superiormente informada por uma expressa e superior dimensão urbanística do princípio da participação procedimental urbanística. A consagração constitucional em 1997, especial e expressa no art. 65.º, n.º 5, do princípio da participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico<sup>22</sup>, teve sequência no RJIGT; quer no acolhimento por este da sua dimensão activa (intervenção em qualquer momento do procedimento de elaboração) quer na passiva e condicionante daquela (o princípio da publicidade como regra para todos os actos ou fases) – resta verificar se a regulamentação contempla designadamente as carências notadas (e algumas supra-apontadas), e, sobretudo, a *praxis* nos órgãos administrativos competentes).

#### 1.4.10. Da aprovação da Assembleia Municipal

A aprovação do PDM pela Assembleia Municipal significa, concomitantemente, que foi concluída a fase de elaboração do PDM.

As assembleias municipais aprovaram a totalidade dos PDM, sem que esta verificação aparentemente óbvia, signifique uma proposta da Câmara à Assembleia Municipal e uma correspondente e incondicional aprovação: ilustre-se a propósito, que no procedimento de deliberação do PDM de Loulé foram apresentadas e aprovadas 7 propostas de alteração, as quais, segundo posterior esclarecimento, constituíam recomendações para a futura alteração do plano<sup>23</sup>.

Conforme supra-referido (1.4.2.), o princípio da sequência alternada de competências procedimentais deve orientar a distribuição binária destas; mas o culminar do procedimento de elaboração e a aprovação do plano director do desenvolvimento função espaço ao nível autárquico, é da competência indelegável da Assembleia representativa do município.

#### 1.4.11. Da ratificação

As ratificações excluíram, em poucos planos directores, uma ou outra norma e não resulta desta factualidade nada de juridicamente relevante, a não ser o conceito (e a respectiva interpretação) de ratificação dos PDM e o de tutela nesta sede, que infra abordaremos a título principal.

Antecipe-se conclusão de que este acto de controlo tutelar da legalidade é parcialmente redundante, pois o órgão de tutela não esteve já representado, codeliberando e determinando o procedimento, quer na actividade diacrónica das comissões técnicas de acompanhamento, quer pelos pareceres das entidades não representadas mas consultadas (com registo cronológico na coluna 7), quer conclusivamente no parecer final da mesma comissão?

#### 1.4.12. Da publicação e registo

Estes momentos de integração de eficácia tiveram lugar após um decurso temporal que em condições normais têm as resoluções e outros diplomas, conforme se pode verificar entre as colunas 13 e 15 do quadro cronológico; sublinhe-se até, que o disposto no art. 81.º, n.º 2, al. a), do RJIGT é pouco ambicioso ao prever um grau de celeridade procedimental nesta sede, que a experiência demonstrou não oferecer dificuldades – exemplifique-se: 100% dos planos directores do Algarve cumpriram o referido período procedimental em prazo inferior ao agora parametrizado como máximo pelo RJIGT. Na publicação (além de na aprovação e ratificação), haverá uma dispensa de, nas peças cartográficas obrigatórias dos planos, identificar áreas, solos ou bens, quando estes elementos não tiverem expressão gráfica à escala utilizada na elaboração do plano considerado?

Se sim, deve interpretar-se como não pertinente apreciação (negativa) de projectos de intervenções urbanísticas (quaisquer operações relevantes função espaço) que não tenham expressão na escala legal da peça cartográfica do plano – obviamente desde que as regras legais ou regulamentares, de *per si*, não regulem o caso ou a *fattispecie*. Serão, conseqüentemente, inválidas as normas e os actos administrativos violadores daquela regra.

Se a norma disser algo como “escala utilizada na sua elaboração”, entendemos que a expressão deve ser lida como “escala do mapa integrante do instrumento de gestão territorial publicado”. A utilização pelo legislador (ou pela Administração em função normativa) da expressão “dispensado”, não prejudica o entendimento supra, uma vez que a hermenêutica ancorada no factor lógico só àquele resultado pode conduzir. Como pode ser fidedigna uma imagem reproduzida a uma escala na qual “não tem expressão gráfica”?<sup>24</sup>

#### 1.4.13. Da alteração

Naturalmente, foram já publicadas algumas alterações e deliberadas outras, conforme registamos na coluna 16 do quadro cronológico. Os pareceres negativos da DGOTDU/CCR às intenções de revisão tenderam a transformar estas em procedimentos de alteração (e no caso de Loulé, apesar de parecer positivo, desenvolve-se formalmente apenas o procedimento de alteração, cujo inquérito termina em Maio do corrente ano de 2001).

Contudo, são em reduzido número as alterações que foram entretanto publicadas (cfr. a referida coluna 16); e as que designamos por consequentes ou decorrentes de suspensão referem-se a planos de pormenor (ou de urbanização, p. ex., o de Vilamoura – 2.ª fase) ou suspensões parciais de PDM em restrita área (p. ex., para o “Parque das Cidades”, cuja execução é incompatível com os planos directores municipais de Faro e de Loulé para a área em causa) implicando simultânea alteração parcial dos planos directores respectivos.

Na vigência do DL 69/90 classificávamos as alterações dos planos municipais em próprias e consequentes (impostas por posteriores *revisões, alterações ou aprovações* de *quaisquer* leis ou regulamentos); subclassificando as próprias em alterações de âmbito limitado e alterações de pormenor. Subclassificação próxima do n.º 1 e do n.º 2 do art. 20.º, do DL n.º 69/90, na redacção dada pelo DL n.º 155/97.06.24.

Hoje, compatibilizando com o RJIGT, e em função da causa, é preferível a classificação das alterações aos planos municipais em normais e excepcionais. As normais caracterizam-se, sobretudo, por exigirem 3 anos de antevigência do plano municipal altera(n)do. As excepcionais caracterizam-se (*rectius*: distinguem-se das anteriores) por poderem iniciar-se a qualquer tempo; e dividem-se em: urgentes (exigidas por acontecimentos calamitosos ou outros excepcionais), e simplificadas (*recte*: de regime simplificado). Estas, podem ser ou técnicas (art. 96.º, n.º 2), ou consequentes e colidentes [decorrentes de posteriores revisões, alterações ou aprovações de quaisquer leis ou regulamentos – designadamente instrumentos de gestão territorial, por interpretação extensiva do art. 97.º, n.º 1, alíneas *a), b) e c)*, e do n.º 3 do art. 25.º do RJIGT].

Note-se, assim, que a entrada em vigor do bloco de legalidade iniciado com a LBPOTU, e densificado pelo RJIGT (cuja regulamentação excederá a ínsita autorização legislativa mesmo admitindo as aprovações em CM) e RJUE (que praticamente nasceu suspenso e em alteração), e, bem assim, pela aprovação de outros instrumentos de gestão territorial (designadamente dos três planos de ordenamento da orla costeira, os quais, no ordenamento do território algarvio, geram efeitos não apenas restritos aos respectivos âmbitos geográficos) deveriam também desencadear procedimentos de alteração simplificada consequente.

#### 1.4.14. Da revisão

É sintomático do sentir que perpassou pelas autarquias ao longo da produção dos PDM, que logo após a respectiva publicação grande parte destas tenham manifestado intenção de rever o que no dia anterior acabara de ser visto com força conclusiva.

A fundamentação da proposta de revisão do PDM de Portimão sintetiza, quiçá, uma apreciação muito difundida entre o poder municipal; por isto, faremos aqui transcrição da publicitação municipal realizada, na parte para esta sede relevante: “ (...) o PDM de Portimão (...) foi o plano possível tendo em conta a conjuntura política que levou a sucessivas normas legais conducentes a situações por vezes contraditórias. (...) da aprovação do PDM estava condicionado o acesso às candidaturas aos fundos comunitários, o que iria pôr em causa acções já planeadas, fundamentais para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. (...) a elaboração do PDM de Portimão foi levada a efeito e partiu de determinadas disposições que vieram a verificar-se inadequadas à realidade do Município, atendendo até que, nalguns casos, não houve compatibilidade entre o PROT-Algarve e o PDM, em função do uso dominante do solo e conseqüentemente da classe e categoria de espaço, o que, eventualmente poderá pôr em causa os objectivos de desenvolvimento que se pretende para o Município. (...) o inquérito público deverá ser o mais alargado possível com vista a ser contemplado o *maior número* de sugestões, tendo como finalidade que os *Portimonenses se revejam* no seu

Plano Director Municipal”. A DGOTDU e a CCR, contudo, consideraram não se justificar a revisão uma vez que (para além da inexistência de cartografia digitalizada superadora de deficiências atinentes do PDM) os objectivos da revisão poderiam, na generalidade, ser atingidos, designadamente através do recurso a planos de urbanização ou de pormenor, ou de alterações de âmbito limitado ou de pormenor – nos termos do art. 20.º, do DL n.º 69/90, segundo o texto do artigo do DL n.º 155/97.06.24. Apesar de registarmos seis solicitações de parecer para revisão entradas na CCR-Algarve, as intenções de revisão eram muitas mais, à semelhança do que se manifestava nas demais regiões do país. Este movimento “reviscionista” crescia de tal modo que o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território (SEALOT), logo em Setembro do referencial ano de 1994, informou as comissões de coordenação regional para apurarem com o maior rigor a pertinência dos procedimentos de revisão, e transformarem, suscitarem ou sugerirem, ainda se necessário, os procedimentos de alteração – instrução que foi reiterada homologamente em Fevereiro de 1997.

## **2. Da compatibilidade prevista à conformidade imposta?**

### *2.1. Compatibilidade e conformidade entre instrumentos de gestão urbanística*

#### 2.1.1. Coordenação ou compatibilidade global entre os IGT do sistema jus-urbanístico

Estando apenas transitoriamente em vigor parte de alguns dos diplomas de referência no que tange aos períodos de elaboração do PROTAL e dos dezasseis PDM do Algarve, mas sendo estes os principais normativos constituintes do bloco legislativo vigente até à data da publicação oficial do plano director municipal que concluiu o planeamento director municipal da região algarvia, necessária e adequadamente, considerá-los-emos ao longo da subsequente exposição, quer enquanto parâmetros normativos para compreensão das fases respectiva e cronologicamente correspondentes, quer, depois, enquanto componentes do bloco legal e sua realização aqui sob avaliação propiciadora de resultados extrapoláveis.

A obrigação de a elaboração de cada PROT “considerar” os planos, programas e projectos, já existentes ou em preparação, por interpretação ancorada nos elementos hermenêuticos sistemático e teleológico, não pode pôr em causa a relação de subordinação hierárquica dos segundos face aos primeiros; e deve ser entendida precisamente como subprocedimento oportuno para permitir depois e regularmente esta subordinação; mas esta “obrigação de considerar” manifesta sobretudo uma dimensão do relacionamento entre instrumentos de gestão do território que é prévia e ubíqua. Ou seja, traduz o instrumento de realização do princípio geral da unidade e coerência interna do subsistema jurídico-urbanístico.

Trata-se, pois, do princípio da coordenação (imperfeitamente não hierárquica) global – entre todos os instrumentos de gestão territorial – de modo a realizar a dita coerência deste sistema normativo; está vigentemente expresso no art. 7.º, n.º 3, da LBOTU, e, em sequência, vertido no art. 20.º, n.º 1, do RJIGT<sup>25 26</sup>.

#### 2.1.2. A coordenação hierárquica imperfeita<sup>27</sup>

A supra-infra ordenação pode assumir, e assume mesmo, significados jurídicos distintos, conforme anotámos: coordenação vertical em hierarquia perfeita e coordenação vertical em hierarquia imperfeita (ditas hierarquia na vertente de conformidade ou na vertente de compatibilidade, respectivamente). A preeminência do PROT face a “quaisquer planos, programas ou projectos de carácter regional ou local” por compatibilização destes face àquele, foi afirmada expressamente pelo n.º 1 do referido art. 12.º do DL n.º 176-A/88; tendo sido recebida pelo DL n.º 69/90 como objectivo dos PMOT, segundo

a expressão: “desenvolver e pormenorizar regras e directivas estabelecidas em planos de nível superior” (art. 5.º, n.º 1). O art. 6.º do PROTAL epigrafa-se precisamente por “Dever de compatibilização dos planos municipais”. E o seu corpo reitera esta expressão relacional num texto quase inócuo, quase totalmente aderente à tese da coordenação hierárquica imperfeita (dita hierarquia em vertente de compatibilidade): “Os planos municipais de ordenamento do território desenvolvem e pormenorizam as regras e directivas constantes do PROTAL, devendo o regime de ocupação, uso e transformação do solo a estabelecer nesses planos ser compatível com o regime definido neste diploma”.

Poderia, conforme logo foi coevamente debatido, tal modelo de coordenação (intimamente concatenado à questão da eficácia plurissubjectiva), ter sido rigorosamente diverso<sup>28</sup> – conforme interpretação que proximamente defendeu inicialmente Alves Correia, antecipando tal doutrina à consagração legislativa introduzida uma década depois.

## 2.2. *Teste à tutela: “Compatibilidade” entre atribuições urbanísticas locais e estaduais*

### 2.2.1. Na elaboração dos PDM

O n.º 2 do art. 12.º do então plenamente vigente DL n.º 176-A/88, confundia implicitamente conformidade a compatibilidade<sup>29</sup>; contudo, esta não rigorosa utilização da expressão pôde revelar-se hermenêuticamente útil, designadamente no que tange ao entendimento da densidade e força vinculativa do regime de aplicação dos PROT (que antes da LBOTU era algo qualitativamente distinto e de uma maior intensidade que o actual). Esta possível utilidade não diluiu a equivocidade perniciosa para o aplicador, sempre resultante de um texto legal manifestamente compromissório entre duas teses com distintos enquadramentos dogmáticos, pressupostos, enunciados, teleologias, efeitos e regimes sancionatórios.

Em plena fase de elaboração “acompanhada” dos PDM algarvios, os Ministérios do Planeamento e Administração do Território e do Comércio e Turismo através dos respectivos SEALOT e SET produziram um despacho conjunto em 1992.12.15 (publicado no DR em 1993.01.05) e outro em 1992.12.16 (publicado no DR em 1993.02.04). O Ministro do Planeamento e da Administração do Território concluiu em 1993.03.22 o Despacho 15/93 (publicado no DR em 1993.04.07).

2.2.1.1. O art. 11.º/3 do PROTAL, prescreve exactamente que: “Os empreendimentos (turísticos) nas zonas de ocupação turística, e na ausência de instrumento de planeamento aprovado, ficam sujeitos a um conjunto de normas transitórias fixadas por despacho conjunto dos MPAT e do MCT onde se explicitem as densidades de ocupação, índices da área susceptível de construção e, a título indicativo, os princípios contratuais entre as autarquias e o promotor com vista à salvaguarda dos requisitos indispensáveis a este sector de actividade”.

O despacho conjunto dos MPAT/MCT de 1993.01.05, não viola o Decreto Regulamentar n.º 11/91.03.21, quando:

- a) É conforme à norma transcrita ao reiterar que se trata de normas provisórias para a ausência de instrumentos de planeamento (municipal ou especial, deveria acrescentar).
- b) É conforme à norma citada ao fixar as densidades de ocupação e os índices da área susceptível de construção.

Contudo, caberá em *b*) ainda maior analiticidade? como, por exemplo, desde o prescrever a altura máxima das construções até ao estabelecer a largura das paredes<sup>30</sup>?

Caberá na norma autorizante o disposto nos n.ºs 6 e seguintes do despacho conjunto?

E também a atribuição de natureza supletiva pelo n.º 10 de um despacho normativo, em matéria da competência, constitucional e legalmente consagrada, de órgãos das autarquias?

Registe-se, contudo, que a generalidade dos PDM “fotocopiou” este despacho para os seus regulamentos. Acerto daquele ou urgência procedimental nestes?

Finalmente, note-se o disposto no n.º 11 do despacho, num entendimento da constituição de direitos pelos administrados bem diversa do posterior DL n.º 351/93.

2.2.1.2. O despacho de 1993.02.04, diversamente do anterior, não se pôde ancorar em qualquer norma delegante. Invoca o art. 23.º do PROTAL, que a não contém.

O que diz pretender é “clarificar os termos de referência” dos núcleos de desenvolvimento turístico “à luz dos princípios consagrados no art 23.º, n.º 2 e n.º 3, do DL n.º 11/91”. Clarificação que visou “fornecer indicações concretas aos serviços dependentes dos MPAT e MCT, naquilo que concerne às posições que devem adoptar quanto às propostas de NDT na área abrangida pelo PROTAL”. As posições a adoptar são a “emissão de parecer desfavorável às propostas de demarcação de AAT ou de NDT que não respeitem o despacho”.

Dando aqui por reproduzido o minucioso despacho, não resistimos contudo em sublinhar o seu n.º 8: “Após a aprovação dos PDM, as câmaras municipais podem adoptar os seguintes procedimentos: a) Promover acções (...); b) Celebrar contratos (...); c) Promover soluções que permitam o acesso, em igualdade de condições, a todos os proprietários interessados no processo”.

Agora testemos. Demarcar áreas e determinar o que as câmaras “podem fazer” é clarificar conceitos indeterminados? E se os municípios não “fizerem”, o que é que o (um) despacho normativo por si só<sup>31</sup> faz sancionar, prosseguindo com este subjacente conceito de autonomia local?

Sendo interessante a parte final da norma, cabe perguntar: com base em que lei e com que instrumentos técnico-jurídicos se realizaria a equidistribuição entre proprietários (sendo certo que só em 1998 e 1999 a LBOTU e o RJIGT fizeram entrar em vigor em Portugal um normativo que a melhor doutrina já indicava há mais de uma década)?

*Na mesma linha do despacho que acabámos de comentar seguiu o Desp. 15/93.04.07 do MPAT.*

2.2.2. Na ratificação

Esta terá sido conceptualizada, interpretada e (sobretudo) aplicada tendo como suposto que os regulamentos planificatórios municipais são autónomos, pois que a lei superior lhes reconhece implicitamente a regulação de atribuições predominantemente locais? Estes regulamentos são manifestação de um poder normativo também endógeno (não apenas “descentralizado”). Ora o instituto da ratificação não é inteiramente (ou homoganeamente) adequado ao planeamento municipal, só podendo receber legitimidade e vigência como confirmação da legalidade do procedimento da competência do município ou controlo preventivo de legalidade (visando integração de eficácia da aprovação), e nunca como jus-administrativista sanção de ilegalidade. Caso não se siga tal interpretação estaremos face a inconstitucionalidade por violação do princípio da autonomia local e do art. 202.º/e), *in fine*, que apenas permite tutela de legalidade sobre a actividade dos órgãos das autarquias locais; bem como violação do direito internacional (Carta Europeia da Autonomia Local, de 1985 e vinculando Portugal desde 1990) que só permite tutela da legalidade. Também a LAL então vigente (DL n.º 100/84.03.29; e Lei n.º 25/85.08.12, Lei n.º 87/89.09.09 e Lei n.º 18/91.06.12) apenas permite tutela de legalidade (face à CRP, lei ordinária e regulamentos de órgãos ou seus membros de tutela)<sup>32</sup>.

Ora quem consulta os “processos” de elaboração dos PDM é natural que fique com a sensação de uma praxis na qual o poder estadual central (e desconcentrado) conduziu e presidiu ele um procedimento da competência municipal: a sujeição a ratificação pairava sempre sobre a instrução e constituição dos planos.

Note-se, afinal, que não desconhecemos a natureza concorrente das atribuições estaduais e locais em sede urbanística, mas não foi das estaduais que nos (pre)ocupámos<sup>33</sup>.

2.2.3. Acompanhamento central, PROTAL e planos directores algarvios: da letra à realidade. Intercorrente conclusão.

A discrepância entre o sentido da lei no papel e a realidade jurídica concernente manifestou-se-nos com amplitude dificilmente conforme aos superiores princípios jurídicos nesta sede. É nossa percepção, que a natureza “normativa” do PROTAL (como das determinações normativas centralizadas) foi a que mais expressiva e impressivamente se interpretou e praticou; sem que se tivesse deixado de verificar a força programática daquele, de modo tal que a inversão do peso relativo de ambas torna mais premente a dilucidação desta problemática em cada regime positivado.

Obviamente, é “desvio” verificado não apenas em conclusão do exposto nos pontos precedentes, mas ainda, tendo em conta a apreciação da documentação preparatória (desde a adjudicação, passando pelo registo de actos e pelas actas das múltiplas reuniões em sede das diversas comissões e órgãos com competências nos procedimentos planificatórios até à ratificação) e final (plasmada no jornal oficial). Documentação complementada pelo conhecimento do teor das significativas auscultações aos principais intervenientes e titulares dos órgãos das entidades envolvidas nos concernentes PDM algarvios.

Devemos registar que esta facticidade terá derivado de duas ordens de razões:

1.<sup>a</sup> Da singularidade (e especificidade) algarvia na ordem jurídica portuguesa do ordenamento do território, sobretudo:

- a) pela ordem cronológica das produções do PROTAL e dos PDM desta região;
- b) por estas produções terem surgido *ex novo* enquanto complexo normativo.

2.<sup>a</sup> De razões verificáveis na generalidade do espaço jurídico-entitativo e político-administrativo português, *maxime*:

- a) porque os recursos próprios, adstritos aos procedimentos de elaboração dos planos em causa [Estado – PROT  $\wedge$  PDM – município(s)], se manifest(ar)am muito desproporcionadamente desiguais;
- b) porque em Portugal, entre o Estado e os municípios, poderá persistir mais que a memória da relação autoritário-napoleónica que se (re)estabeleceu e sedimentou durante a vigência da Constituição de 1933.

### 2.3. Precariedade dos actos constitutivos de direitos urbanísticos – um novo princípio jurídico?

Olhemos agora o regime da vinculação plurissubjectiva na diacronia dos planos regionais.

Para além da necessária força vinculativa interna, o PROT vincula ainda, directamente, todos os entes privados, nos termos do DL n.º 176-A/88. Este regime manter-se-á, no máximo, até 2003.10.17, relativamente aos PROT eficazes à data do início da vigência do RJIGT e nos termos das suas disposições transitórias – *maxime*: art. 153.º, n.º 2.

A eficácia plurissubjectiva dos PROT foi devidamente questionada, embora o art. 12.º, n.º 1, 1.ª parte, do DL n.º 176-A/88, seja, a partir de 1993, interpretado inequivocamente pelo legislador e já consensualmente pela doutrina<sup>34</sup>.

O DL n.º 445/91.11.20, *maxime* nos seus artigos 56.º e 63.º segue o anterior.

O DL n.º 448/91.11.29, tem normaçaõ homóloga.

O DL n.º 351/93.10.07 tem por objecto precisamente a relação directa entre o PROT e licenças urbanísticas<sup>35</sup>, aprovações de localização, de anteprojectos e projectos de edificações e de empreendimentos turísticos anteriores ao mesmo PROT.

O DL n.º 249/94.10.12, que alterou pela segunda vez o DL n.º 176-A/88, teve por fim estrito, integrar nos artigos 16.º a 23.º deste diploma o regime das ilicitudes de obras particulares por violação dos PROT, ... embora tenha surgido apenas após o DL n.º 351/93.10.07.

Apesar da vigência deste regime, alterou-se a razão da preocupação sobre a eficiência do mesmo, bem como sobre os pressupostos que lhe são subjacentes na articulação citada com a natureza programática dos PROT e especialmente, com a relação entre estes e os PMOT – ou seja, defender esta vinculação plurissubjectiva quando o território está já coberto pelos PDM não seria já subestimar estes e a credibilidade do subsistema jurídico-urbanístico, com todas as consequências que de tal devem ser retiradas? Sim!, foi o que respondeu a doutrina e o legislador em 1998 com a LBPTU. Contudo, mantendo-se ainda transitoriamente tal plúrima eficácia, e, a mais disto, a mesma ter suscitado uma prolongada polémica no direito do urbanismo português (especialmente aguda no urbanismo turístico), a qual se centrou numa questão tão relevante como a do grau da precariedade dos direitos concretizados, densificados, constituídos e/ou<sup>36</sup> adquiridos por actos administrativos autorizativos jurídico-públicos urbanísticos legais. Sobre esta questão vamos pois tomar o diálogo (que se mantém) entre interesses dos administrados, doutrina e legislação concernentes.

2.3.1. A nulidade por “desconformidade” de projectos de obras particulares face a PROT, e a caducidade por incompatibilidade com PROT superveniente.

a) Para mais clara compreensão do que se segue distingamos segundo o regime, agora transitório, do DL n.º 176-A/88:

Regime das autorizações administrativas urbanísticas posteriores a PROT – violação de PROT (“desconformidade”) – nulidade.

Referimos reiteradamente o art. 12.º do DL n.º 176-A/88, ora se esta disposição, por um lado, reflecte a presença de duas teses sobre a relação entre planos, por outro lado, será clara quanto à relação entre projectos de entidades privadas e concernente PROT? Estes projectos devem ser conformes a este? Ou seja, poder-se-ia afirmar, em analogia com a relação entre instrumentos de gestão territorial, que a relação não se determina, apenas, pela negativa como na relação de compatibilidade, define-se pela positiva exigindo-se que os projectos, mais que não contrários ao PROT, afirmem, recebam, sigam, prossigam exactamente o que o PROT dispõe? Não; exige-se (apenas) que “não violem” o PROT. No caso de se verificar violação, a sanção jurídica (segundo tal regime) é a nulidade e não a anulabilidade; estando os atinentes regimes contra-ordenacional, criminal, disciplinar e civil referidos nos artigos 26.º a 23.º no mesmo DL n.º 176-A/88, desde a alteração operada pelo dito DL n.º 249/94. Vejam-se ainda, especialmente anteriores DL n.º 445/91 e DL n.º 448/91<sup>37</sup>.

b) Regime das pendentes autorizações administrativas urbanísticas, anteriores a PROT: – incompatibilidade – “caducidade”. O DL n.º 351/93 reitera a utilização sintagmática de “compatibilidade” no que tange à relação entre o PROT e as operações urbanísticas (e aos respectivos projectos) dos particulares, licenciadas (e às aprovações de localização, às aprovações de anteprojecto ou de projecto de construção de edificações e de empreendimentos turísticos emitidos pela DGT ou pelas câmaras municipais) em data anterior à da entrada em vigor de PROT, e não iniciadas ou suspensas, antes desta entrada em vigor de PROT abrangendo a área objecto de autorização. A sanção para esta incompatibilidade é a “caducidade”, nos termos do DL n.º 351/93.10.07, que passamos a analisar.

2.3.1.1. O DL n.º 351/93.10.07, ou o caso de estudo sobre os direitos constituídos precários

Se a vinculação externa dos PROT foi questão relevante, e mais que isso, dividiu ponderosamente a doutrina jus-urbanística portuguesa, chegou agora o momento de sublinhar que esta problemática se colocava inicial e obviamente perante actos administrativos a praticar após o início da vigência de um PROT.



Não se curando ora de medidas preventivas ou de normas provisórias, o facto é que o legislador apresentou inicial e literalisticamente aquela eficácia plurissubjectiva, e *a fortiori*, com o DL n.º 351/93.10.07, ao impor o disposto no PROT, ainda, a situações jurídicas emergentes de actos administrativos (definitivos e constitutivos de direitos, nestes se compreendendo as autorizações de exercício dos mesmos) anteriores ao mesmo PROT.

Por força deste DL n.º 351/93 ficaram sujeitas a confirmação de compatibilidade com as regras de uso, ocupação e transformação do solo constantes de PROT:

- a) os loteamentos, obras de urbanização e obras de construção;
- b) as intenções de localização, os anteprojectos e os projectos de construção de edificações e de empreendimentos turísticos.

Apesar de:

- 1) licenciados e titulados por alvará — para a);
- 2) devidamente aprovados pela Direcção-Geral do Turismo ou por câmara municipal, — para b).

E todos caracterizados por:

— Serem os concernentes actos administrativos (titulados por alvará de licença de construção ou de loteamento quando a ele haja lugar) anteriores à entrada em vigor do PROT (a cujo território o respectivo objecto se reporta).

\* Sendo compatíveis com o superveniente PROT, por presunção legal (n.º 4 do art. 1.º do DL n.º 351/93), as obras que o titular de respectiva licença de construção comprovar terem sido iniciadas ou não se terem suspenso em data anterior à da entrada em vigor do PROT, ou dentro do prazo de validade da licença.

\*\* E havendo deferimento tácito do requerimento de confirmação da compatibilidade, após 60 dias da respectiva data.

Logo a doutrina reagiu, apontando-se sobretudo:

- i) Inconstitucionalidade material, decorrente da violação dos artigos 237.º, 239.º, 241.º, 242.º e 243.º, integradores do princípio da autonomia das autarquias locais.
- ii) Inconstitucionalidade formal e orgânica, por violação do art. 168.º/1 s), consagrador da reserva relativa de competência da Assembleia da República em matéria do estatuto das autarquias locais.
- iii) Inconstitucionalidade material, por violação dos artigos 17.º, 18.º/3 e 62.º/1, dado tratar-se de retroactividade (de primeiro grau) sobre preceito relativo a direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias.

A consideração doutrinária do diploma como constitucional impõe-se sobretudo pela *ratio legis* do diploma, tendo sido expandida consistente argumentação técnico-jurídica por ambas as orientações doutrinárias em confronto.

Segundo a divulgada teleologia da lei em causa, os interesses públicos do ordenamento do território, do ambiente, paisagem e da qualidade de vida não poderiam continuar submissos a interesses privados e particulares de índole predominantemente egoística e maioritariamente jogando com os ciclos e o *timing* do mercado imobiliário.

Contudo, a aguda reacção dos particulares afectados (nacionais e internacionais com recurso a representações institucionais de direito internacional) manifestou-se em contundente argumentação adversa ao diploma.

#### 2.3.1.1.1. Vicissitudes do DL n.º 351/93

O órgão superior da Administração Pública, desencadeador legislativo *in casu*, mas também político e a final administrativo, foi sensível a esta reacção e determinou a produção de regulamentação de sentido pretensamente executivo e complementar.

Para além de diplomas outros de delegação de competências foram emitidos os despachos conjuntos dos MPAT/MCT de 1994.07.15, de 1994.07.20<sup>38 39</sup> e de 1995.01.15<sup>40</sup>. De relevância cabe lembrar ainda o DL 61/95.04.07.

O sentido desta norma foi, em nosso entender, menos propiciar a execução e complementar o DL n.º 351/93 e mais restabelecer um clima de confiança com o sector empresarial imobiliário-turístico. Foi assim que ainda não decorrido um ano após a publicação deste DL, e no calor da sua contestação são publicados os dois primeiros despachos conjuntos.

O primeiro, de 1994.07.15, qual expressão acabada de *moderierter Konsensbildungsprozesse*, criou em cada CCR uma comissão de análise de projectos de empreendimentos localizados em áreas abrangidas por PROT e com estes já declarados incompatíveis. Comissão à qual foi “atribuída” competência para orientar o investidor imobiliário no “desenvolvimento com segurança dos projectos” (declarados incompatíveis, por exemplo, por inedificabilidade na decorrência de uma — pelo PROT — reconhecida vinculação situacional), informando-o das alterações a introduzir bem como dos requisitos a preencher, para que os empreendimentos em causa respeitassem o PROT; sendo o início desta dita orientação desencadeado por requerimento do afectado.

Na sequência do primeiro, o segundo (o de 1994.07.20), teve por fim atenuar o rigor substantivo do DL n.º 351/93 para a sucessão de regimes jurídicos urbanísticos em sede de empreendimentos turísticos; ou seja, circunscreveu-se à mutação no direito do urbanismo turístico. O percurso argumentativo fundamentador era explícito no reconhecer que para garantir a “compatibilidade dos PROT com empreendimentos”, o legislador exigia a submissão dos projectos à prévia aprovação da Administração central, prevendo a intervenção da concorrente CCR. Ora, determinados empreendimentos, apesar de “não totalmente conformes” com PROT, deveriam ter a confiança de um regime de excepção, quando em tal “desconformidade”, contudo, se reconhecesse que o projecto servia os objectivos do PROT (e ainda que o Ministro do Planeamento e da Administração do Território e o membro do Governo da tutela lhe reconhecessem interesse público). Estes reconhecimentos passavam pela verificação da condição de “empreendimento turístico de natureza estruturante”; e este seria o que envolvesse um investimento total igual ou superior a 10 milhões de contos, a preços correntes<sup>41</sup>.

A pressão dos mais fortes afectados deu ainda outros frutos: o despacho conjunto do SEALOT e do Secretário de Estado do Turismo versou sobre alterações de compatibilização aos projectos incompatíveis segundo o DL n.º 351/93; e através do despacho conjunto de 1995.01.15, revogou-se o n.º 7 do despacho de 1994.07.15, devendo assim a comissão criada por este diploma apreciar também os projectos objecto de actos administrativos nulos ou caducados antes do início da vigência do PROT concorrente.

O dissolver da eficácia do DL n.º 351/93 continuou com o DL n.º 61/95.04.07. Este diploma retirou, do âmbito material de aplicação daquele, os projectos situados em “conjuntos coerentes e articulados de edificações multifuncionais e terrenos contíguos (...)”, ou seja: em áreas (urbanas) consolidadas. Mas aqui, devemos sublinhar a nossa compreensão doutrinária por um circunscrito aspecto do diploma, radicada na ligação necessária *do jus aedificandi* ao direito de propriedade fundiária em áreas nas quais a vocação dos solos só pode ser útil e estritamente urbanística. Situação depois agravada pelo não funcionamento no ordenamento português, institutos compensadores da radical natureza desigualitária dos planos urbanísticos (só abertos com a LBOTU; embora o projecto do SEALOT P. Reis os tenha já apontado).

Por outro lado, o mesmo DL n.º 61/95.04.07 elevou para o dobro os prazos previstos no DL n.º 351/93; mas também aqui a Administração central parece ter agido (pelo menos também) em sensível

*feed-back*, às preocupações das CCR (especialmente da do Algarve), face aos milhares de procedimentos de apreciação de compatibilidade em curso.

Já não cabem nestas sucintas considerações, a abordagem do despacho do SEALOT publicado em 1993.11.16 sobre os procedimentos determinados pelo DL n.º 351/93.10.07, nem as cinco informações do mesmo SEALOT sobre: pedidos de “renovação da confirmação de compatibilidade”; orientações para a aplicação do mesmo DL (uma informação de 1995 e outra de 1996 rectificando a primeira); loteamentos reformulados compatíveis com PROT mas desconformes com PDM já vigente; alteração da declaração de incompatibilidade.

2.3.1.1.2. Avaliação primeira do DL n.º 351/93.10.07. Eficaz ... ou nem tanto ?

A) Se pretendermos observar quantitativamente, olhando por uma perspectiva estatística de resultados extrapoláveis, retiraremos que, durante os primeiros 20 meses de vigência do DL n.º 351/93.10.07:

i) Dos requerimentos de apreciação de conformidade à CCRA (cerca de 800), foram objecto de declaração de incompatibilidade cerca de 8%.

ii) Dos apreciados pelo Secretário de Estado (cerca de 300), foram objecto de declaração de incompatibilidade cerca de ... 8%.

B) Se repararmos na eficiência amenizadora e dissuasora da norma administrativa posterior; lembrar-nos-emos dos contados, mas grandes projectos que os despachos analisados permitiram. Apresentamos na coluna 20 do quadro cronológico a referência precisamente à publicação do Plano de Pormenor do empreendimento Terras de Verdelago, S. A.

C) Se quisermos atender aos efeitos na jurisprudência, tenhamos em conta o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 517/99, de 22 de Setembro: “(...) o Tribunal decide não declarar a inconstitucionalidade das normas constantes dos vários artigos do DL n.º 351/93, de 7 de Outubro, no entendimento de que elas se não-de ter por integradas pelo artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 48.051, de 27 de Novembro de 1967, por forma a impor-se ao Estado o dever de indemnizar, nos termos deste último diploma legal, os particulares que, por aplicação de tais normas, vejam “caducar” as licenças que antes obtiveram validamente.”

D) Os termos da consideração desta questão, quer no RJIGT quer no ainda não definitivamente vigente Regime da Urbanização e Edificação, são desde logo adaptados à opção pela força vinculativa interna dos PROT. Mas a questão dos termos da admissão de actos constitutivos de direitos de natureza essencialmente precária mantém-se aberta<sup>42</sup>.

### **Conclusões**

É de sublinhar que o movimento de elaboração dos PDM sensibilizou entes públicos e privados para o urbanismo, a protecção, a preservação e a melhoria do ambiente, a programação do desenvolvimento social e económico função espaço, tendo por escopo a elevação da qualidade de vida atinente.

É verdade que o tecido jus-urbanístico, legislativo e regulamentar português foi alvo de uma evolução que enquadra normativamente as decisões urbanísticas e ambientais municipais, rasgando um passado sombrio até praticamente ao final do século XX.

Bem assim, a *praxis* administrativa pública (e a privada atinente) começou a assimilar a nova conceptualidade e a nova metodologia de tratamento das questões concernentes ao direito do urbanismo e do ambiente, e subjectivamente, dos administrados afectados nessa matéria.

Contudo:

— Os procedimentos regulamentares planificatórios directores municipais foram, em regra, morosos; demasiadamente para um Estado de direito no qual o princípio da temporalidade adequada da acção

administrativa se verifique (e também assim os planos subsequentes, previstos nos PDM, embora se encontrem, maioritariamente, em fase adiantada de elaboração, ou em fase posterior).

— Os procedimentos da Administração central (sobretudo) revelaram, conforme já expressámos, um município com um grau de autonomia consentida, revelador de que a memória do sistema autoritário ainda é acompanhada por práticas de relacionamento muito discrepantes da lei superior e da lei no papel, sustentando a pertinência de insistir em considerar como inconstitucionalidades estas discrepâncias manifestadas pela interpretação/aplicação de leis que à partida se poderiam não prestar, para muitos, a tais juízos. A tergiversação dogmática entre a compatibilidade e a conformidade acabou por resultar na afirmação prática desta.

— A realidade urbanística, o ambiente e a qualidade de vida algarvias, ainda não receberam uma revolução de melhoria.

O poder (estadual) e a vertigem da pragmática (sobretudo local) verificaram-se procedendo e conduzindo a resultados mais questionáveis que tão longos procedimentos *prima facie* não fariam supor. As desafecções formais e não formais à REN (mas, esmagadoramente, à RAN continuam a desfazer a contrariedade fundamental da construção dispersa, ou então, o desacerto de restrições urbanísticas não dotadas de flexibilidade).

A utilidade deste estudo é, em adequada medida, o poder surpreender os termos das relações de coordenação hierárquica e, bem assim, do grau de “autonomia recíproca” entre tais instrumentos; bem como os efeitos plurissubjectivos da sucessão de regimes.

Por outro lado, pré-avaliar o alcance da recente diferenciação legislativa qualitativa entre desenvolvimento e planeamento, e entre ordenamento do território e planeamento urbano. Sendo certo que os PROT são, na LBOTU, apresentados com objectivos, conteúdo e força vinculativa, só possíveis em virtude do início da vigência de vastíssima planificação directora municipal global, em resposta à patente desnecessidade de se repetirem instrumentos de natureza (“programática e) normativa”, com pouco mais que diferenças do grau de densidade normativa e de escala, e bem assim do “reparcelamento” do âmbito territorial necessário.

Dissemos que um PROT era elaborado após o legislador o ter determinado (quase casuisticamente, segundo o bloco de legalidade coevo à elaboração dos PDM e anterior à LBOTU). Verifica-se, manifestamente com a LBOTU, que a precedência deste instrumento de gestão territorial regional (apontando os respectivos âmbito territorial preciso e directrizes e finalidades) preenche um nível supramunicipal estratégico, lógico-urbanisticamente prévio ao planeamento municipal. Poderá defender-se ainda, não ser “necessário”, mas somos surpreendidos por vantagens liminares da sua adopção harmónica com as suas funções estruturantes e intermediadoras entre um nível nacional (existente, suposto, esboçado ou apenas conjecturado em instrumentos de orientação política) e o nível local de planeamento — é uma conclusão do “laboratório” jus-urbanístico do Algarve que sustenta cientificamente a opção da LBOTU pelo assumir de um nível regional de planeamento, mas jamais intenso e denso de vinculatividade como a havida e assumida no contexto de determinações normativas administrativas ameaçadoras das estratégias de desenvolvimento municipal.



(Manuel das Neves Pereira)

Professor Adjunto da Universidade do Algarve

\* O presente texto articula-se com o nosso artigo publicado no número anterior desta Revista, intitulado “Os PDM Algarvios. O Contexto: da lei ao PROTAL”.

<sup>1</sup> Apresentando-se no todo nacional continental (pois haverá que considerar o plano de ordenamento do território da região autónoma da Madeira — POTRAM — Madeira) como excepção, logo caracterizável segundo: programação, existência e vigência do PROTAL anteriores aos demais previstos PROT; anterioridade da vigência do PROTAL à de todos os PDM do seu âmbito territorial, coincidência territorial entre um PROT, uma região de facto e uma região jurídico-administrativa; litoralidade e relevância turística primaciais do território.

<sup>2</sup> Ou hierarquia mitigada, hierarquia na vertente de compatibilidade, ou subordinação negativa (exigindo sobretudo não contrariedade face ao instrumento superior — e positiva, mas secundariamente dada a primariedade do princípio da autonomia local, desenvolver o quadro estratégico do PNPOT e do PROT segundo as directrizes destes). Vigência do princípio da coordenação hierárquica imperfeita (ou mitigada) tende a ser a regra da relação face a instrumentos de gestão territorial não externamente vinculativos (designadamente entre plano director municipal ou plano especial e plano regional ou planos sectoriais).

Dentro do planeamento municipal (tipicamente: PDM » PU » PP) rege o princípio da coordenação hierárquica perfeita, subordinação positiva ou conformidade (os planos hierarquicamente inferiores devem densificar, complementar e executar o plano municipal superior). Hierarquia perfeita se deve reconhecer também entre planos especiais e planos municipais. Hierarquia perfeita tende a ser a regra, face ou entre, tipos diferentes de instrumentos externamente vinculativos.

A não contradição do plano superior é, assim, uma exigência necessária e comum a todas as modalidades da relação hierárquico-normativa em sede de planeamento urbanístico (ou coordenação vertical de instrumentos de gestão do território). Quando excepcionalmente admitida a contradição, o princípio geral e a unidade e coerência interna do subsistema, exigem como consequência a necessidade de adopção simultânea de alteração do plano superior segundo os respectivos e previstos procedimentos, que garantem a vigência dos princípios reguladores do planeamento superior).

Existe, por outro lado, o princípio da coordenação não hierárquica (ou da coordenação horizontal perfeita ou não — disposição metódica relacionando entre si instrumentos, sem supra-infra ordenação) entre instrumentos de gestão territorial (quer coordenação intratipos, quer coordenação intertipos de instrumentos de gestão territorial — respectivamente quase homólogas às ditas coordenação interna e coordenação externa pelo legislador nos arts. 21.º e 22.º do RJIGT). O princípio da coordenação perfeitamente não hierárquica é o válido para a coordenação intratipos, ou seja, entre planos do mesmo tipo (p. ex.: PDM » PDM).

O princípio da coordenação imperfeitamente não hierárquica pode ser global (referindo-se à realização da unidade e coerência interna do sistema de gestão territorial (art. 7.º, n.º 3, da LBU), e pode ser especial quando se exige coordenação entre diferentes tipos de instrumentos de gestão territorial, que a lei expressamente estabelece como devendo ser reciprocamente compatíveis sem clara supra-infra ordenação (p. ex.: entre planos sectoriais e planos regionais).

<sup>3</sup> Que alterou o regime dos planos de urbanização e criou a expansão para sectores urbanos.

<sup>4</sup> O qual, apresentado num único artigo, criou a figura dos anteplos de urbanização. Esta tipificação jurídico-normativa precária foi posteriormente transmutada em planos de urbanização (pelo DL n.º 560/71.12.17), postergando princípios gerais e procedimentais em favor de uma sobrevalidação de tais anteplos, aos quais, antes (e bem) não foi reconhecida tal legitimidade.

<sup>5</sup> Sobre uma fracção significativa deste período, cfr. o utilíssimo trabalho de Margarida Souza Lobo, *Planos de Urbanização — A Época de Duarte Pacheco*, Porto, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, 1995, *passim*.

<sup>6</sup> As fontes foram a supracitada obra de M. S. Lobo, consultas directas nos departamentos, divisões ou secções concernentes dos municípios do Algarve e/ou contactos com os respectivos dirigentes municipais. Para além dos instrumentos de planeamentos que referimos no quadro, outros lhes poderíamos juntar se o critério fosse o de apresentar qualquer instrumento (mesmo que não aprovado, homologado, registado ou publicado) desde que tivesse sido fundamento nas deliberações ou decisões autorizativas jus-urbanísticas; citem-se a título de exemplo: do final dos anos oitenta, o plano de salvaguarda da vila de Alcoutim, que não tendo sido aprovado em Assembleia Municipal orientou o sentido de decisões autorizativas; e, bem assim, no início de tal década os projectos para a via de Olivença e para a Penha em Faro; ou no início dos anos sessenta, a revisão do anteplo de Faro, cujo singular original data de 1945. Ou, ainda, referências como o projecto de urbanização da Praia da Rocha, de 1936, ou o projecto de urbanização da frente marginal da praia de Monte Gordo, de 1942.

Segundo o critério supra-exposto, aproveitámos a oportunidade deste artigo para acrescentarmos referências no quadro publicado no artigo precedente.

<sup>7</sup> No seu art. 48.º, n.º 1, alínea f).

<sup>8</sup> Optamos por esta identificação simplificada de diplomas, na qual a data de publicação no *Diário da República* é reduzida a apenas sinais gráficos numéricos, em virtude do esmagador número de diplomas a ser objecto de referência no artigo, anulando, assim, espaços com informação alfabética extensa, redundante ou desnecessária. Relativamente à norma internacional de datação, optamos pelo ponto separador, uma vez que este seu uso é prática generalizada, e, por o traço de união ser mais adequadamente utilizado ligando os dois parâmetros de um período temporal.

<sup>9</sup> Além de revogar o homólogo DL n.º 560/71.12.17, já então descaracterizado pelos subseqüentes, mas avulsos, regimes de planos regionais e municipais.

<sup>10</sup> Cfr. no nosso precedente e supracitado artigo “Os PDM Algarvios. O Contexto...”, pp. 40 e ss., do n.º 6 desta Revista.

<sup>11</sup> Assim como apenas a figura das normas provisórias foi utilizada com exígua expressão estatística. As medidas preventivas mais recentes foram assim prescritas pela Resolução do CM n.º 34/2001.03.30 que suspendeu, numa restrita área, os PDM de Loulé e Faro. Exemplo de normas provisórias, mas não para planos directores, são as Normas Provisórias do Plano de Pormenor de Salvaguarda e Valorização dos Núcleos Históricos de Faro (publicadas na série II do DR de 1996.07.15, segundo declaração do director geral da DGOTDU). Exemplo de medidas preventivas, também não para plano director, são as medidas preventivas introduzidas a par da suspensão (pelo DL n.º 39/94.02.11) do Plano Parcial de Urbanização da Meia Praia (aprovado pela Port. n.º 99/86.03.24) visando travar o urbanismo turístico (na área da Meia Praia) não conforme à Carta Europeia do Litoral, à “Lei Litoral” portuguesa e ao PROTAL.

<sup>12</sup> Cfr., ainda, nota supra sobre as fontes da primeira coluna do quadro cronológico a final apresentado.

<sup>13</sup> Sob proposta da Câmara Municipal, segundo interpretação sistemática do art. 39.º, n.º 2, do então vigente DL n.º 100/84 – diploma que não elencava expressamente como competência da Assembleia Municipal a deliberação que determinava a elaboração do plano director. Também assim acontece com a (deste DL n.º 100/84 revogatória) Lei n.º 169/99.09.18, a qual omite a competência subjectiva da deliberação de elaboração, quer no art. 64.º, n.º 2, al. a), quer no art. 53.º, n.º 3, al. a). A LBOTU dispõe nos mesmos termos no seu art. 20.º, n.º 4, e bem assim o RJIGT no seu art. 74.º, n.º 1. A Assembleia Municipal tem ainda esta competência; fundamo-nos (a mais do que implícito) na regra geral da competência da Assembleia Municipal para a prossecução das atribuições do município, do disposto no art. 64.º, n.º 6, al. a), da mesma vigente LAL, e, do art. 64.º, n.º 1, do RJIGT (contra, parece, sobretudo, a literalidade do art. 74.º, n.º 1, do mesmo RJIGT; contudo, do seque n.º 2 resulta, a *contrario sensu*, não competir à Câmara a definição dos elementos que integram a deliberação de elaboração no caso do PMOT não especificado – o PDM). Isto enquanto não se entender a vigência de disposição em contrário – designadamente de natureza especial, complementar a este RJIGT, esclarecendo simplesmente. Quanto aos planos de urbanização e de pormenor a competência da determinação de elaboração é claramente da Câmara Municipal por força do RJIGT, conforme interpretação do citado n.º 2.

<sup>14</sup> Designadamente no resumo da sequência procedimental que consta dos textos de alguns pareceres finais e actas – por isto, colocámos entre parêntesis as datas das deliberações das assembleias municipais, na coluna 3 do quadro cronológico.

<sup>15</sup> Quer na CRP, quer na LAL. Partilhamos da orientação doutrinal que faz acrescer a este elenco o presidente da câmara municipal.

<sup>16</sup> Cfr., entre nós, Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed., vol. I, Coimbra, Almedina, 1984, pp. 602 e ss.; “Adjudicação”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., vol I, Lisboa, 1990, pp. 179 e ss.

<sup>17</sup> Apesar da morosidade do subprocedimento de adjudicação, o prolongamento desta fase do procedimento contratual, a partir dos quatro meses, começa a revelar ou dificuldades exógenas ou ineficiência.

<sup>18</sup> Apesar do que acabámos de expor, não podemos deixar de sublinhar, porque é (também) manifesta nas diversas actas das reuniões conjuntas, a atitude crítica em controlo interno da instrução e elaboração planificatória votada à realização dos objectivos de interesse público urbanístico e ambiental – especialmente daqueles com incidência local.

<sup>19</sup> *En passant* e a título indicativo, ilustre-se com o número de reuniões registadas nesta fase, entre Comissão, Equipa e Câmara, nos PDM de: Albufeira-7, Alcoutim-8, Aljezur-11, Castro Marim-9, Faro-12, Olhão-13, Portimão-13, São Brás de Alportel-15, Silves-5 e Vila do Bispo-11.

<sup>20</sup> Apesar das notas decorrentes da necessidade de interpretar útil, relativa e adequadamente dados de natureza quantitativa nesta sede, a respectiva expressão estatística será sempre relevante – veja-se a sua referência como critério determinante na pública fundamentação de uma intenção de revisão de PDM, infra, em 1.4.14.

<sup>21</sup> Cfr. Alves Correia, F., *As Grandes Linhas* ..., pp. 38 e ss., e bibliografia pertinentemente citada.

<sup>22</sup> Após a referência a instrumentos de gestão urbanística é supérflua a alusão a “outros instrumentos de planeamento físico do território”; e, *a fortiori*, se segundo a concepção ampla de Direito do Urbanismo como direito do território, que sufragamos.

<sup>23</sup> O \* na aprovação do PDM de Tavira significa que houve uma primeira deliberação, em 1996.06.21; e \*\* no inciso da data de aprovação do PDM de Vila do Bispo significam que existiu uma primeira deliberação, em 1994.02.26.

<sup>24</sup> As práticas de *scannerização* e de ampliação de elementos cartográficos (muito comuns na interpretação dos PDM) podem, eventualmente, fazer enfermar de vício de violação de lei os actos administrativos que as tenham por suporte determinante. A respectiva sanção será a anulabilidade (inaplicável o regime da LAL); podendo verificar-se a nulidade se preenchidas as correspondentes premissas dos vigentes (enquanto a autorização da Lei n.º 30-A/2000.12.20 não foi cumprida e/ou o DL n.º 555/99.12.16 reprovogado na sua suspensão) artigos 12.º, n.º 2, do DL n.º 176-A/88 e 56.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 445/91.11.09, em conformidade e depois com o normativo atinente do RJIGT e RJUE.

*Last but not least*: entendemos que a publicação no jornal oficial (continuando), a não ser fiel à escala legal e regulamentar, deverá acarretar a ineficácia do elemento cartográfico indevidamente apresentado. Será desproporcionado? Cremos que não: cinquenta centímetros quadrados de mapa cabem em 5 páginas de tamanho A4. E o art. 148.º, n.º 2, do RJIGT não nos permite outra interpretação; nem, ainda neste diploma, a intenção preambularmente sublinhada de densificar o novo n.º 5 do art. 65.º da CRP. Mas ainda existe uma solução intermédia possível: a divulgação oficial pela Internet (hoje passível de se apresentar bem rica de recursos e opções) no *Diário da República* electrónico do site oficial da Imprensa Nacional – Casa da Moeda (além de nos sites das câmaras municipais) dos elementos cartográficos em causa.

<sup>25</sup> Manifestado, no que tange aos instrumentos de âmbito nacional e regional, no art. 23.º, n.º 1, do RJIGT.

<sup>26</sup> Note-se que não entendemos necessariamente na categoria da relação hierárquico-normativa o “ter em conta” e o “tomar em consideração”; são até expressões que se prestam mais à referida coordenação global entre instrumentos de gestão territorial; as quais são usadas no direito francês denominando a relação entre os programas locais de habitação e os planos de ocupação dos solos; ou a compatibilidade recíproca genérica, no direito português, entre os PROT e os PEOT – segundo a interpretação literal do art. 3.º do DL n.º 151/95.06.24 (revogado pelo RJIGT).

Mas RJIGT este, que passou a prescrever uma relação de coordenação vertical imperfeita entre os planos regionais de ordenamento do território (e planos sectoriais) sobre os planos especiais, conforme resulta dos seus artigos 23.º, n.º 2, e 25.º, n.º 1.

<sup>27</sup> Ou, em distinta terminologia: após o princípio da hierarquia a sua vertente de princípio da compatibilidade, em sentido estrito, acrescentaríamos nós.

<sup>28</sup> Abramos aqui um espaço apenas para uma nota de direito comparado tocando nos três principais e entre si íntimos pomos doutrinários da referida controvérsia, ao nível municipal e ainda em contraponto com aspectos aqui pertinentes sobre os PROT. No direito alemão, a bipartição com supra-infra ordenação dos principais instrumentos “municipais” de planeamento urbanístico apresenta (no §1 do *Baugesetzbuch – BauGB*) o plano de aproveitamento de zonas (*Flächenutzungsplan*) ou plano urbanístico preparatório, e o plano de construções (*Bebauungsplan*) ou plano urbanístico obrigatório.

Assim, note-se:

a) O *Flächenutzungsplan* abrange o território municipal; com a LBOTU e o RJIGT, cada PROT segundo abrangerá uma de cinco regiões (administrativas *proprio sensu*, no futuro)(área abrangendo mais que um município; O bloco legal do DL 176-A/88, permitia que o âmbito territorial do PROT fosse atípico – podendo ser o de uma autêntica mega-região, ou restringir-se a uma unidade territorial homogénea ser relativamente muito pequena, segundo o critério juridicamente discricionário da resolução governamental de impulso procedimental de elaboração de cada PROT.

b) O *Flächenutzungsplan* é da competência “municipal” (não anotamos aqui a diversidade das realidades dos dois sistemas municipais, e a do sistema alemão, em especial); o PROT é atribuição da administração, estadual verticalmente desconcentrada, ou, no futuro, da administração regional.

c) O *Flächenutzungsplan* não tem força vinculativa plurissubjectiva – é legal, doutrinário e jurisprudencialmente entendido como tendo eficácia de regulamento interno. No planeamento municipal português todos os respectivos instrumentos de planeamento territorial têm eficácia plurissubjectiva; mais: até à entrada em vigor, nesta sede, da LBOTU e do RJIGT, até também os PROT foram prescritos com eficácia externa.

d) O *Flächennutzungsplan* especifica as zonas verdes, as zonas públicas de circulação terrestre, as zonas vinculadas à indústria, ao comércio e as destinadas a residências; o PROT, segundo os arts. 53.º e 54.º do RJGT, “define um modelo de organização do território regional”, graficamente traduzidas num “esquema” representando tal modelo territorial, com o desenho dos “principais sistemas, redes e articulações ao nível regional” (segundo o DL n.º 176-A/88, o PROT especificava o que tivesse expressão gráfica à escala do plano).

<sup>29</sup> Cfr. Alves Correia, *Idem.F., O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1989, p. 295; e *As Grandes Linhas de Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Coimbra, Almedina, 1993, pp. 21 e ss. e pp. 42 e ss.

<sup>30</sup> Lembrem-se, nesta sede, as vivas reacções dos representantes dos municípios, p. ex., de Monchique e de Portimão.

<sup>31</sup> Sem uma sequência hierárquico-normativa habilitante, desde o órgão legalmente competente até ao órgão administrativo que delibera ou decide.

<sup>32</sup> Também o mérito segundo F. Alves Correia, F., *O Plano...*, p. 295, n.º 222, *in fine*, e pp. 271-275, n.º 173 e ss., com suposto de realização simultânea, pelos planos municipais, de interesses nacionais e municipais; mas actualize-se este entendimento com o defendido na cit. *As Grandes Linhas...*, p. 35, n.º 19; sempre retomado pela doutrina, veja o conciso fundamento de Gomes Canotilho, no seu *Direito Constitucional*, 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 1991, pp. 928 e ss.

<sup>33</sup> Cfr., entre nós, J. C. Vieira de Andrade, *Sumários de Direito Administrativo*, Coimbra, 1998; J. Casalta Nabais, *Autonomia Local*, Separata do número especial do BFDUC – “*Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, 1986*”, 1990, Coimbra; F. Alves Correia, *As Grandes Linhas de Reforma...*, pp. 91 e ss., n.º 60, e bibliografia citada.

<sup>34</sup> O n.º 2 da citada disposição apontou, *ab initio*, a sanção da nulidade para a desconformidade de quaisquer planos, programas ou projectos de carácter nacional, regional ou local face aos instrumentos antes mencionados.

<sup>35</sup> Com especialidades em sede de responsabilidade por danos ecológicos causados por actos sustentados em actos administrativos autorizativos, cfr. entre nós a lição de J. J. Gomes Canotilho, *Actos Autorizativos Jurídico-Públicos*, Coimbra, Separata do BFDUC, 1993.

<sup>36</sup> Noutro momento (*Vinculação Urbanística da Propriedade Privada*, Tese Mest., polic., Coimbra, 1991, pp. 150 e ss.) nós debruçámos sobre a questão de saber da génese (ou do procedimento genético) dos direitos a urbanizar e construir.

<sup>37</sup> A competência para ordem de embargo e competência para a sua execução é transitoriamente regida pelo art. 16.º, n.ºs 2 e 3, do DL n.º 176-A/88, com as alterações supra-referidas a propósito da conformidade dos projectos; e o DL n.º 92/95.05.09 regulou uniformizando, os procedimentos de embargo e demolição, e será aplicável analogicamente na densificação das previsões normativas do citado DL n.º 249/94.10.12. Cfr., depois, os art.ºs 105.º do RJGT e 102.º ss do RJUE.

<sup>38</sup> Que logo suscitou reacções de ilegalidade.

<sup>39</sup> Publicados ambos no DR, II, de 1994.08.16.

<sup>40</sup> Publicado no DR, II, de 1995.02.06.

<sup>41</sup> A revogação desta excepção de razão economicista chegou em diferente ciclo político-legislativo, pelo despacho conjunto 183/97 dos MEPAT e ME de 1997.07.08, que directamente fundamentou a revogação na consideração de que o DL n.º 176-A/88 e o DL n.º 367/90 reuniam as regras e os mecanismos necessários à sua execução, não se justificando, pois, a existência do despacho de 1994.07.20.

<sup>42</sup> Lembre-se que já o DL n.º 400/84.12.31 reconhecera expressamente competência às câmaras municipais para, sempre que necessário à execução de planos municipais aprovados, alterar as prescrições do alvará e do sequente projecto de obras.



**Os PDM do Algarve**

**Quadro Cronológico**

90.12.26 (Aprovação do PROTAL)

Anteplanos / PGU (ou outros identif.)	Município	Deliberação de Elaboração	Adjudicação + Adjudicatária (Delib. A.M.)	DL.REN	Proposta final à CT
	<b>Albufeira</b>	(90.06.12)	91.01.21 AAP-TECNEP	96.06.05	(93.10.19) 94.06.14
	<b>Alcoutim</b>	(89.11.) 90.06.13	91.09.06 Consuplano/agro		93.06.09
	<b>Ajezur</b>	89.01.	VÃO	96.09.19	95.04.27
	<b>Castro Marim</b>	(89.04.18) 90.07.04	GTPAP		93.08.02
	<b>Faro</b>	(89. . .)	89.08.17 (89.11.13)	RISCO	00.11.20 (93.05.19) 94.11.30
	<b>Lagoa</b>	(87.04.27) 88.02.02	88.11.28 URBITEME	00.07.01	93.07.02
	<b>Lagos</b>	84. . .	84.10.04 (84.11.13)	URBITEME	95.11.25 92.06.02
	<b>Loulé</b>	91.03.05	Câmara M. Loulé	95.09.22	94.08.19
	<b>Monchique</b>	90.06.19	GTPAP	95.11.24	93.04.28
	<b>Olhão</b>	89.05.03	90.07.04 RISCO	00.07.14	94.08.04
	<b>Portimão</b>	(90.05.15)	91.07.16 Atel. Arq. N. Pizarra	00.06.07	94.07.25
	<b>S. B. Alportel</b>	90.02.28	90.12. RISCO	00.11.11	94.11.03
	<b>Silves</b>	(90.03.06)	91.10.09 ARQ		95.03.01
	<b>Tavira</b>	90. . .	91.03.12 ENDEME	97.02.08	95.09.29
	<b>Vila do Bispo</b>	90.03.14	90.08.01 H.P./O.A.	00.07.01	93.01.20
	<b>V. R. S. A.</b>	(84.06.28)	84.12.07 RISCO		91.05.

1 2 3 4 5 6



## Quadro Cronológico

## Os PDM do Algarve

Consultas (últimas)	Parecer Si. CPAPDM	Parecer CT Favorável	Inquérito Público		Aprovação AM	Ratificação	
			Período	Obs. / Suj.			Acceit. / Alt.
94.06.17	(94.01.25) 94.07.18	(94.01.25) 94.07.28	94.07.25 / 09.05	42(4)	2	94.10.28	95.04.13
93.06.17	....	93.09.14	94.01.10 / 02.21			95.03.17	95.09.28
95.05.05	95.05.19	95.06.27	95.06.09 / 07.21	24 (03+11)		95.09.08	95.09.21
93.08.23	93.09.13	93.09.27	93.10.04 / 11.16	26	(rec. 1PU)	94.02.25	94.05.19
(93.05.21) 94.12.28	94.12.29	(93.07.15) 95.02.08	95.01.11 / 02.21	18(6)	3	95.07.06	95.09.28
93.07.26	....	93.09.28	93.09.06 / 10.06 *	10	2	93.12.28	94.04.07
92.06.24	....	92.12.02	93.02.25 / 06.24	33 (21)	1	94.11.07	95.02.23
94.08.22	94.09.07	94.10.07	94.08.22 / 09.30	219	12	94.10.22	95.07.27
93.04.28	....	93.06.14	93.06.24 / 08.01			93.09.28	93.12.16
94.08.10	94.09.12	(94.04.28) 94.09.28	94.08.25 / 09.23 *	34 (2)	1	94.11.03	95.04.13
94.07.26	94.09.06	(94.05.12) 94.09.15	94.08.12 / 09.13 *	60 (50)	8	94.10.07	95.04.13
93.03.09	....	(93.06.02) 94.11.22	94.12.19 / 01.27	4	3	95.03.22	95.06.08
95.03.02	95.03.16	95.04.21	95.04.05 / 05.19	38		95.07.14	95.09.28
95.10.09		95.11.08	95.12.04 / 01.27			*96.11.29	97.05.15
93.01.26	....	93.05.03	93.07.19 / 09.20	... (4)	1	**95.06.30	95.09.28
85.08.05	....	91.07.09	91.09.27 / 12.24	7 (2)	0	92.03.07	92.04.16
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>

## Quadro Cronológico

## Os PDM do Algarve

Publicação	Alteração		Revisão		Outros IGT (selecç)	Município
	Própria	Conseq./Susp.	Proc. na CCR	P.DG-CC/estd.act		
95.05.04		99.05.09; 00.12.14 (Polis)	99.10.21.	posit. / em elab.	*99.03.09(zcdGuia) *99.08.31 (PRect)	Albufeira
95.12.12		00.06.06 (rect. área ind)	98.01.20	negativo		Alcoutim
95.11.21					98.11.06; 97.07.17 (ACRRU)	Aljezur
94.07.20		97.06.02; 97.07.29		*97.06.02 (QC) *97.07.29(QC) *01.01.17 (Verdelagos.A.)		Castro Marim
95.12.19	98.06.08	/01.05.31 (P. Ciddis)			PISWHP6.07.15; ACRRU 97.02.13(NH)	Faro
94.05.10		99.10.26	97.06.13	negativo	*99.10.26 (IOPCI-LPI Perras)	Lagoa
95.04.03 / 07.31 rect.	97.06.02 ("rect.")					Lagos
95.08.24	(96.05.14 delib.)	99.06.11/01.05.31 (P. Ciddis)	99.01.27	posit. / não elab.	*97.09.03 Alm *99.06.11 VM2	Loulé
94.01.19	99.02.26; 99.09.22 + 99.10.30					Monchique
95.05.31	97.08.29				*95.04.22 Zurb-Tur.Armonia	Olhão
95.06.07			(95.12.05) 97.11.17	negativo		Portimão
95.07.19						S. B. Alportel
95.12.04						Silves
97.06.19					ACRRU 99.11.26 (Centro Histórico)	Tavira
95.11.24	97.05.12; 97.09.25					Vila do Bispo
*92.04.16 *92.07.14			99.01.28	posit. / em elab.		V. R. S. A.
1	2	3	4	5	6	7



## A Licença Ambiental no Novo Regime da PCIP

### RESUMO

O Decreto-Lei n.º 194/2000 aprovou o regime jurídico da prevenção e controlo integrados da poluição (PCIP). Este artigo debruça-se sobre o principal acto jurídico praticado no contexto deste regime, com grande relevo nas relações entre o direito (administrativo) do ambiente e o licenciamento industrial: a licença ambiental. Identificam-se alguns dos problemas relativos a este acto, sugerindo-se pistas para a sua resolução: as questões da natureza jurídica da licença ambiental, da competência para a sua emissão, da respectiva tramitação procedimental, das suas relações com a AIA, da sua força jurídica e a problemática do seu indeferimento tácito. Em face das suas repercussões na licença ambiental, também a noção das melhores técnicas disponíveis (MTDS) é analisada, quanto ao seu sentido e relevo jurídico, procedendo-se à sua apreciação crítica.

Foi publicado no dia 27 do passado mês de Julho o Decreto-Lei n.º 194/2000, que procedeu (finalmente!) à transposição da Directiva n.º 96/61/CE, do Conselho, de 24 de Setembro, ao aprovar o regime jurídico da *prevenção e controlo integrados da poluição* (PCIP). Sendo a questão da transposição abordada num outro artigo (a publicar em próximo número desta Revista), o presente trabalho ocupar-se-á apenas da disciplina contida no Decreto-Lei, abstando-se intencionalmente de tratar os problemas relativos aos eventuais méritos, deméritos, incorrecções, lacunas ou vantagens que a sua comparação com o regime comunitário possa suscitar.

Pretendemos assinalar apenas uma certa unanimidade na doutrina quanto ao carácter ambicioso e bastante vago da Directiva, estando o sucesso do regime que prevê, em larga medida, nas mãos dos Estados-membros, no momento da transposição<sup>1</sup>. O que constitui mais uma razão justificativa de que concentremos o nosso estudo no diploma nacional.

No que especificamente respeita a este diploma, também não é nosso objectivo proceder a uma análise exaustiva (irrealizável num artigo de revista) da disciplina respectiva. Bem pelo contrário, centrar-se-á este artigo no principal acto previsto no novo regime jurídico o qual, em nosso entender, será susceptível de representar uma verdadeira revolução na aplicação prática do “direito administrativo do ambiente”, principalmente na sua relação com a indústria e com outras actividades económicas sujeitas ao respectivo regime: a *licença ambiental*. Apesar de os ecos públicos da publicação deste diploma terem sido muito pouco significativos, julgamos não haver exagero nesta afirmação, cuja razoabilidade tentaremos demonstrar nas linhas subsequentes.

Assim, para além de algumas notas sobre o enquadramento, sentido, objecto e âmbito de aplicação do novo regime jurídico, ocupar-nos-emos depois da licença ambiental (que constituirá, desta forma, o centro das nossas preocupações), para tecer no final algumas considerações sobre o tema das “melhores técnicas disponíveis”, que se repercutem directamente naquela licença (esta terá de ser sempre actualizada em nome dessas técnicas).

### 1. Enquadramento e sentido da PCIP

O Decreto-Lei n.º 194/2000 resulta da transposição da Directiva comunitária n.º 96/61/CE, do Conselho, de 24 de Setembro, enquadrando-se na política e direito comunitários do ambiente, designadamente nos objectivos e tendências plasmados no Quinto Programa de Acção em Matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

A PCIP é, antes de mais, uma estratégia, a qual, como o próprio nome indica, assenta no tratamento integrado da poluição produzida por determinadas actividades ao nível do *ar*, da *água* e do *solo*, tendo também em conta a prevenção e o controlo do *ruído* e a produção de *resíduos*.

Esta estratégia traduz-se na introdução de uma abordagem diferente das questões relacionadas com os impactes que uma determinada instalação pode ter sobre os diversos componentes ambientais, bem como das formas que os respectivos promotores encontram, aos diversos níveis da gestão técnico-ambiental, para fazer face a tais efeitos.

A diferente abordagem passa por uma verdadeira ruptura com a forma tradicional de resolver os problemas ambientais: até há bem poucos anos, optava-se de um modo geral (nas diferentes ordens jurídicas) por um combate específico a cada forma de poluição, ou de salvaguarda específica de cada um dos componentes do ambiente. Daí a profusão, na Comunidade Europeia, nas diferentes ordens jurídicas dos Estados europeus e nos Estados Unidos da América, de políticas, estratégias e autoridades administrativas especificamente destinadas ao controlo e combate da poluição do ar, das águas, do solo, do ruído e do tratamento dos resíduos. À medida que as deficiências de tais abordagens foram sendo detectadas pela doutrina, pelos técnicos e pelos resultados práticos a que conduziu – em particular pela “transferência” dos problemas ambientais de um meio ou componente para o outro, pois ao evitar-se a poluição da água estava a poluir-se o ar, ao evitar-se a poluição do ar geravam-se resíduos, etc. – foram-se fazendo ouvir inúmeras vozes segundo as quais este tipo de abordagem seria “a deficiência institucional mais difusa nos actuais programas de regulação ambiental”<sup>2</sup>.

Por essa razão, um pouco por todo o lado (nomeadamente ao nível da Comunidade Europeia), foi-se tomando consciência das vantagens de uma abordagem *integrada* dos problemas ambientais. Deve de qualquer modo assinalar-se que, no espaço europeu, a Comunidade não foi pioneira na definição deste regime, uma vez que tanto no Reino Unido como na Irlanda existiam, já há alguns anos, regimes de *integrated pollution control* (IPC): no Reino Unido desde 1990, concretamente na Parte I do *Environmental Pollution Act* desse mesmo ano<sup>3</sup>; e na Irlanda, desde 1994, com uma *Order* praticada em execução do *Environmental Protection Agency Act* de 1992. E mesmo em outras ordens jurídicas, nas quais não existiam leis ou regulamentos a mencionarem expressamente o “controlo integrado da poluição”, existiam regimes que, de maneira mais ou menos próxima, permitiam uma abordagem integrada dos problemas ambientais: tal era o caso da França onde, desde a lei de 19 de Julho de 1976 relativa às “*installations classées*” (instalações classificadas), se efectuava um controlo integrado da poluição das instalações industriais, não tendo a aplicação da Directiva 96/61 causado mudanças fundamentais nos processos de autorização respectivos; da Holanda, onde tal estratégia tinha sido

já, pelo menos em parte, acolhida no *Environmental Management Act* de 1993; da Suécia, em que o *Environmental Protection Act* de 1969 também já permitia, parcialmente, tal tipo de abordagem (embora neste caso a tendência tenha sido posteriormente reforçada, de forma mais clara, com o Código Ambiental de 1999); e ainda na Alemanha, onde sistemas de controlo integrado da poluição estavam já consagrados em duas leis ambientais (a *Bundesimmissionsschutzgesetz*, lei de protecção das emissões, que assegura protecção contra poluição, ruído, vibrações, calor, radiação e outros danos ambientais similares; e a *Wasserhaushaltsgesetz*, relativa à protecção da água contra a poluição e à promoção do seu uso económico), embora com necessidade evidente de nova legislação, extensível a todos os domínios abrangidos pela Directiva<sup>4</sup>.

A linha geral do regime é bem clara: em vez de se proceder à análise e ao controlo separados dos efeitos de determinadas actividades (principalmente industriais) nos diversos componentes ambientais, opta-se por uma abordagem global e integrada desses efeitos. Com a pretensão de obviar às possíveis incoerências de tal separação e às enormes dificuldades que tal dispersão origina para promotores de projectos e para a própria Administração Pública. O que pode apresentar grandes vantagens em termos de tempo, de economia de meios e, sobretudo, de combate aos efeitos ambientais nocivos, pressupondo que essa abordagem *integrada* possa determinar ganhos ao nível da redução dos efeitos nocivos para o ambiente da exploração e funcionamento de instalações (designadamente por evitar a “transferência” de poluição de uns componentes para outros).

Daí que este novo regime jurídico pretenda abranger “os diversos pareceres sectoriais sobre as componentes ambientais previstos na legislação vigente, com o intuito de assegurar uma abordagem integrada da questão ambiental, a par da simplificação administrativa, evitando a carga burocrática que uma duplicação de autorizações traduziria, inevitavelmente, na prática” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 194/2000).

Explicado que está o sentido da nova abordagem plasmada agora entre nós no Decreto-Lei n.º 194/2000, passemos a uma análise mais pormenorizada do diploma.

## 2. Objecto e âmbito

Para compreender o objecto do diploma – e, correlativamente, o *âmbito de aplicação da licença ambiental* – é fundamental recorrer à noção de “instalação”, pois é através dela que o Decreto-Lei n.º 194/2000 determina a sujeição à *licença ambiental*: nos termos do n.º 1 do artigo 2.º “(...) todas as instalações (...) estão sujeitas à licença ambiental a conceder nos termos do procedimento ora instituído”. A instalação é definida, na al. f) do artigo 2.º, n.º 1, como “uma unidade técnica fixa na qual são desenvolvidas uma ou mais actividades constantes do Anexo I (...)”. Sem pretender levar a cabo uma análise exaustiva de tal anexo, sempre diremos que ficam sujeitas ao regime da PCIP a generalidade das indústrias “pesadas” do sector da energia, aquelas dedicadas à produção e transformação de metais ou à gestão de resíduos, a indústria química, a mineral, a de fabrico de pasta de papel, de pré-tratamento ou tingimento de fibras ou têxteis e a destinada à curtimenta de peles; e ainda, fora do âmbito industrial, instalações destinadas a matadouros, ao tratamento e transformação destinados ao fabrico de produtos para a alimentação humana e ou animal, ao tratamento e transformação de leite, de eliminação ou valorização de carcaças e resíduos de animais, para a criação intensiva de aves de capoeira ou de suínos, de tratamento de superfície de matérias, objectos ou produtos que utilizem solventes orgânicos e, finalmente, instalações para a produção de carbono – tudo em função de limites ou quantidades definidas no Anexo.

Na linha daquilo que está estabelecido na Directiva, é de salientar a significativa diferença, ao nível da aplicação do regime da prevenção e controlo integrados da poluição, entre as *instalações existentes* [as quais, em face da al. g) do n.º 1 do artigo 2.º, são as já licenciadas ou em funcionamento à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 194/2000 ou para as quais tenha sido apresentado o pedido de licenciamento antes dessa data] e as *novas instalações*: ao passo que as últimas estão pura e simplesmente sujeitas à obtenção da licença ambiental, as primeiras deverão possuir tal licença até 30 de Outubro de 2007.

Sem curar da falha do legislador português na transposição atempada da Directiva (o prazo de 3 anos nesta previsto foi ultrapassado em mais de 9 meses), nem do regime transitório previsto no Decreto-Lei, esta data pode ser objecto de alguns reparos no que toca à submissão ao novo regime das “instalações existentes”. Os reparos podem ser feitos na medida em que a Directiva estabelecia no n.º 1 do seu artigo 5.º que os Estados-membros deveriam tomar as medidas necessárias para assegurar que as instalações existentes fossem exploradas em conformidade com grande parte dos requisitos nela previstos “o mais tardar oito anos após a data de início da aplicação da presente directiva (...)”.

No entanto, como ela foi publicada em Setembro de 1996 e como o seu artigo 21.º estabelecia que os Estados-membros a deveriam transpor “o mais tardar três anos após a sua entrada em vigor”, a data de Outubro de 2007 parece não ofender o regime da Directiva quanto à exigência de submissão das instalações existentes ao seu regime.

### 3. A licença ambiental

Como começámos por destacar, entendemos que o aspecto mais significativo de todo o novo regime jurídico da PCIP e do Decreto-Lei n.º 194/2000 é o que está relacionado com a *licença ambiental*, acto no qual se concretiza a disciplina legal e a razão de ser da PCIP. Neste sentido deve também assinalar-se que o *sistema integrado da autorização* a emitir é considerado um dos “pilares” do regime da própria Directiva (regulado nos seus artigos 4.º a 9.º, com importância particular do artigo 7.º, no qual se prevê uma “Abordagem integrada do processo de licenciamento”).

É nosso objectivo fazer uma análise mais aprofundada do *regime jurídico da licença ambiental*, razão pela qual procederemos de forma sistemática ao estudo de algumas das questões suscitadas por esse regime.

#### 3.1. Natureza jurídica

Julgamos ser lógica a opção de iniciar o estudo da licença ambiental pela abordagem da sua *natureza jurídica*. Apesar de se poderem suscitar algumas dúvidas quanto a essa natureza, pensamos poder qualificá-la como um verdadeiro *acto administrativo*: estamos perante uma *decisão* ou uma *estatuição autoritária*, na medida em que a Administração está a ditar unilateralmente o direito no uso dos seus poderes de supremacia relativamente ao destinatário directo da decisão administrativa [aqui denominado de *operador*, termo que abrange “qualquer pessoa singular ou colectiva, pública ou privada, que pretenda explorar, explore ou possua a instalação ou em quem tenha sido delegado um poder económico determinante sobre o funcionamento técnico da exploração (...)”]; decisão essa que é relativa a uma *situação individual e concreta* (é uma instalação, *em concreto*, que é licenciada), praticada por um *sujeito de direito administrativo* [a autoridade competente para a emissão da licença ambiental, a Direcção-Geral do Ambiente (DGA)], no uso de poderes de direito administrativo (todo o diploma reflecte poderes de direito administrativo, exercidos no contexto de



um procedimento administrativo com tramitação própria). E mesmo se tomarmos como válida a opção de alguns autores que defendem noções mais estritas de acto administrativo<sup>3</sup>, também nessas definições pode ser subsumida a licença ambiental, por ser produtora de *efeitos jurídicos externos* (a sua emissão produz uma transformação no ordenamento jurídico geral, na medida em que o operador fica impedido ou em condições de poder exercer uma actividade numa instalação, consoante a decisão seja negativa ou positiva).

A nossa convicção de que se trata de um verdadeiro acto administrativo assenta, desde logo, no elemento literal: o Decreto-Lei não trata a decisão de que curamos como uma *informação* ou um *parecer*, mas como uma *licença*, a qual constitui uma modalidade de acto administrativo, em particular, um acto produtor de efeitos jurídicos positivos (ou gerador de uma posição de vantagem) para o seu destinatário. Não obstante, a nossa legislação ordinária é pródiga em confusões terminológicas, razão pela qual este argumento nunca poderia ser decisivo.

Mas há outros aspectos do regime da licença ambiental que reforçam a nossa convicção, principalmente aquele relativo ao seu *conteúdo*: segundo o artigo 10.º a licença fixa (e, se bem que tal não seja expressamente dito, tal fixação é feita de forma *imperativa*) uma série de parâmetros e obrigações que vincularão *directamente* o operador. Também a tramitação procedimental, relativamente longa e complexa e com uma regulamentação bastante precisa (tramitação essa que contém uma fase de instrução e outra de avaliação preliminar que *culmina na licença ambiental*) constitui mais um argumento no sentido de se tratar de um verdadeiro acto administrativo. O mesmo se poderá ainda dizer do seu período de validade (que não deverá ser inferior a 5 anos, nos termos da al. g) do n.º 1 do artigo 10.º).

A definição da “licença ambiental” estabelecida na al. i) do n.º 1 do artigo 2.º não ajuda a resolver este problema: o aspecto quanto a nós mais significativo reside no facto de ela ser considerada “condição necessária do licenciamento ou autorização dessas instalações”, o que revela um pouco o seu carácter subordinado a essa posterior licença ou autorização a qual, dir-se-ia, constituiria aqui o único verdadeiro acto administrativo. No entanto, e em face do regime estabelecido no artigo 22.º, tal autorização ou licenciamento não será possível sem a notificação da concessão da licença ambiental, o que demonstra que pelo menos o indeferimento desta licença produzirá *por si só* efeitos jurídicos externos, lesivos da esfera jurídica do potencial operador. Este facto demonstra-nos que a *percepção* da produção de efeitos jurídicos externos é porventura mais clara numa decisão negativa: a não emissão da licença ambiental solicitada (acto *negativo*, uma vez que resulta na não produção de efeitos jurídicos requeridos, na disponibilidade da Administração) apresenta-se, sem dúvida, como um acto administrativo, concretamente um *acto administrativo lesivo* dos direitos ou interesses legítimos dos administrados. E é bem conhecido o grande relevo que a noção de acto administrativo “lesivo” assumiu nos últimos anos, desde o seu acolhimento pela Constituição, com a revisão constitucional de 1989, no preceito que garante o direito fundamental ao recurso contencioso, concretização do direito à tutela jurisdicional efectiva perante a Administração Pública (n.º 4 do artigo 268.º)<sup>6</sup>.

Como argumento suplementar para defender a caracterização da licença ambiental como verdadeiro acto administrativo, pode avançar-se com a concepção defendida em boa parte da doutrina mais recente no sentido de abrir tal noção, abandonando concepções substantivas restritivas, adoptando um conceito amplo que valha para todo o universo das actuações da Administração (trate-se de actuações da Administração agressiva ou da Administração prestadora, de actos praticados no decurso do procedimento ou dos que lhe põem termo, de actos externos e lesivos dos particulares ou que esgotem os seus efeitos no interior da Administração)<sup>7</sup>.

No entanto, não é sequer necessário ir tão longe, bastando para tal recorrer à figura do *acto administrativo prévio*.

### 3.1.1. A licença ambiental como acto administrativo prévio

Quanto a nós, é clara a qualificação da licença ambiental como acto administrativo. O que não invalida o interesse em recorrer a uma categoria de actos administrativos, admitida na doutrina e na jurisprudência (particularmente nas alemãs), e que parece caber particularmente bem à licença ambiental. Referimo-nos à categoria das *pré-decisões* ou *actos administrativos intermédios*, praticados a propósito de decisões administrativas complexas as quais, devido a essa complexidade, exigem procedimentos administrativos fraccionados ou faseados<sup>8</sup>.

Esta categoria decompõe-se em duas subcategorias, a das *decisões* ou *actos administrativos prévios* e a das *decisões* ou *actos administrativos parciais*<sup>9</sup>.

As decisões prévias (*Vorbeseid*) consistem em actos administrativos que contêm “uma decisão final sobre questões isoladas das quais depende a atribuição da autorização global”<sup>10</sup>; deste modo, a sua eficácia jurídica está limitada a essa parte da decisão, uma vez que quando são praticados ainda não é possível tomar uma decisão sobre a autorização global. Apesar de se tratar de um acto contenciosamente recorrível e de ser constitutivo de direitos — na exacta medida em que o seu conteúdo é vinculativo para a autoridade administrativa competente para apreciar o pedido de licenciamento “principal” — não possui por si só efeito permissivo, já que o seu destinatário não pode, apenas com base nessa decisão prévia, exercer imediatamente o direito em causa.

As *decisões* ou *actos administrativos parciais*, por sua vez, têm carácter permissivo, já que são decisões finais relativas a *uma parte* do objecto da autorização principal (que é, nesta fase, averiguado apenas de forma provisória). Trata-se portanto também de um acto administrativo recorrível mas que, ao contrário do acto prévio, contém em si mesmo um carácter permissivo, embora circunscrito à parte da decisão final que já foi objecto de apreciação.

Na nossa opinião, a *licença ambiental* integra-se na primeira categoria referida, dos *actos administrativos prévios*. E dizemo-lo por diversas razões: desde logo porque ela é emitida num momento em que a Administração (a entidade coordenadora do licenciamento, nos termos do Decreto-Lei n.º 194/2000) ainda não está em condições de decidir sobre a autorização global (o licenciamento da instalação) mas em que alguns dos requisitos para o deferimento dessa autorização (concretamente os relativos à prevenção e controlo integrados da poluição que a actividade provocará e às medidas necessárias para evitar ou reduzir as suas emissões para o ar, a água ou o solo, a prevenção e controlo do ruído e a produção de resíduos) podem ser já decididos pela autoridade (no caso concreto, a DGA) responsável pela sua apreciação. Parece também evidente que a emissão da licença ambiental não tem, por si só, um efeito permissivo, não podendo o operador exercer o direito imediatamente após a emissão desta licença, mas só depois do licenciamento da actividade.

O que o operador sabe após a prática da licença ambiental é que a instalação projectada não está em desacordo com os requisitos previstos nas normas jurídico-ambientais que sejam objecto de apreciação na licença ambiental (e que, se os objectivos do regime da PCIP forem atingidos, serão todos os requisitos ambientais).

Em resumo, e regressando à definição proposta por Breuer para a *Vorbeseid*<sup>11</sup>, na licença ambiental, o que está em causa é “uma decisão final sobre questões isoladas das quais depende a atribuição da autorização global”. Ela resolve definitivamente as ponderações relativas ao *interesse público ambiente*, constituindo a resolução *final* sobre a avaliação e o controlo integrados da poluição.

### 3.2. Competência para emitir a licença ambiental

O Decreto-Lei n.º 194/2000 — na linha daquilo que é feito na legislação jurídico-ambiental mais recente<sup>12</sup> — tem o cuidado de disciplinar com bastante rigor as competências das diversas autoridades intervenientes no procedimento de licença ambiental. Aí incluída a própria entidade coordenadora do licenciamento, que não tem um papel puramente passivo neste procedimento, competindo-lhe, nomeadamente, a prestação de apoio técnico e de informações respeitantes às melhores técnicas disponíveis, a solicitação ao operador de informações complementares, aditamentos ou a reformulação do resumo não técnico, e mesmo a possibilidade de junção de parecer sobre a documentação apresentada pelo operador para efeitos do procedimento de licença ambiental (cfr. as diversas alíneas do n.º 2 do artigo 4.º).

O papel mais destacado no procedimento de licença ambiental é assumido, sem dúvida, pela Direcção-Geral do Ambiente (DGA), a qual, nos termos da al. c) do n.º 1 do artigo 5.º, é competente para a decisão sobre os pedidos de licença ambiental, decisão na qual se fixam igualmente uma série de obrigações do operador e de parâmetros que ele deverá cumprir (cfr. n.º 2 do artigo 10.º); a DGA está ainda incumbida de obrigações de coordenação, gestão, informação, intercâmbio, etc., nomeadamente perante a Comissão Europeia (cfr. as outras alíneas. do n.º 1 do artigo 5.º)<sup>13</sup>. Assim, a prática do acto administrativo de que curamos é *sempre* da competência da DGA.

Deve igualmente destacar-se o importantíssimo papel que caberá às Direcções Regionais do Ambiente (hoje as DRAOTs, isto é, as Direcções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território, tal como estabelece o Decreto-Lei n.º 120/2000, de 4 de Julho, que disciplina a orgânica do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território — MAOT), bem como a criação da Comissão Consultiva para a Prevenção e Controlo Integrado da Poluição, com competências ao nível do estudo, selecção e estabelecimento das Melhores Técnicas Disponíveis (cfr. artigo 7.º).

Em face do grande relevo dos poderes-deveres dos órgãos integrados no Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (DGA e DRAOTs) definidos no diploma em análise, retira-se a conclusão de que a disciplina jurídica nele contida só poderá ser levada à prática com alguma dose de sucesso se for acompanhada de um grande reforço dos meios humanos, técnicos e financeiros de tais organismos. O que, pelo menos em parte, já é assegurado pelo Decreto-Lei n.º 194/2000, quando prevê que a receita das taxas a cobrar pela avaliação dos pedidos de licença ambiental reverte em 40% para a DGA e em 30% para as restantes entidades intervenientes no processo [als. b) e c) do n.º 1 do artigo 40.º]; bem como quando estabelece (no artigo 38.º) a afectação do produto das coimas em 10% à entidade que tenha levantado o auto (com grande probabilidade uma autoridade pertencente ao MAOT) e em 30% para a entidade que aplica a coima (a Inspeção-Geral do Ambiente — IGA).

### 3.3. Tramitação procedimental

A tramitação procedimental é regulamentada com alguma minúcia pelo Decreto-Lei em análise, o que é de aplaudir. No entanto, a Secção III do Capítulo III deste diploma (precisamente com a epígrafe “Do procedimento”) contém normas que não têm um carácter simplesmente procedimental, sendo por outro lado necessário recorrer a preceitos fora desta Secção para compreender todos os trâmites do procedimento.

A regulamentação e complexidade do procedimento é aliás, quanto a nós, uma razão suplementar para considerar a licença ambiental como um verdadeiro acto administrativo: faria pouco sentido a previsão de um procedimento tão longo e com os seus trâmites regulamentados de forma relativamente exaustiva se se estivesse a disciplinar apenas uma decisão ou operação sem o estatuto

de decisão autoritária produtora de efeitos externos (positivos ou negativos) e com a natureza de mero *acto instrumental*<sup>14</sup>.

O procedimento de licença ambiental é iniciado com o respectivo *pedido* (cujo conteúdo está regulado no artigo 17.º) por parte do *operador*, pedido que deve ser apresentado à entidade coordenadora do licenciamento ou da autorização da instalação (cfr. artigo 18.º). Estamos assim perante um caso de *hetero-iniciativa* do procedimento, mais concretamente perante um *procedimento particular*, já que o acto de iniciativa respectivo pertence ao particular interessado (tendo o procedimento por objecto uma pretensão formulada no interesse do requerente)<sup>15</sup>.

Posteriormente, a entidade coordenadora deve remeter o pedido à DRA (mais exactamente, como vimos, à DRAOT) territorialmente competente. Este último órgão tem competências muito relevantes ao nível da publicidade (que é regulada na secção seguinte, a IV do mesmo Capítulo III): nos termos do artigo 24.º, a DRAOT é responsável pela publicitação dos pedidos de licença ambiental (tendo aqui enorme importância o *resumo não técnico*<sup>16</sup> que o operador está obrigado a entregar, segundo o n.º 2 do artigo 17.º, precisamente *com vista a facilitar a consulta do público*), sendo junto deste órgão que os interessados se podem manifestar por escrito. São também as DRAOTs quem colocará à disposição do público a decisão proferida no procedimento de licença ambiental, a licença ambiental de cada instalação e as suas renovações e os resultados das monitorizações das emissões, tudo conforme o estabelecido no artigo 25.º

A DRAOT competente deverá designar o técnico responsável pelo acompanhamento do processo, remetendo depois um exemplar do pedido à DGA, que assegura a coordenação do procedimento de avaliação técnica. Como já sabemos, é a DGA a responsável pela tomada de decisão sobre a licença ambiental a qual, naturalmente, tanto poderá ser uma decisão positiva, de atribuição da licença, como de indeferimento (com base nas razões previstas no n.º 2 do artigo 21.º). Em qualquer dos casos, esta decisão deverá ser notificada de imediato à DRA, a qual a transmitirá à entidade coordenadora do licenciamento. Todos os prazos para a realização destes diversos trâmites estão estabelecidos de forma expressa no diploma legal, sendo de salientar que se trata de prazos *processuais* ou *procedimentais*, uma vez que eles não são contados de forma ininterrupta, antes se suspendendo aos sábados, domingos e dias de feriado nacional [conforme a disposição contida no artigo 41.º, em consonância com a norma estabelecida na al. b) do n.º 1 do artigo 72.º do Código do Procedimento Administrativo – CPA].

### 3.4. Relação com a AIA

Um aspecto de grande relevo prático do regime jurídico da PCIP – embora não isento de dúvidas e dificuldades — é o da sua relação com a AIA.

Logo no artigo 1.º do Decreto-Lei em análise, o legislador teve o cuidado de estabelecer: “O presente regime é aplicável sem prejuízo da legislação vigente em matéria de avaliação de impacte ambiental (...)” (n.º 3), para prever no artigo 12.º, em termos específicos, as relações entre os dois regimes.

Da leitura deste último preceito ressalta desde logo a conclusão de acordo com a qual os dois regimes, não obstante os seus pontos de contacto e os objectivos em grande parte comuns, não se excluem um ao outro: bem pelo contrário, qualquer instalação (ou “projecto”, uma vez que é esta a terminologia usada no Decreto-Lei n.º 69/2000 quando define a incidência respectiva) que se subsuma no âmbito de aplicação dos Decretos-Lei n.º 69/2000 e 194/2000 está sujeita *cumulativamente* à realização de um procedimento de AIA e à obtenção de uma *licença ambiental*. Com a circunstância de uma decisão positiva em ambos os procedimentos ser *condição sine qua non* do posterior licenciamento ou autorização do projecto/instalação em causa.

O Decreto-Lei n.º 194/2000 tem, em qualquer caso, o mérito de disciplinar em termos precisos as relações entre as duas decisões. Assim, quando uma “instalação” (para os efeitos deste diploma) estiver previamente sujeita a avaliação de impacte ambiental, o procedimento para atribuição da licença ambiental só pode iniciar-se após a emissão da declaração de impacte ambiental (DIA) favorável ou condicionalmente favorável (n.º 1 do artigo 12.º).

O que tem de se compreender perfeitamente, em face da *força jurídica da DIA*: nos termos do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 69/2000 o licenciamento ou autorização de projectos sujeitos a AIA só pode ser praticado em caso de uma DIA favorável ou condicionalmente favorável (n.º 1), sendo nulos os actos praticados em desrespeito desta disposição (n.º 3)<sup>17</sup>. Em face deste regime, não faria qualquer sentido a realização de um procedimento de licença ambiental para uma instalação/projecto que tivesse merecido uma decisão negativa em sede de AIA (ou que pura e simplesmente não tivesse obtido tal decisão estando a tal obrigado, por exemplo por não se ter realizado o procedimento de AIA), uma vez que tal instalação/projecto nunca poderia ser objecto de um acto de licenciamento ou de autorização que produzisse efeitos jurídicos (o acto nulo, como se sabe, não produz quaisquer efeitos jurídicos).

Quanto à harmonização em concreto dos dois regimes, o n.º 2 do já citado artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 194/2000 salienta o dever de a decisão sobre a licença ambiental tomar em consideração “o conteúdo e condições eventualmente prescritas na DIA” [al. a)] ou “os elementos constantes do estudo de impacte ambiental (EIA) apresentado pelo proponente e os resultados da consulta pública, no caso de deferimento tácito (...)” [al. b)].

Espera-se que estas disposições legais sejam suficientes para permitir um eficaz relacionamento entre os regimes da AIA e da PCIP, em termos tais que não os tornem demasiado onerosos para os proponentes/operadores interessados em desenvolver uma actividade económica a eles sujeita. Deseja-se sobretudo que as vantagens esperadas quanto aos efeitos ambientais das respectivas instalações não sejam obtidas à custa de prejuízos insuportáveis, designadamente no que respeita à celeridade do procedimento autorizativo considerado no seu todo.

### 3.5. Força jurídica

A importância deste diploma que cria entre nós a PCIP e, em especial, do acto administrativo praticado no seu âmbito – a licença ambiental – é bem demonstrada pela *força jurídica* de que esta licença vem dotada.

De acordo com o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 194/2000, a partir da entrada em vigor do regime da PCIP passa a não ser possível o licenciamento ou autorização de qualquer instalação sujeita a licença ambiental sem a prévia emissão deste último acto pela DGA. Sendo certo, em face do n.º 3 do mesmo artigo 22.º, que será nulo qualquer acto praticado com desrespeito deste regime<sup>18</sup>.

É evidente, desta forma, a enorme força jurídica da licença ambiental: a emissão deste acto é condição necessária para o licenciamento ou autorização de qualquer instalação a ela sujeita, com a circunstância suplementar de serem expressamente qualificados como *nulos* os actos administrativos praticados em violação desta regra. Esta última circunstância tem extraordinário relevo prático: como é sabido, a regra geral no nosso direito quanto à invalidade dos actos administrativos é a da *anulabilidade*, já que são “anuláveis os actos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção” (artigo 135.º do CPA). *A contrario sensu*, os actos administrativos só são nulos quando lhes faltar um elemento essencial (n.º 1 do artigo 133.º

do CPA), nos casos previstos no n.º 2 do mesmo preceito e naqueles para os quais lei especial comine *expressamente* essa forma de invalidade.

Deste modo, se o Decreto-Lei n.º 194/2000 nada dissesse quanto ao regime da invalidade dos actos praticados em desrespeito do seu regime, sempre tais actos teriam de ser considerados anuláveis. No entanto, como vimos, não é isso que acontece, sendo expressamente sancionados com a *nulidade* os actos contrários ao regime previsto no artigo 22.º

O interesse prático a que aludimos resulta das diferenças muito significativas existentes entre o regime jurídico da nulidade e o da anulabilidade, traduzido numa muito maior severidade da primeira: o acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade (cfr. n.º 1 do artigo 134.º do CPA), ao passo que o acto anulável é um acto normalmente eficaz, só deixando de o ser se e quando for anulado; a nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado, podendo também ser declarada a todo o tempo (n.º 2 do artigo 134.º do CPA), ao passo que a anulação tem de ser requerida em prazos relativamente curtos (em regra 60 dias para os particulares e 1 ano para o Ministério Público), sendo normalmente exigido que os particulares tenham um “interesse directo, pessoal e legítimo” na anulação do acto para que a possam requerer.

Ou seja: o acto nulo é um acto totalmente improdutivo, podendo a nulidade ser *declarada* a todo o tempo, o que confere ainda mais força jurídica à licença ambiental. Qualquer acto de licenciamento ou autorização que seja praticado sem a prévia concessão da licença ambiental ou contrariamente ao indeferimento de um pedido de licença ambiental será nulo, não produzindo qualquer efeito jurídico no nosso ordenamento.

### 3.6. *Indeferimento tácito e caducidade*

O Decreto-Lei n.º 194/2000 não contém qualquer disposição especial sobre o sentido da decisão de licença ambiental no caso de decorrerem os prazos para a sua emissão sem a prática de qualquer acto exposto. Como tal, devem valer as regras gerais do nosso direito administrativo quanto ao *deferimento e indeferimento tácitos* (ou, na designação preferida por parte da doutrina, quanto ao *acto silente positivo e negativo*, respectivamente). No entanto, a interpretação das normas jurídicas respectivas não está isenta de dificuldades, face à complexa formulação dos artigos 108.º e 109.º do CPA. De forma extremamente sintética, diremos que a regra geral é a que está contida na norma do artigo 109.º, isto é, do *indeferimento tácito (acto silente negativo)*. O deferimento tácito (*acto silente positivo*), por seu lado, terá lugar nos casos previstos nas diversas alíneas do n.º 3 do artigo 108.º, naqueles que estiverem *especificamente* previstos em leis especiais e, ainda, *salvo disposição em contrário*, quando “a prática de um acto administrativo ou o exercício de um direito por um particular dependam de aprovação ou autorização de um órgão administrativo (...)” (n.º 1 do artigo 108.º).

Esta última regra leva a maior parte da doutrina a considerar que “o deferimento tácito é a figura-regra em matéria de silêncio administrativo nos (...) procedimentos particulares que têm como objecto o descondicionamento administrativo do exercício de um direito pré-existente”<sup>19</sup> – isto é, nos casos subsumíveis no conceito de *autorização permissiva* (tipo de autorizações em que o direito já existe, na titularidade do particular, sendo no entanto necessária uma intervenção administrativa que possibilite o *exercício, em concreto*, desse direito).

No entanto, pensamos que, ao nível de todas as actividades humanas susceptíveis de produzirem efeitos danosos no ambiente e sujeitas a autorização administrativa, tal regra deverá ser invertida,

afastando-se em absoluto da ordem jurídica qualquer resquício da concepção de acordo com a qual haveria (em nome do direito à iniciativa económica) um “direito a poluir” que só seria afastado se e quando a lei estabelecesse expressamente nesse sentido. E isto por se entender que todos os projectos e actividades sujeitos a autorização jurídico-ambiental estão proibidos enquanto não forem autorizados, só com a autorização nascendo o direito do seu destinatário ao exercício da actividade ou à execução do projecto em causa<sup>20</sup>. A nossa opinião é a de que devemos evoluir para um entendimento que considere proibida qualquer actividade susceptível de produzir agressões ao meio ambiente, sem invalidar a possibilidade de a Administração afastar tal proibição, *ao nível do caso concreto*, depois de verificar que o potencial poluidor tomou todas as medidas para evitar, reduzir ou minimizar os efeitos da sua actividade no ambiente.

Daí a perplexidade que nos suscita uma opção como aquela tomada recentemente pelo legislador, ao definir o (novo) regime jurídico da AIA (no Decreto-Lei n.º 69/2000), segundo a qual “a DIA é favorável se nada for comunicado à entidade licenciadora ou competente para a autorização no prazo de 140 dias (...) ou de 120 dias (...)”. Tivemos já oportunidade de nos pronunciarmos explicitamente em sentido crítico relativamente a esta opção pelo deferimento tácito (acto silente positivo) da DIA não emitida dentro dos prazos legais<sup>21</sup>.

Entendemos assim que, na falta de uma disposição expressa no Decreto-Lei n.º 194/2000 sobre o *sentido* da decisão de licença ambiental não decidida dentro dos prazos fixados na lei, tal silêncio da Administração (que deixou expirar o prazo sem decidir) deverá valer como *indeferimento*. Como tal, se a DGA deixar expirar o prazo para emissão da licença ambiental sem uma resposta expressa, o decurso do prazo deverá valer como acto negativo.

Igualmente importante ao nível dos efeitos da passagem do tempo no regime da PCIP é a disciplina jurídica da *caducidade* também prevista no diploma: de acordo com o n.º 1 do artigo 23.º uma licença ambiental já concedida caduca “se, decorridos dois anos sobre a data da sua notificação à entidade coordenadora do licenciamento, não tiver sido dado início à execução do respectivo projecto”.

A racionalidade de tal disposição é facilmente compreensível num texto legal que confere tanta importância à adequação permanente às “melhores técnicas disponíveis” (cfr. *infra*, ponto seguinte), ao licenciamento de qualquer alteração substancial (artigo 15.º) e à renovação da licença ambiental [a qual, como dispõe o artigo 16.º, deve ser requerida no prazo nela fixado, sendo certo que o seu período de validade nunca pode exceder 10 anos, face à previsão contida na al. g) do n.º 2 do artigo 10.º]. Daí que se entenda e justifique o regime da caducidade, pois não faria sentido licenciar uma instalação cuja licença ambiental tivesse sido concedida há mais de dois anos, ignorando todos os progressos tecnológicos entretanto operados ao nível da prevenção e do controlo (integrados) da poluição.

#### **4. As melhores técnicas disponíveis**

Uma das novidades mais significativas do Decreto-Lei n.º 194/2000 – e que se traduz no acolhimento de uma orientação de há muito seguida no direito ambiental de outros países, designadamente dos Estados Unidos da América, e que também foi acolhida na Directiva n.º 96/61/CE – prende-se com a adopção da tradicionalmente chamada cláusula BAT (*Best Available Technologies*), entre nós denominada por “melhores técnicas disponíveis” (MTDS).

Apesar de a nossa preocupação fundamental, ao longo deste artigo, ser a de tratar o regime jurídico da *licença ambiental*, a sua relação com as MTDS parece-nos clara: a licença ambiental é um acto

“aberto” – e, como tal, não assume um carácter definitivo, em termos temporais – já que ela deve ser constantemente actualizada em função da evolução tecnológica. Por essa razão, logo no n.º 1 do artigo 10.º (preceito subordinado à epígrafe *Conteúdo da licença ambiental*) prevê-se a tomada em consideração, na licença ambiental, dos “documentos de referência sobre as *melhores técnicas disponíveis* para os sectores de actividade abrangidos pelo presente diploma” (itálico nosso).

A cláusula MTDS, típica do direito do ambiente e particularmente significativa no plano das suas relações com a indústria, traduz-se na exigência colocada aos operadores económicos de instalações susceptíveis de produzirem efeitos ambientais nocivos, de se adaptarem constantemente às inovações tecnológicas traduzidas na criação de mecanismos e formas mais efectivas de controlo e combate às diferentes formas de poluição. Insere-se num movimento de recurso, por parte do legislador – cada vez mais frequente na “sociedade do risco” em que vivemos e particularmente no âmbito do direito do ambiente – a normas técnicas ou, na maior parte dos casos, a normas jurídicas que usam conceitos imprecisos ou indeterminados que remetem para conceitos e conhecimentos técnicos (em face da impossibilidade de regulação normativa dos avanços tecnológicos). Estas normas, ao exigirem ou remeterem para conhecimentos técnicos especializados, levantam grandes dificuldades aos juristas em geral e, particularmente, aos agentes administrativos e aos juízes no momento de efectuarem a sua interpretação e aplicação práticas<sup>22</sup>.

De notar ainda a ligação das MTDS a uma outra importantíssima noção: a de “*valores limite de emissão*”, isto é, “a massa, expressa em função de determinados parâmetros específicos, a concentração e ou o nível de uma emissão que não deve ser excedido durante um ou mais períodos determinados”. As MTDS devem constituir a base para a determinação dos valores limite aos quais estão sujeitas, por sua vez, as instalações abrangidas pelo diploma, devendo a licença ambiental ocupar-se, especificamente, da sua fixação [al. *a*] do n.º 2 do artigo 10.º]. Os valores limite de emissão podem ter igualmente papel decisivo na determinação da necessidade de renovação da licença ambiental [al. *a*] do n.º 3 do artigo 16.º].

#### 4.1. *Relevo jurídico das melhores técnicas disponíveis*

O legislador começa logo por referir no n.º 1 do artigo 1.º do texto legal em análise que ele tem por objectivo “alcançar um nível elevado de protecção do ambiente no seu todo”.

Nesta linha, estabelece-se como primeira *obrigação fundamental do operador*, a de adoptar “as medidas preventivas adequadas ao combate à poluição, designadamente mediante a *utilização das melhores técnicas disponíveis*” [al. *a*] do art. 8.º; itálico nosso]. E em coerência com tal previsão, estipula-se que o conteúdo da licença ambiental tem em consideração os documentos de referência sobre estas técnicas (n.º 1 do artigo 10.º), devendo os valores limite de emissão, os parâmetros e as medidas técnicas equivalentes basear-se nas melhores técnicas disponíveis, sem imposição de uma técnica ou tecnologia específicas [al. *a*] do n.º 4 do mesmo artigo 10.º].

O relevo jurídico das MTDS é também claro a propósito da renovação da licença ambiental: quando alterações significativas dessas técnicas permitirem uma redução considerável das emissões, sem impor encargos excessivos, a DRAOT competente tem o poder (quanto a nós, o poder-dever) de comunicar à entidade coordenadora do licenciamento a necessidade de renovação da licença ambiental [tudo nos termos da al. *b*] do n.º 3 do artigo 16.º].

No intuito de proporcionar o máximo de certeza e segurança jurídicas e de reduzir um pouco as grandes margens de apreciação e de discricionariedade administrativas abertas por uma noção tão vaga, o legislador teve a preocupação de utilizar um Anexo ao diploma legal (o IV), onde se fornecem critérios para a determinação das MTDS (havendo uma remissão expressa do artigo 9.º para esse anexo)<sup>23</sup>.



#### 4.2. Noção de MTDS

Teria sido mais lógico, provavelmente, começar por abordar a noção de MTDS para só depois aludir ao seu relevo jurídico. Optámos, no entanto, por inverter essa lógica, explicando primeiro qual o sentido e o relevo jurídico dessas técnicas, para só depois abordar o conceito. E fizemo-lo devido às críticas a que tal noção se presta, principalmente pela tomada em consideração de critérios económicos na sua determinação.

O legislador define a noção de MTDS na al. j) do artigo 2.º, fazendo-o de forma particularmente exaustiva. Assim, para além da definição geral contida no corpo dessa alínea (e segundo a qual elas se definem como “a fase de desenvolvimento mais avançada e eficaz das actividades e dos respectivos modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituir, em princípio, a base dos valores limite de emissão com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir de um modo geral as emissões e o impacte no ambiente no seu todo”), desce-se depois ao pormenor, ao densificarem-se na mesma al. j) do artigo 2.º as noções “técnicas”, “disponíveis” e “melhores”<sup>24</sup>.

#### 4.3. Apreciação crítica

A introdução da cláusula BAT na legislação ambiental e industrial portuguesa tem um significado teórico e prático inegavelmente positivo.

Essa cláusula vem permitir que a Administração exija aos operadores uma actualização constante da sua “performance” ambiental, não podendo escudar-se em actos autorizativos ou de licenciamento praticados no passado mas desfasados das constantes inovações tecnológicas.

Em nossa opinião, tal cláusula ganha o seu primordial sentido quando associada à possibilidade de a Administração proceder à renovação da licença ambiental, e de a não utilização das MTDS poder mesmo justificar a não renovação. E pensamos que se poderá ir ainda mais além. O novo diploma já dá alguns passos nesse sentido, designadamente quando exige que qualquer projecto de alteração da exploração seja comunicado à entidade coordenadora do licenciamento, podendo tal alteração justificar a actualização da licença ambiental ou mesmo a necessidade de obtenção de uma (nova) licença ambiental (cfr. os artigos 14.º e 15.º). E a tendência, no futuro, deverá quanto a nós ser a de a não utilização dessas técnicas poder justificar não apenas a não renovação da licença mas a sua própria *revogação*: temos consciência de estar a entrar num terreno onde proliferam as dificuldades, em face do respeito devido à *força de caso decidido* dos actos administrativos, especialmente significativa nos *actos constitutivos de direitos* (associada à *protecção da confiança* dos administrados que têm de poder acreditar na conformidade ao direito de actividades legalizadas através de actos de licenciamento da Administração, em nome do próprio *princípio do Estado de Direito*)<sup>25</sup>. Mas pensamos também que a evolução terá de ser nesse sentido<sup>26</sup>.

Abandonando a análise dos aspectos positivos e passando às críticas, deveremos assinalar que a principal oposição que de há algum tempo vem sendo feita na doutrina estrangeira – ainda é cedo para nos referirmos a críticas nacionais, pois ainda são muito poucas as referências da nossa doutrina a esta problemática – a esta noção se prende com a tomada em consideração de critérios económicos na definição. Critérios económicos que, à imagem do que se estabelece na Directiva, são usados no texto legal nacional na definição das MTDS.

Na verdade, ao definir o que entende por “disponíveis” o legislador reporta-se a “condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios (...) desde que sejam acessíveis ao operador em condições razoáveis” [art. 2.º, n.º 1, f) *ii*)]; acrescentando no n.º 1 do artigo 9.º que, na determinação das MTDS, se devem ter em conta “os custos e benefícios que podem resultar de uma

acção”; para prescrever ainda, a propósito da possibilidade de as alterações às MTDS imporem a renovação da licença ambiental [al. b) do n.º 3 do artigo 16.º], que tal só será necessário quando a adopção das novas técnicas não impuser encargos excessivos; finalmente, o próprio Anexo IV, quando enumera os elementos susceptíveis de determinarem as MTDS, estipula que eles serão apreciados “tendo em conta os custos e os benefícios que podem resultar de uma acção”.

O recurso a estes critérios – cuja previsão, na Directiva, alarga muito o espaço discricionário dos Estados na determinação de quais sejam as MTDS para uma instalação específica – é sobretudo criticável na medida em que, em face do raciocínio custos-benefícios que os orienta, pode determinar que melhorias na eliminação ou redução de impactes ambientais negativos de instalações que pudessem ser feitas venham a ser postas de lado por o seu custo ultrapassar aquilo que o operador possa suportar, do ponto de vista económico. Deste modo, ao prever-se que a nova técnica só tem de ser utilizada quando ela seja acessível ao operador em “condições razoáveis”, está-se a basear tal imposição na necessidade de o nível de protecção ambiental assim obtido ter de valer a pena em face dos custos (isto é: os benefícios marginais têm de ser superiores aos custos marginais)<sup>27</sup>.

Não há dúvida que as críticas doutrinárias à noção de MTDS parecem certas, sobretudo por estas técnicas flexibilizarem em demasia uma disciplina que se pretende rígida: o regime da PCIP pretende atingir uma elevada “performance” ambiental por parte das instalações a ele sujeitas, sendo dirigido à obtenção de um “nível elevado de protecção do ambiente no seu todo”. No entanto, para atingir tal resultado, baseia-se em técnicas que são aferidas por um resultado económico não só incerto à partida como também muito difícil de precisar, só podendo tal precisão ser obtida ao nível de uma apreciação casuística.

As dificuldades em fazer melhor são inúmeras e a única alternativa seria a de conseguir uma definição mais precisa das normas ou dos objectivos “de qualidade ambiental” [isto é, “o conjunto de exigências legais que devem ser satisfeitas num dado momento por um determinado meio físico ou por uma parte específica do mesmo” – al. k) do n.º 1 do artigo 2.º]<sup>28</sup>. No entanto, o que se ganharia em certeza e segurança jurídicas não teria necessariamente um ganho correspondente em termos de “performance” ambiental, já que exigiria do legislador e da Administração um esforço hercúleo de constante modificação e actualização das disposições legais e regulamentares relativas à tutela do ambiente (num tempo em que diariamente se assinalam os inconvenientes da “turbo-legislação”).

## 5. Observações finais

O novo regime está aí e teremos de esperar pela sua aplicação para determinar se ele conseguirá atingir, na prática, os objectivos extremamente arrojados que, pelo menos do ponto de vista teórico, inegavelmente possui. Quanto a nós, as bases estão lançadas para que a licença ambiental e a inerente prevenção e controlo integrados da poluição passem a desempenhar um papel relevantíssimo no licenciamento industrial e de outras actividades susceptíveis de produzirem impactes ambientais. As vantagens de uma *abordagem integrada* são por demais evidentes para poderem ser postas em causa: sobretudo daquilo que poderemos designar como a parte *material* dessa abordagem, isto é, a disciplina relativa aos regimes efectivamente postos em prática e às obrigações assumidas pelos operadores no tocante à eliminação dos e ao combate aos efeitos ambientais nocivos das suas instalações [desejando-se que tal estratégia culmine num nível (mais) elevado de protecção do ambiente no seu todo]; também do ponto de vista administrativo, em que uma abordagem integrada exige uma colaboração muito mais intensa entre os órgãos administrativos directa ou indirectamente

responsáveis pela tutela do ambiente, esperando-se que na licença ambiental se reflecta uma verdadeira coordenação entre eles; e ainda do ponto de vista dos cidadãos os quais, para além de beneficiados pelo maior nível de protecção ambiental, também deverão beneficiar da *integração da participação pública* (o interesse e a disposição para colaborar deverão ser maiores, esperando-se que os resultados de uma participação *concentrada e integrada* possam ser potenciados em termos de eficiência e eficácia). O novo regime supõe um papel muito mais activo e responsável por parte dos órgãos e serviços integrados no MAOT – designadamente a DGA, as DRAOTs e a IGA – o que exige que eles sejam dotados dos meios humanos, técnicos e financeiros indispensáveis para o efeito.

As dificuldades serão inúmeras: para além da verdadeira revolução que o novo regime representa para as mentalidades, metodologias e meios de trabalho de reguladores e regulados, a introdução de cláusulas como a das MTDS acarreta grandes problemas e obstáculos. O que não invalida, naturalmente, que a superação de tais dificuldades se venha a traduzir em ganhos, não apenas quanto à protecção do ambiente no seu todo e aos efeitos ambientais das instalações, mas também para os próprios regulados, que podem vir a obter vantagens (também económicas) devido à obrigação de levarem a cabo a prevenção e o controlo integrados da poluição<sup>39</sup>.

Mas o legislador cumpriu, quanto a nós com distinção, o seu papel; esperemos agora que os operadores económicos privados e os órgãos administrativos estejam também à altura, desempenhando as suas obrigações e exercendo os seus poderes da melhor forma possível. Se tal for conseguido, o balanço – em termos de defesa dos direitos e interesses dos cidadãos, de coordenação, de eficácia e de celeridade dos instrumentos administrativos de tutela ambiental – será certamente positivo.



José Eduardo Figueiredo Dias  
(Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

<sup>1</sup> Nesse sentido cfr., por todos, *Martina Doppelhammer*, no seu artigo com o sugestivo título “More Difficult than Finding The Way Round Chinatown? The IPPC Directive and its Implementation”, *European Environmental Law Review*, vol. 9, n.º 7, July 1999, pp. 199-206 (p. 206).

<sup>2</sup> Ainda no ano de 1999 era assim que se exprimia *Nicholas Yost* em relação aos programas de regulação ambiental norte-americanos: cfr. “Environmental Regulation – Are There Better Ways?”, *Ecology Law Quarterly*, vol. 25, n.º 4, 1999, pp. 564-573 (p. 571 s.). Concretizando o Autor com o exemplo da Califórnia onde, segundo a sua opinião, se atingira já um alto nível de protecção ambiental mas dirigida apenas a componentes ambientais singulares.

<sup>3</sup> Para a comparação do regime instituído pela Directiva n.º 96/61/CE com o regime inglês do IPC, cfr. *Lindsay Henshaw*, “The E.C. Directive on Integrated Pollution Prevention and Control: Implications for the United Kingdom”, *Environmental Liability*, vol. 4 (1996), Issue 2, pp. 29-35.

<sup>4</sup> Sobre os regimes francês e alemão anteriores à Directiva, no sentido das suas aptidões para levar a cabo a prevenção e o controlo integrados da poluição, cfr. *Antoinette Lang*, “Integrated Pollution Prevention and Control: The Implementation of Directive 96/61/EEC”, *European Environmental Law Review*, vol. 8, n.º 6, June 1999, pp. 180-184 (pp. 183 s.). Sobre os regimes holandês e sueco e a sua comparação com o da Directiva, cfr. *Lindsay Henshaw/Marius Aalders/Per Molander*, “Implementation of the EC Directive on Integrated Pollution Prevention and Control (96/61): A Comparative Study”, *Environmental Liability*, vol. 6 (1998), Issue 2 (July 1998), pp. 39-55.

<sup>5</sup> Posição tradicionalmente defendida, entre nós, por *Rogério Soares*, na linha da noção alemã de acto administrativo: cfr. *Rogério Soares, Direito Administrativo*, Coimbra, 1978, policopiado, pp. 70 e ss.

<sup>6</sup> Desde a 2.<sup>a</sup> revisão constitucional que se retirou do n.º 4 do artigo 268.º a referência à definitividade e excecutoriedade dos actos como requisitos da sua recorribilidade contenciosa, atribuindo-se o direito à impugnação de quaisquer actos administrativos que lesem os direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados. A noção de *acto lesivo* assume um papel decisivo na concepção de *Vasco Pereira da Silva*, para quem “o legislador constituinte quis garantir o direito de recurso contencioso relativamente a todos os actos administrativos produtores de efeitos *lesivos dos particulares*”, o que conduziu ao alargamento dos actos recorribéis, agora “delimitados em função da *lesão dos direitos dos particulares*”, toda esta tendência reflectindo “a consagração de um modelo de contencioso administrativo de matriz subjectiva” (cfr. *Vasco Pereira da Silva, Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, 1996, pp. 666 e ss.; *italicos nossos*). No que toca à legislação, convém assinalar que o Anteprojecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos prevê, no seu artigo 18.º: “São recorribéis contenciosamente os actos administrativos, entendendo-se como tal os actos expressos ou presumidos que *lesem* direitos ou interesses legalmente protegidos”; apesar das críticas formuladas a tal disposição no processo de consulta pública [cfr., por todos, *Freitas do Amaral*, “Considerações gerais sobre a reforma do Contencioso Administrativo”, *Reforma do Contencioso Administrativo, Trabalhos Preparatórios — O Debate Universitário*, vol. I, Ministério da Justiça, Novembro de 2000, pp. 85-95 (p. 89)], o Ministro da Justiça reafirmou posteriormente tal entendimento. Nas “Orientações para a elaboração dos projectos de Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais”, fixadas num despacho do Ministro da Justiça de 15 de Janeiro de 2001, pode ler-se [D] 8.): “Deve permitir-se o recurso de qualquer acto susceptível de lesar os direitos/interesses dos particulares, independentemente da sua definitividade vertical”.

<sup>7</sup> Expressamente neste sentido cfr., por todos, *Vasco Pereira da Silva, Em Busca...*, cit., pp. 622 e ss. (especialmente p. 624).

<sup>8</sup> A propósito precisamente dos procedimentos administrativos ambientalmente relevantes, *Gomes Canotilho* explica como “os procedimentos de licenciamento são agora procedimentos administrativos rasgadamente gradativos”, recorrendo as autoridades administrativas, neste âmbito, a decisões provisórias e parciais: cfr. *Gomes Canotilho*, “Actos autorizativos jurídico-públicos e responsabilidade por danos ambientais”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LXIX, 1993, pp. 1-69 (p. 58).

<sup>9</sup> Sobre estas categorias, a sua configuração e a distinção entre elas, seguimos agora *Filipa Urbano Calvão (Os Actos Precários e os Actos Provisórios no Direito Administrativo)*, Univ. Católica Portuguesa, Porto, 1998, pp. 45 e ss.) e *Vasco Pereira da Silva, ob. cit.*, pp. 462 e ss.

<sup>10</sup> Cfr. R. Breuer, “Umweltschutzrecht”, in: *I. Von Muenchen/Schmidt-Assmann, Besonderes Verwaltungsrecht*, p. 492, *apud Vasco Pereira da Silva, ob. cit.*, p. 463.

<sup>11</sup> Cfr. nota anterior.

<sup>12</sup> Pensamos designadamente no também recente Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, que aprovou o novo regime jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA).

<sup>13</sup> A tendência para a DGA assumir um papel mais activo no desempenho das políticas e competências do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT) é comum a outra legislação ambiental mais recente; tal é o caso do já citado Decreto-Lei n.º 69/2000 (regime jurídico da AIA), em que o papel de “Autoridade de AIA” (a responsável, entre outras competências, pela coordenação do procedimento de AIA, pela nomeação da Comissão de Avaliação, pela proposta da DIA ao MAOT e pela pós-avaliação) cabe à DGA (nos casos que podemos reputar de mais importantes) ou a uma das Direcções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território.

<sup>14</sup> De acordo com a concepção de *Rogério Soares* os *actos instrumentais* são aqueles actos que, apesar de serem jurídicos, praticados pela Administração no uso de poderes jurídico-administrativos e se referirem a uma situação individual e concreta, não são no entanto verdadeiros actos administrativos, por lhes faltar a pretensão de encontrar a satisfação *imediate* do interesse público, não produzindo directa ou imediatamente efeitos jurídicos externos, isto é, no ordenamento jurídico geral. Cfr. *Rogério Soares, cit.*, pp. 100 e ss.



<sup>15</sup> Neste sentido cfr., por todos, *Esteves de Oliveira/Pedro Gonçalves/Pacheco de Amorim, Código do Procedimento Administrativo – Comentado*, Almedina, Coimbra, 2.<sup>a</sup> ed. (1997), pp. 294 e 300. Há apenas que fazer aqui uma precisão, relativa ao facto de o “operador”, no procedimento de licença ambiental, também poder ser uma pessoa colectiva pública [cfr. al. *l*] do artigo 2.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1]; quando for esse o caso, já não estaremos perante um procedimento particular mas em face de um procedimento público, se bem que também de *hetero-iniciativa*, já que o acto propulsivo é alheio ao órgão com competência para decidir. De qualquer modo, como a Administração requerente se apresenta, face à Administração decidente, na posição de “administrado”, não há quaisquer especificidades em relação aos procedimentos particulares propriamente ditos.

<sup>16</sup> À imagem do que se passava já no anterior regime da AIA, e continua a passar no regime contido no Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 69/2000, de 3 de Maio, em cujo procedimento o *resumo não técnico* é uma peça importantíssima, designadamente em sede de participação pública. Devido a tal importância, o resumo não técnico [definido, na al. *q*] do artigo 2.<sup>o</sup> do Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 69/2000, como o “documento que integra o EIA, de suporte à participação pública, que descreve, de forma coerente e sintética, numa linguagem e com uma apresentação acessível à generalidade do público, as informações constantes do respectivo EIA] é objecto de publicitação obrigatória [al. *b*] do n.<sup>o</sup> 1 do artigo 23.<sup>o</sup> deste diploma].

<sup>17</sup> Sobre a força jurídica da DIA cfr., em anterior número desta mesma revista (n.<sup>o</sup> 1.2000, Ano III), *Alexandra Aragão/José Eduardo Dias/Maria Ana Barradas*, “O Novo Regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos”, pp. 71-91 (pp. 83 s.).

<sup>18</sup> A licença ambiental vem assim dotada da mesma força jurídica que passou a ser reconhecida à DIA com o Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 69/2000: sobre esta cfr. supra, 3.4.

<sup>19</sup> Cfr. *Esteves de Oliveira/Pedro Gonçalves/Pacheco de Amorim*, cit., p. 409.

<sup>20</sup> Expressamente nesse sentido, relativamente ao ordenamento jurídico alemão, cfr. *Heinz-Joachim Peters*, “Allgemeines Umweltverwaltungsrecht”, in: *Heinz-Joachim Peters/Karlheinz Schenk/Erhard Schlabach, Umweltverwaltungsrecht – Grundlagen und praxisorientierte Fallbearbeitung*, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1990, pp. 1- 49 (p. 25).

<sup>21</sup> Cfr. *Alexandra Aragão/José Eduardo Dias/Maria Ana Barradas*, “O novo regime de AIA (...)”, cit., pp. 85 s.

<sup>22</sup> Sobre os problemas suscitados pela relação da “técnica” com o direito, cfr. *José Esteve Pardo*, “La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible”, *Revista de Administración Pública*, n.<sup>o</sup> 149, Mayo-Agosto 1999, pp. 37-61. O Autor trata, neste interessantíssimo artigo, as dificuldades dos juristas, da Administração e dos tribunais em lidarem com questões técnicas, bem como aquilo que designa por “utopia da regulação normativa da técnica” (justificativa da emancipação da cláusula técnica do ordenamento jurídico, só sendo possível a sua regulação através de conceitos jurídicos indeterminados) — cfr. pp. 44-47.

<sup>23</sup> Em termos comunitários, é de assinalar a elaboração de documentos sobre as BAT (foram já feitos no sector do papel e da pasta de papel, do aço e do cimento) pelo Bureau europeu para a prevenção e controlo integrados da poluição, sediada em Sevilha e precisamente com a função de elaborar documentos de referência sobre as BAT.

<sup>24</sup> As “técnicas” são “o modo como a instalação é projectada, construída, conservada, explorada e desactivada, bem como as técnicas utilizadas no processo de produção” — *i*); consideram-se “disponíveis” “as técnicas desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do sector industrial em causa em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer essas técnicas sejam ou não utilizadas ou produzidas a nível nacional ou comunitário, desde que sejam acessíveis ao operador em condições razoáveis” — *ii*); e são “melhores” quando forem “técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de protecção do ambiente no seu todo” — *iii*).

<sup>25</sup> Sobre os conflitos entre o princípio da protecção da confiança e a criação de regras jurídicas retroactivamente aplicáveis, no âmbito da construção de um “Estado de Direito do Ambiente”, cfr. *Gomes Canotilho, Direito Público do Ambiente*, Lições ao Curso do CEDOUA, Coimbra, 1995/96, policopiado, pp. 22 e ss.

<sup>26</sup> Abstemo-nos intencionalmente de desenvolver por agora este ponto, ao qual pensamos dedicar-nos em profundidade, uma vez que será o tema ao qual subordinaremos a dissertação de doutoramento que estamos a preparar.

<sup>27</sup> Expressamente neste sentido, cfr. *Lindsay Henshaw/Marius Aalders/Per Molander*, cit. (nota 4), p. 40.



<sup>28</sup> Pronunciando-se criticamente contra o padrão ou bitola económico da noção de MTDS e no sentido de só a edição de normas de qualidade ambiental poder contrabalançar o peso dado a esse critério económico da noção, cfr. *David Debarbe*, “Les ambiguïtés de l’approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs: la Directive n.º 96/61/CE du Conseil de l’Union européenne du 24 septembre 1996”, *Revue Juridique de l’Environnement*, 1998, n.º 2, pp. 171-185 (pp. 181 e 183).

<sup>29</sup> Sobre as vantagens (especialmente as económicas) para os operadores industriais resultantes do cumprimento “forçado” de regimes de controlo integrado da poluição, cfr. o interessante estudo de Alex Mehta, “The Benefits of IPC: Views From Industry”, *Environmental Law and Management*, vol. 10, Issue 4 (July-August 1998), pp. 190-196. O Autor põe em destaque os benefícios resultantes do cumprimento do regime (maior eficiência dos processos produtivos, possibilidade de redução de custos, ganhos de produtividade, etc.), da adesão a sistemas de gestão ambiental (nomeadamente de certificação e auditoria ambientais) com as inerentes vantagens de mercado e ainda a venda de tecnologia (por parte das empresas que desenvolvam técnicas de protecção ambiental inovadoras). Tais vantagens não deixam de ser, no entanto, potenciadoras de desigualdades entre as empresas, já que elas são muito mais evidentes e fáceis de promover por parte das grandes empresas, fortalecendo-as ainda mais relativamente às pequenas.

## ***P**rograma Polis – programa ou falta de programa para a requalificação das cidades?*

### RESUMO

*Foi recentemente criado o Programa Polis, programa de requalificação urbana e valorização ambiental das cidades. Considerando-se que a prossecução dos seus objectivos convoca competências de vários domínios técnicos e requer a coordenação e gestão integrada das operações a realizar no âmbito das diferentes intervenções específicas, julgou-se necessário criar um modelo de gestão próprio. Na lei de autorização que o possibilita, conferem-se poderes ao Governo para que adopte medidas que, no fundo, se traduzem em derrogações a algumas das regras gerais de urbanismo recentemente aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 380/99 e pelo novo Código das Expropriações, em nome de “uma eficaz concretização dos objectivos a cumprir”. Pergunta-se: não seriam estes os objectivos a alcançar em todo o domínio da prática urbanística? Concretização das medidas plasmadas nos planos, através da coordenação das várias entidades envolvidas?*

A resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio, aprovou recentemente o Programa Polis, destinado à requalificação e valorização ambiental das cidades, procurando responder a um problema que, na última década, tem assumido um protagonismo crescente na nossa sociedade – a qualidade do ambiente nos centros urbanos.

De facto, pode ler-se na justificação do Programa: “a vida urbana tornou-se a fonte de alguns dos principais problemas ambientais sentidos pela população, especialmente no que diz respeito à ausência de espaços públicos de qualidade, à carência de zonas de lazer e ao aumento dos problemas de congestionamento de trânsito, com a correspondente degradação da qualidade do ar e o aumento dos níveis de ruído”. Estas são questões de planeamento urbanístico da maior importância, na medida em que se reflectem directamente no nível de qualidade de vida dos cidadãos.

### **1. O ambiente urbano – a justificação do Programa**

Pólos essenciais do processo de desenvolvimento económico e social, as cidades são uma realidade importantíssima a considerar na problemática da protecção do ambiente, dada a pressão que o seu crescimento exerce sobre o meio envolvente, mas sobretudo por aí se concentrarem muitas das actividades poluentes, que têm um contributo importante para os problemas que hoje se colocam ao nível da poluição atmosférica, do ruído, do tratamento de resíduos e da protecção das águas.

Com efeito, já há muito que não faz sentido restringir as preocupações ambientais ao espaço rural ou à protecção da biodiversidade. A nossa Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) inclui, desde 1987, entre os instrumentos da política do ambiente, os planos regionais de ordenamento do território, os planos directores municipais e outros instrumentos de intervenção urbanística [artigo 27.º, n.º 1, al. e)]. Por outro lado, o recente Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de Novembro, diz expressamente no n.º 1 do seu artigo 4.º que “a execução da política de ordenamento do território e de urbanismo deve assegurar a qualidade do ambiente sonoro”. Na União Europeia, cerca de 80% das populações vive nas cidades. Em Portugal, segundo dados do recenseamento da população e habitação de 1991, cerca de 68% da população residia em áreas predominantemente urbanas<sup>1</sup>. Apesar de cada vez mais se prezar a tranquilidade da vida dos meios rurais ou a qualidade de vida de que se pode disfrutar nos pequenos aglomerados urbanos, denunciando-se a sua ausência nas grandes cidades, a verdade é que a concentração demográfica nas cidades não pára de aumentar, sendo as pressões urbanas directamente proporcionais aos problemas ambientais. Paga-se com a diminuição da qualidade de vida a possibilidade de ter emprego e acesso a condições económicas e sociais inexistentes fora das cidades de maior dimensão.

Inevitavelmente, estamos também aqui perante questões de ordenamento do território. É urgente criar pólos de atracção e elaborar políticas públicas que tenham por finalidade desenvolver as regiões consideradas menos atractivas, de modo a fixar aí as populações. Ao nível comunitário, dá-se especial relevância à necessidade de melhorar os ambientes urbanos degradados ou ameaçados como factor de coesão social e económica.

Esta perspectiva é tida em consideração pelo Programa Polis, que aposta na requalificação urbana como meio de aumentar os níveis de atractividade de uma região, reforçando o papel das cidades na organização do território.

## **2. O “desordenamento” do território e o caos urbanístico português**

Neste contexto, a situação em Portugal pode ser considerada grave. Num artigo recente publicado numa revista de divulgação<sup>2</sup>, sugestivamente intitulado “O estrago da Nação”, o jornalista propõe-se guiar o leitor por uma viagem ao longo de um país desequilibrado, irreconhecível para qualquer indivíduo que aqui regressasse após vinte anos de ausência. É o resultado de uma situação que ainda não tem solução à vista. Dos 68% da população que em 1991 residia em áreas predominantemente urbanas, 44% concentrava-se na região de Lisboa e Vale do Tejo, 35% na região Norte, 13% na região Centro e apenas 4% no Alentejo e Algarve. Analisando cada uma das regiões, verifica-se que as taxas de urbanização assumem maior expressão em Lisboa e Vale do Tejo (86%), no Algarve (71%) e na região Norte (64%). A maioria das áreas urbanas encontra-se concentrada na faixa litoral ocidental compreendida entre Viana do Castelo e Setúbal e na faixa litoral sul, entre Lagos e Olhão; no interior destacam-se apenas algumas capitais de distrito (Beja, Évora e Castelo Branco) e o Fundão<sup>3</sup>.

Na década de 80, a população do continente estabilizou, consequência da quebra do crescimento natural e de um saldo migratório negativo. Em termos espaciais, só uma estreita faixa de Portugal Continental apresentou valores positivos de crescimento da população e os concelhos que registaram um aumento representam apenas 27% da área total do país, concentrando aí 61% da população. Só as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto representam 40% da população portuguesa<sup>4</sup>. Aos números do crescimento do litoral correspondem os da desertificação do interior.

A este fenómeno associa-se um outro – o da deslocação das populações dos centros das cidades para as suas periferias. A especulação imobiliária origina preços para a habitação incompatíveis para a



classe média, o parque habitacional dos bairros antigos degrada-se a olhos vistos, o acesso fácil ao automóvel possibilita um crescimento disperso e o incremento da pressão demográfica faz disparar os números relativos à construção nova, transformando os arredores das cidades em paisagens de betão armado, dominadas pela construção em altura. Tudo isto permitido pelos PDM's e pela gestão urbanística realizada pelas câmaras. Cada vez mais construção, quando todas as previsões apontam para crescimentos demográficos muito reduzidos a nível nacional nas primeiras décadas do próximo século. Na última década<sup>5</sup> o número de alojamentos aumentou mais de 20%, sendo este aumento particularmente intenso no Algarve e na faixa do norte litoral; mesmo as áreas de forte declínio demográfico do interior verificaram um aumento do número de alojamentos. A saturação urbana é prática instituída em muitos municípios: no território do continente, a concretização dos PDM implicaria um acréscimo de 54% da população em relação a 1991. Segundo dados constantes do Relatório de Estado do Ordenamento do Território de 1999<sup>6</sup>, comparando as áreas dos espaços urbanos existentes com as que se destinam nos Planos Municipais de Ordenamento do Território a futuras ocupações, as áreas urbanizáveis aí propostas representam, em média, um acréscimo de 47,46% da área urbana existente. Comparando os valores obtidos com a variação percentual da população residente (valores dos censos de 1981 e 1991), detectam-se casos de sobredimensionamento de áreas para futura expansão urbana, pois a dinâmica social e económica desses municípios não justifica a afectação de extensas áreas a futuras expansões urbanas.

Com efeito, “se Portugal fosse uma jangada, já se tinha transformado numa Atlântida”, “aquele país rectangular entalado entre Espanha e o mar que nos ensinaram na escola a identificar como Portugal, já não existe”. “Portugal é Lisboa, Porto, Braga, Setúbal e Aveiro. O resto é uma paisagem deserta de gente. Os portugueses saíram dos campos para as cidades, e das grandes cidades para as periferias”<sup>7</sup>. As cidades portuguesas cresceram muito e nem sempre bem, expandiram-se e reestruturaram-se provocando níveis de congestionamento crescente. A litoralização do país, o aumento da urbanização e a tendência para a concentração da população nos aglomerados mais importantes são visíveis<sup>8</sup>. As consequências não se fizeram esperar e agravam-se a cada dia que passa. Entre problemas sociais prementes que não cabem no âmbito deste trabalho, mas que se reflectem inevitavelmente na qualidade de vida dos indivíduos (como a insegurança crescente), contam-se outros provocados por esta pressão urbana – poluição atmosférica, ruído, degradação dos (poucos) espaços verdes existentes no seio das cidades, urgência do tratamento dos resíduos produzidos nos centros urbanos, poluição das águas. O próprio efeito devastador que os incêndios têm tido no interior do país, com tudo o que significam em termos de perda da biodiversidade e de poluição do ar (gases emitidos para a atmosfera, nomeadamente o dióxido de carbono) estão de algum modo relacionados com este fenómeno – não há quem limpe as florestas e as vigie convenientemente.

Ambiente, urbanismo e ordenamento do território estão assim intimamente relacionados. Uma realidade que tem necessariamente reflexos ao nível das intervenções – benéficas ou perniciosas – realizadas nestas áreas pelo poder político<sup>9</sup>. Realidade que foi atendida na nova orgânica do Governo, onde pela primeira vez se reúnem ambiente e ordenamento sob um mesmo ministério, agora também responsável pela tutela das autarquias, no intuito de criar melhores condições para a consideração integrada dos interesses em causa.

Realidade também tida em conta na elaboração do Programa Polis, primeiro fruto daquela medida de organização governativa<sup>10</sup>. Programa que, identificando muitos dos problemas enunciados, procura dar um contributo para a solução de alguns deles (tendo presente que a sua resolução remete para uma grande diversidade de políticas sectoriais, que extravasa o seu âmbito). Aí se afirma “a vida urbana

tornou-se a fonte de alguns dos principais problemas ambientais sentidos pela população” e, constatando que as cidades têm uma função de “alavanca do desenvolvimento” que não pode ser desempenhada por aquelas que “não tenham um ambiente de qualidade e níveis elevados de atractividade”, conclui-se: “a requalificação urbana é relevante, não apenas para as próprias cidades, para os seus habitantes e para os seus ‘utentes’<sup>11</sup>, mas também como trave mestra de um modelo de desenvolvimento da sociedade como um todo”. E, ainda, “se ambiente e ordenamento são indissociáveis em qualquer lugar do mundo, em Portugal essa relação é ainda mais estreita porque muitas cidades buscam, ainda, desígnios estratégicos e factores de diferenciação e competitividade em que a qualidade do ambiente urbano pode desempenhar um papel decisivo”. Ou seja, requalificação urbana como resposta às necessidades de uma *gestão sustentável das cidades*, mas também imbuída de uma *dimensão estratégica*, não menos relevante. Efectivamente, “a maioria das regiões não pode ignorar o potencial de transformação, de inovação e de difusão do conhecimento que se concentra nas cidades qualquer que seja a sua dimensão”. “É hoje um facto perfeitamente assumido que a aceleração do processo de urbanização constitui uma das mais poderosas manifestações estruturais dos processos de desenvolvimento”<sup>12</sup>. A que custo?

Resta saber se as soluções que o Programa contém, a começar pela selecção das cidades contempladas, trarão um contributo importante para começar a resolver os problemas enunciados e atenderão efectivamente às especificidades da situação portuguesa. Haverá esperança para o “estrango da Nação”?

### **3. Objectivos e desígnios estratégicos do Polis**

Considerado por alguns como mais um instrumento de planeamento que tem em vista justificar as verbas comunitárias pretendidas para o III Quadro Comunitário de Apoio, o Programa Polis é o primeiro programa de requalificação urbana e valorização ambiental da iniciativa da Administração Central, tendo, no plano formal, e relativamente a outros instrumentos, a vantagem de ser traduzido em projectos. Criticado por uns, é aplaudido por quem vinha reclamando há muito uma maior intervenção do Estado nas questões do urbanismo.

O Programa visa desenvolver um conjunto de intervenções consideradas exemplares em vários centros urbanos, aproveitando a experiência recentemente adquirida com a Expo’ 98 em termos de intervenção urbana, ao nível jurídico e institucional, em particular no que diz respeito à realização de parcerias entre o Governo e as câmaras municipais e à utilização de novos instrumentos urbanísticos. Deseja-se que estas intervenções possam servir de referência a outras acções a desenvolver pelas autarquias locais — ou seja, o Polis pretende ser um “case study” para o resto do país —, sendo complementarmente apoiadas outras iniciativas locais com mérito do ponto de vista urbanístico e ambiental.

São indicados como objectivos específicos do Programa:

- a) desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental;
- b) desenvolver acções que contribuam para a requalificação e revitalização de centros urbanos, que promovam a multifuncionalidade desses centros e que reforcem o seu papel na região em que se inserem;
- c) apoiar outras acções de requalificação que permitam melhorar a qualidade do ambiente urbano e valorizar a presença de elementos ambientais estruturantes tais como frentes de rio ou de costa;
- d) apoiar iniciativas que visem aumentar as zonas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito automóvel em centros urbanos.<sup>13</sup>

Está estruturado em 4 componentes: componente 1, operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental; componente 2, intervenções em cidades com áreas classificadas como património mundial; componente 3, valorização urbanística e ambiental em áreas de realojamento; componente 4, medidas complementares para melhorar as condições urbanísticas e ambientais das cidades (que abarcam, entre outras, a redução do tráfego, instalação de sistemas de monitorização da qualidade ambiental, sistemas de recolha selectiva de lixo, requalificação das envolventes das escolas, educação ambiental). A primeira e a quarta estão subdivididas em diferentes linhas de acção. A maior atenção, porém, é dada à componente 1, o que se traduz também ao nível do financiamento – dos 160 milhões de contos previstos, 125 estão destinados a esta componente (a segunda, que se destina a Angra do Heroísmo, Évora, Porto e Sintra, disporá de 4 milhões, para a terceira estão disponíveis 10 milhões e para todos os projectos integrados na quarta componente, abertos a candidaturas, sobram 21 milhões de contos). Visa apoiar as referidas intervenções que serão o espelho do que deverá ser uma requalificação urbana e ambiental.

Aqui, optou-se por eleger um conjunto limitado de cidades alvo de intervenções identificadas pela sua relevância e natureza exemplar (que integram a linha 1 desta primeira componente) que servirão de referência a outras intervenções a identificar e desenvolver posteriormente pelas autarquias locais que não foram escolhidas para esta primeira fase de execução (e que poderão ser apoiadas pelo Polis, mediante candidatura, nos termos do despacho normativo n.º 45-A/2000, de 21 de Dezembro, emitido pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território – integram a linha 2). No Programa considera-se que o número indicado de intervenções alvo rondaria as 10 ou 15 cidades. Na prática foram escolhidas 18: Viana do Castelo, Bragança, Vila Real, Vila do Conde, Matosinhos, Porto, Vila Nova de Gaia, Aveiro, Coimbra, Viseu, Guarda, Covilhã, Castelo Branco, Leiria, Sintra (Cacém), Almada (Costa da Caparica), Beja e Albufeira.

É este o primeiro ponto da discórdia gerada pelo Programa. Tratando-se de uma intervenção pública, porque não pautá-la desde o início por critérios de transparência, abrindo-se um concurso público de projectos, a que poderiam candidatar-se todas as autarquias que assim o desejassem em igualdade de circunstâncias? Estas intervenções foram quase todas identificadas e escolhidas, sendo um dos critérios adoptados o facto de os projectos já existirem ou estarem em preparação. Porquê estas e não outras? “Independentemente da pertinência dos casos, perdeu-se uma boa oportunidade de, através de candidaturas, estimular todas as autarquias, numa lógica saudavelmente competitiva, a pensar ambientalmente as suas cidades e segundo os critérios definidos no Polis”<sup>14</sup>. Como disse Helena Roseta, “a intervenção do Estado na qualificação da cidade é indissociável de uma encomenda pública, sujeita a critérios previamente conhecidos”<sup>15</sup>.

Além do mais, a maioria das cidades contempladas, apesar de distribuídas por todo o território continental, são cidades em franco crescimento. Se, por um lado, será aí que se colocam os problemas ambientais mais prementes, por outro, a selecção efectuada deixa muito a desejar numa perspectiva de ordenamento do território e de equilíbrio regional.

#### **4. O modelo de gestão e as soluções jurídicas consagradas no Polis**

No que se refere aos projectos integrados na 1.ª linha da componente 1 optou-se pela lógica da política de excepção seguida entre 1993 e 1998 com vista à realização da Expo’98.

O objectivo é estabelecer um paradigma e “criar uma dinâmica com efeitos multiplicadores, à semelhança do que aconteceu, aliás, com a própria Expo’98”. Reconhecendo-se que esta teve um

impacte muito significativo, ao estabelecer um novo paradigma de qualidade do espaço urbano e de valorização das suas componentes ambientais, considera-se que esta é uma das especificidades que a realidade portuguesa apresenta na temática da requalificação urbana. Assim, pode ler-se no Programa, “importa tirar partido desta atitude, promovendo intervenções que disseminem à escala de cada aglomerado urbano as virtudes daquela intervenção”.

Porém, a experiência da Expo'98 tem um peso excessivo no âmbito do Programa Polis, indo aí buscar-se o modelo de gestão que o vai guiar e adoptando-se excepções às regras urbanísticas em tudo semelhantes às que foram então criadas. Mais do que mera inspiração, é de um verdadeiro paralelismo que se trata. Será que as circunstâncias envolventes justificam este paralelismo? Julgamos que não. A política de excepção adoptada com vista à realização da Expo'98 foi então justificada pela existência de prazos a cumprir, prazos improrrogáveis, cujo incumprimento comprometeria no exterior a imagem do país. Tendo-se reconhecido a inadequação das normas gerais existentes na altura, limitativas da rápida transformação urbanística que se desejava, optou-se por uma intervenção de excepção.

Para o efeito, criou-se a Parque Expo'98, S.A., sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (Dec.-Lei n.º 88/93, de 23 de Março), justificando-se a entrega a uma entidade de estrutura empresarial das actividades de concepção e execução do projecto de reconversão urbanística da zona de intervenção da Expo'98, bem como a gestão dos meios de financiamento das actividades necessárias à sua realização, tendo em atenção a dimensão e complexidade daquelas actividades. À Parque Expo foram então atribuídos poderes excepcionais, possibilitados pela Lei n.º 57/93, de 6 de Agosto, lei que autorizou o Governo a aprovar o regime de reordenamento urbano para a zona de intervenção da Expo'98, que veio a ser aprovado pelo Decreto-Lei n.º 354/93, de 9 de Outubro. Aí, no artigo 2.º, se incumbiu a Parque Expo de elaborar os planos de ordenamento necessários, nomeadamente planos de urbanização e planos de pormenor, submetendo-os a aprovação directa do Governo (que pelas regras constantes do então vigente Dec.-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, deveriam ser elaborados pelas câmaras municipais, com o acompanhamento da comissão de coordenação regional da área em causa e por uma comissão técnica nomeada para o efeito, estando sujeitos a pareceres e inquérito público, sendo aprovados pelas assembleias municipais respectivas e eventualmente ratificados pelo Governo). Entre outros, foram-lhe atribuídos poderes de entidade expropriante, bem como o direito de utilizar e administrar os bens do domínio público do Estado (artigos 6.º e 7.º, n.º 2, do Dec.-Lei n.º 88/93), foi dispensada dos procedimentos de licenciamento dos loteamentos e obras de urbanização, constantes dos Decs.-Leis n.ºs 448/91, de 29 de Novembro, e 445/91, de 20 de Novembro (artigo 3.º do Dec.-Lei n.º 354/93). Tudo em nome do êxito de um “projecto nacional que visa contribuir para uma maior afirmação do Estado Português no plano internacional, para a divulgação da cultura e da capacidade de realização dos Portugueses, para relembrar e comemorar o papel de Portugal na definição da comunidade internacional com a epopeia dos Descobrimentos, bem como chamar a atenção do mundo para as virtualidades e constrangimentos da exploração dos oceanos à escala planetária” (preâmbulo do Dec.-Lei n.º 354/93); e ainda justificado pelos problemas acrescidos da sua realização numa área urbana degradada, que era necessário recuperar e reconverter.

Foram estes os interesses que justificaram as excepções então criadas. Estão eles presentes na execução de um programa com os desígnios do Polis? No fundo, o que aqui está em causa são intervenções de requalificação urbana com carácter demonstrativo para o resto do país. Não há razões de urgência que obriguem à adopção de mecanismos de gestão urbanística semelhantes aos que foram criados entre 1993 e 1998. Existem sim as mesmas razões de urgência subjacentes às preocupações relacionadas com o caos urbanístico que assolou o país já há alguns anos e que nenhuma medida

legislativa parece conseguir impedir. Algo está mal, quando se constata a necessidade de ter de recorrer a um modelo excepcional para permitir a intervenção urbanística desejada com este Programa, contornando as regras gerais do urbanismo, aplicáveis uniformemente a todo o país, aprovadas em 1998 e 1999<sup>16</sup>.

Porém, o propósito do Polis é claro: “em especial a componente 1 do Programa requer a adopção de medidas de excepção que assegurem a realização em tempo oportuno das operações integradas que a integram (*sic.*). Estas operações têm uma escala muito significativa e obrigam a realizar um conjunto de acções que se pretende executar em simultâneo, evitando um arrastamento no tempo que prejudicaria os propósitos do Programa e perturbaria, seguramente, a vida dos cidadãos que vivem ou utilizam as zonas de intervenção”. Pergunta-se: não são estes interesses (que, em último termo, se reconduzem à qualidade de vida dos cidadãos e ao direito a uma actuação eficaz da Administração quando estão em causa as suas posições jurídicas subjectivas) que perpassam todas as questões relativas ao urbanismo e que se manifestam em todo o território nacional? A política de excepção seguida não será justificada pela “natureza demonstrativa e exemplar” das intervenções a realizar, sendo deste modo posto em causa o princípio jurídico da igualdade.

A adopção desta política de excepção reflecte-se em dois aspectos: o modelo de gestão adoptado e o regime de excepção previsto para as regras urbanísticas. O procedimento adoptado para a sua implementação é paralelo ao que foi seguido para a realização da Expo'98<sup>17</sup>.

#### 4.1. Um modelo de gestão duvidoso

Considerando-se que as intervenções previstas na componente 1 do Programa se caracterizarão por uma grande multidisciplinaridade, requerendo competências em domínios técnicos específicos (novamente, não é o que sucede em qualquer intervenção urbanística, independentemente do seu grau de complexidade?), prevêem-se modelos de operacionalização das intervenções que garantam a sua eficácia no terreno.

Assim, para a gestão de cada projecto de intervenção será criada uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, constituída com a participação maioritária do Estado e com a participação das autarquias envolvidas, cujo objecto social é a execução do plano definido no projecto aprovado para cada zona de intervenção<sup>18</sup>. Considera-se que deste modo se possibilitará a adaptação do modelo de intervenção a cada uma das realidades em concreto.

Até ao presente momento foram criadas as seguintes sociedades, seguindo de perto os moldes da criação da Parque Expo: sociedade VianaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo, S. A. (Decreto-Lei n.º 186/2000, de 11 de Agosto); ViseuPolis, S. A., sociedade de requalificação ambiental e urbana de Viseu (Decreto-Lei n.º 227/2000, de 9 de Setembro), BejaPolis — Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Beja, S. A. (Decreto-Lei n.º 261/2000, de 17 de Outubro); PolisVila Real, — Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Vila Real, S. A. (Decreto-Lei n.º 265/2000, de 18 de Outubro); BragançaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Bragança, S. A. (Decreto-Lei n.º 275/2000, de 9 de Novembro); PolisMatosinhos, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Matosinhos, S. A. (Decreto-Lei n.º 303/2000, de 21 de Novembro); PolisCastelo Branco, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Castelo Branco, S. A. (Decreto-Lei n.º 305/2000, de 24 de Novembro); PolisVila do Conde, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Vila do Conde, S. A. (Decreto-Lei n.º 307/2000, de 28 de Novembro); e LeiriaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Leiria, S. A. (Decreto-Lei n.º 308/2000, de 28 de Novembro). Regem-se pelo regime jurídico do sector empresarial

do Estado (Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro) e, para além da gestão e coordenação do investimento a realizar nas zonas de intervenção de cada cidade, no quadro do Polis, têm igualmente por objecto “o desenvolvimento de acções estruturantes em matéria de valorização e requalificação ambiental e urbana, dinamização de actividades turísticas, culturais e desportivas e outras intervenções que contribuam para o desenvolvimento económico e social da respectiva área de intervenção” (artigos 1.º, n.º 3, de cada um dos diplomas referidos).

As intervenções a realizar por cada uma daquelas sociedades estão subordinadas à elaboração prévia de um *plano estratégico*, que define a sequência de actos e especifica as áreas e a natureza das intervenções, prevendo-se no texto da resolução que será realizado pelo município respectivo e pela Parque Expo, sob proposta do Gabinete Coordenador do Programa (artigos 2.º daqueles diplomas). Este organismo será dirigido por um coordenador a nomear pelo Governo e estará sob a tutela directa do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, competindo-lhe a monitorização do Programa. Essencialmente, visa articular as diferentes fontes de financiamento e garantir o cumprimento dos seus objectivos pelos diferentes projectos, bem como a correcta aplicação dos fundos do III Quadro Comunitário de Apoio.

Recentemente, o Tribunal de Contas recusou o visto prévio ao contrato celebrado entre a Direcção-Geral de Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) e a Parque Expo que tinha como objectivo a elaboração daqueles planos estratégicos relativos às intervenções a realizar em Albufeira, Aveiro, Beja, Bragança, Covilhã, Guarda, Vila do Conde e Vila Real. O Tribunal considerou insuficiente o fundamento apresentado pela DGOTDU que justificaria o ajuste directo dos referidos planos à Parque Expo, quando, dadas as circunstâncias (em particular o montante envolvido), o Estado seria obrigado a abrir um concurso internacional. Estando em causa a violação de disposições legais, o Tribunal de Contas pronunciou-se pela nulidade do contrato. Os argumentos apresentados pela DGOTDU e que sustentam, na sua perspectiva, o ajuste directo vão na linha daqueles que se encontram no texto do Programa, para justificar o protagonismo conferido em vários aspectos àquela sociedade: a experiência acumulada no âmbito da requalificação urbana e valorização ambiental e o facto de possuir a estrutura necessária dada a complexidade dos trabalhos a realizar. Segundo o Tribunal de Contas, daqui não se pode inferir que a Parque Expo seja a única entidade a nível internacional e nacional apta para elaborar os planos estratégicos em causa, tanto mais que da proposta apresentada por aquela sociedade, relativa ao contrato agora chumbado, resulta que para o cumprimento das obrigações por si assumidas teria que recorrer, nas áreas mais importantes da execução dos planos estratégicos, a serviços prestados por entidades externas. O Programa está ainda numa fase inicial de execução. Seguir-se-ão outros sinais vermelhos ao modelo de gestão nele adoptado?

Como dissemos, o papel da Parque Expo não se fica por aqui. As várias entidades incumbidas da gestão de cada projecto de intervenção são sociedades de capitais públicos, com participação (maioritária) do Estado, por um lado, e de cada um dos municípios envolvidos, por outro. O Programa prevê que o Estado, accionista maioritário, celebrará, após a constituição daquelas sociedades, um *contrato de gestão da sua participação social* com empresas do seu sector empresarial que tenham experiência em intervenções urbanísticas de grande escala. Adianta-se: “as sociedades Parque Expo’ 98, S. A., e Porto 2001, S. A., pela sua experiência e esfera de actuação, são, obviamente, candidatas a desempenhar um papel neste modelo”; logo a seguir disfarça-se este protagonismo: “é desejável também o recurso a empresas privadas especializadas na gestão de projectos para complementar a capacidade daquelas empresas e estimular o mercado”. Nos preâmbulos dos diplomas que aprovaram os estatutos de cada uma das sociedades constituídas até este momento pode ler-se: “surge como

relevante a possibilidade de contar com a colaboração de entidades com experiência e conhecimento relevantes no âmbito de intervenções de requalificação e reordenamento de espaço urbano, designadamente na elaboração ou concepção dos planos de urbanização e de pormenor subjacentes à intervenção a realizar, ou na designação e coordenação das entidades encarregadas da elaboração dos mesmos, bem como na coordenação de procedimentos e concursos destinados à execução de trabalhos e obras ou prestação de serviços, sem prejuízo da autonomia contratual de que se encontra dotada a sociedade constituída pelo presente diploma”. Sem dúvida uma clara menção às duas sociedades referidas. Mais à frente, nesses textos legais, no artigo 4.º, regula-se o exercício de direitos dos accionistas (os do Estado ficam a cargo de um representante designado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Ambiente e do Ordenamento do Território, enquanto que os dos municípios são exercidos por representantes designados pelas respectivas Câmaras Municipais) e no n.º 4 do mesmo artigo prevê-se que as sociedades em causa confirmam mandato a entidade terceira, para a direcção e coordenação geral da intervenção. Curiosamente, apenas nos diplomas relativos à VianaPolis e à ViseuPolis, aprovados, respectivamente, em Agosto e Setembro, se identifica essa entidade – a Parque Expo. O mesmo já não sucede com as restantes, criadas em Outubro e Novembro que, para o mesmo efeito, conferirão mandato a uma entidade terceira, seleccionada por concurso público. Aparentemente, haveria aqui um recuo, porém, no Decreto-Lei n.º 308/2000, de 28 de Novembro, relativo à LeiriaPolis, volta a aparecer a referência explícita à Parque Expo.

Tudo numa altura em que a gestão desta sociedade, em termos de resultados finais, está longe de ter uma avaliação positiva.

#### 4.2. As excepções às regras urbanísticas

##### a) Quanto à elaboração dos planos de reordenamento

A Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, autorizou o Governo a criar um regime especial de reordenamento urbano para as zonas de intervenção “definidas e a definir” no âmbito do Programa Polis. Ao abrigo deste diploma, o Dec.-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, veio estabelecer o regime excepcional aplicável às sociedades gestoras, determinando que os planos de urbanização e os planos de pormenor que se revelem necessários para proceder a esse reordenamento urbano *serão elaborados pelas sociedades gestoras responsáveis pela execução dos projectos* (artigo 3.º, n.º 5). A sua elaboração será *acompanhada por uma comissão técnica*, constituída por representantes dos Ministros do Ambiente e do Ordenamento do Território, que preside, do Ministro das Finanças, do Ministro do Equipamento Social e do Ministro da Cultura, assim como por representantes das Câmaras Municipais de cada uma das zonas. Esta comissão emitirá um *parecer prévio* sobre o plano. Haverá um *período de discussão pública* anunciado com a antecedência mínima de 15 dias e que *não pode ser inferior a 30 dias*. Uma vez concluído o plano será sujeito a *aprovação pela Assembleia Municipal* e, nos casos previstos na lei, a *ratificação governamental*<sup>19</sup>, no prazo de 30 dias a contar da aprovação municipal (artigo 3.º, n.ºs 1 a 4, do Dec.-Lei n.º 314/2000).

Há aqui um desvio<sup>20</sup> relativamente ao *procedimento geral de elaboração de planos de urbanização e planos de pormenor* previsto no Dec.-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, segundo o qual a sua *elaboração compete à Câmara*, sendo determinada por deliberação a publicar no *Diário da República* e a divulgar através da comunicação social e que contém os respectivos prazos de elaboração (artigo 74.º, n.º 1). O acompanhamento, nos termos do procedimento geral, é *assegurado pela comissão de coordenação regional* (CCR) que elabora parecer escrito, após a audição das entidades representativas dos interesses a ponderar (artigo 75.º, n.º 7), estando prevista uma fase de

concertação (diz o n.º 5 do artigo 76.º que “as propostas de plano de urbanização e de plano de pormenor, acompanhadas do parecer da comissão de coordenação regional, são submetidas à apreciação das entidades públicas que se devam pronunciar e dos representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais a salvaguardar, em termos análogos ao disposto nos n.ºs anteriores — quando as entidades ouvidas tenham discordado formalmente das soluções projectadas —, devendo a câmara municipal promover as necessárias reuniões de concertação”). Além disso, *o período de discussão pública não pode ser inferior a 60 dias* (artigo 77.º, n.º 4). O Dec.-Lei n.º 380/99 não prevê qualquer prazo para se proceder à *ratificação governamental*, apenas prevê o prazo máximo que deve mediar entre a conclusão da elaboração do plano (que coincide com a aprovação da respectiva proposta pela assembleia municipal) e a sua publicação no *Diário da República* que, no caso dos planos de urbanização e de pormenor, *não poderá exceder 6 meses* (ou 3 meses, se não houver lugar a ratificação — cfr: artigo 81.º).

Que conclusão se pode tirar? Há uma *concentração de poderes* no que respeita à elaboração dos planos necessários ao reordenamento das áreas a abranger pelo Polis. Retiram-se poderes aos municípios para os conferir a sociedades de que o Estado é accionista maioritário (detém 60% do capital social em todas elas), retiram-se poderes a um serviço desconcentrado do Ministério do Planeamento para os atribuir a uma comissão composta por quatro ministros, presidida por um deles, onde estão também presentes representantes das câmaras municipais. No texto da lei autorizativa nada é dito quanto à audição das entidades representativas dos interesses a ponderar (garantida pelas CCR no procedimento previsto no Dec.-Lei n.º 380/99), nem quanto a uma eventual fase de concertação<sup>21</sup>. *Encurtam-se os prazos* do período destinado a garantir a participação dos interessados. Em nome da eficácia e da agilidade<sup>22</sup>. Pergunta-se: será mais eficaz o plano elaborado mais rapidamente ou aquele que contém medidas que resultam de um procedimento concertado e participado? Além disso, a conformidade destas soluções com os princípios constitucionais da autonomia dos municípios e da descentralização administrativa poderá ser duvidosa.

#### b) Um regime específico de licenciamento

O texto da resolução que aprovou o Programa prevê a definição de um regime específico de licenciamento de obras, infra-estruturas e edificações capaz de dar resposta às necessidades de cada projecto, que passaria pela *dispensa dos licenciamentos de obras* realizadas pelas sociedades no âmbito do plano de intervenção, “*nos termos da legislação aplicável*”. Prevê também que “para execução dos planos de urbanização e dos planos de pormenor as operações de loteamento e os projectos de obras da iniciativa da entidade promotora do projecto são dispensados de licenciamento nos termos da legislação aplicável”; e ainda que “a divisão dos terrenos constante dos planos de pormenor vale, para todos os efeitos, como operação de reparcelamento e loteamento competindo às entidades promotoras a aprovação das respectivas obras de urbanização.”

A lei de autorização e o Dec.-Lei n.º 314/2000 publicado no seu seguimento foram consideravelmente menos parcimoniosos do que a resolução n.º 26/2000. O artigo 4.º do referido decreto-lei prevê que “*os licenciamentos municipais relativos a loteamentos urbanos, a obras de urbanização e a obras particulares* necessárias à realização das intervenções aprovadas e a aprovar para cada zona, no âmbito do Programa Polis, cuja promoção ou instalação seja, directa ou indirectamente, da responsabilidade das sociedades gestoras serão concedidos num prazo máximo de 30 dias, contados a partir da emissão ou do final do prazo para a emissão dos pareceres das entidades consultadas, não podendo tal prazo ser interrompido por períodos de tempo que totalizem mais de 10 dias” (artigo 4.º, n.º 1).

À primeira vista, o reconhecimento de uma eventual dispensa de licenciamento relativamente às operações de loteamento e às obras (de urbanização e particulares) realizadas pelas sociedades no



âmbito do plano de intervenção não estaria coberta pelas isenções previstas no artigo 1.º do Dec.-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, e no artigo 3.º do Dec.-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro<sup>23</sup> (já de si bastante controversas sob o ponto de vista da sua conformidade com os princípios da autonomia dos municípios e da descentralização administrativa<sup>24</sup>), ao contrário do que a expressão “nos termos da legislação aplicável” poderia dar a entender. Deste modo, a ser introduzida para as intervenções a realizar no âmbito do Polis, consubstanciaria mais uma excepção de vulto ao regime jurídico das regras urbanísticas. Vejamos se é de facto assim.

Está em causa o licenciamento de obras de urbanização e de obras particulares da responsabilidade de sociedades anónimas de capitais públicos, *desprovidas de personalidade jurídica pública* (seriam pessoas colectivas públicas se tivessem sido constituídas sob a forma de entidades públicas empresariais, caso em que a sua denominação deveria integrar a expressão “entidade pública empresarial” ou as iniciais “E. P. E.”, nos termos do artigo 24.º do Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro). São empresas públicas sob a forma societária, que fazem parte do sector empresarial do Estado, nos termos dos artigos 2.º e 6.º deste diploma legal (bem como do artigo 1.º, n.º 2, dos diplomas que criaram as diversas sociedades), mas não são pessoas colectivas públicas. Ainda assim fazem parte da administração indirecta do Estado (são organismos criados pelo Estado para prosseguirem certos interesses seus sob sua orientação). Deste modo, está preenchido o primeiro requisito para considerar dispensadas de licenciamento municipal as obras de urbanização por elas realizadas, por aplicação do n.º 3 do artigo 1.º do Dec.-Lei n.º 448/91; para estarem abrangidas por esta previsão normativa, basta qualificá-las como sendo de interesse público, o que foi determinado pelo Dec.-Lei n.º 314/2000<sup>25</sup>. Assim, a aprovação dos respectivos projectos terá apenas de ser precedida da audição da respectiva câmara municipal (artigo 65.º, n.º 2, do Dec.-Lei n.º 448/91<sup>26</sup>). O mesmo não sucederá relativamente às obras sujeitas a licenciamento nos termos do Dec.-Lei n.º 445/91, já que as obras promovidas pela administração indirecta do Estado que beneficiam da dispensa são as que estão taxativamente previstas nas alíneas *d*) a *f*) do n.º 1 do seu artigo 3.º, nenhuma delas abrangendo as obras promovidas por sociedades anónimas de capitais públicos. Ou seja, caso o legislador tivesse seguido o desejo manifestado no texto da resolução n.º 26/2000, tal significaria mais uma excepção às regras gerais. Porém, a lei de autorização não previu a possibilidade de dispensa dos licenciamentos municipais de obras, existindo apenas uma abertura nesse sentido no que respeita ao licenciamento de operações de loteamento e de obras de urbanização.

O prazo de 30 dias estabelecido para os licenciamentos corresponde sensivelmente aos constantes das regras gerais (artigo 13.º, n.ºs 5 e 6, e artigo 22.º, n.º 3, do Dec.-Lei n.º 448/91, artigo 20.º do Dec.-Lei n.º 445/91). A referência ao modo de contagem deste prazo (esta não poderá ser interrompida por períodos de tempo que totalizem mais de 10 dias) reflecte também aqui a preocupação com a rapidez dos procedimentos administrativos de licenciamento.

#### c) O regime das expropriações

Também em matéria de expropriações se prevêem especificidades.

O Dec.-Lei n.º 314/2000 criou, ao abrigo da lei de autorização, um regime especial para as expropriações a efectuar ao abrigo do Programa Polis, no sentido de tornar o seu processo célere e eficaz “por forma a garantir o respeito pelo calendário previsto” (artigo 2.º, al. *f*), da Lei n.º 18/2000). Esse regime especial, consagrado nos artigos 6.º a 9.º daquele diploma, abrange as expropriações dos imóveis localizados nas zonas abrangidas pelo Programa (e dos direitos a eles relativos) que são necessárias à sua execução (seja nas zonas de intervenção já aprovadas seja naquelas que estão por aprovar), bem como as expropriações necessárias à reinstalação e funcionamento das actividades localizadas nas

referidas zonas, e ainda o direito de constituir as servidões necessárias aos mesmos fins. Todas estas expropriações são consideradas de utilidade pública e é-lhes atribuído *carácter de urgência*. Deste modo, a posse administrativa dos bens em causa é conferida de imediato às sociedades gestoras, em conformidade com o disposto no artigo 15.º, n.º 2, do Código das Expropriações (artigo 7.º do Dec.-Lei n.º 314/2000).

Estas sociedades adquirem a qualidade de entidades expropriantes no sentido (que é frequentemente dado àquela expressão) da entidade que tem a possibilidade de dar início e de conduzir o procedimento expropriativo, nos termos dos artigos 10.º e ss. do Código das Expropriações<sup>27</sup>, bem como de conduzir o respectivo contencioso indemnizatório – o que é confirmado pelo disposto no artigo 6.º, n.º 4, do Dec.-Lei n.º 314/2000. Assim, a VianaPolis, a ViseuPolis, a BejaPolis, a PolisVila Real, a BragançaPolis, a PolisMatosinhos, a PolisCastelo Branco, a PolisVila do Conde e a PolisLeiria têm poderes “para, de acordo com o previsto no Código das Expropriações, requerer do Governo a declaração de utilidade pública de quaisquer imóveis e direitos constituídos sobre os mesmos que se repute necessários à prossecução do seu objecto social” (artigo 7.º, n.º 1, al. a), dos Decretos-Leis n.º 186/2000, de 11 de Agosto, n.º 227/2000, de 9 de Setembro, n.º 261/2000, de 17 de Outubro, n.º 265/2000, de 18 de Outubro, n.º 275/2000, de 9 de Novembro, n.º 303/2000, de 21 de Novembro, n.º 305/2000, de 24 de Novembro, n.º 307/2000, de 28 de Novembro, e n.º 308/2000, de 28 de Novembro)<sup>28</sup>.

Com efeito, na ordem jurídica portuguesa, só o Estado, as regiões autónomas e, agora, os municípios (artigo 14.º do Código das Expropriações de 1999) têm o poder de declarar a utilidade pública da expropriação, bem como de autorizar a posse administrativa dos bens expropriados, sendo as únicas entidades expropriantes, no sentido rigoroso da expressão<sup>29</sup>. É um especial poder de autoridade relativamente aos administrados, “um poder que só deve caber às mais elevadas estruturas decisórias de uma comunidade a quem caiba exclusivamente a prossecução do interesse público”<sup>30</sup>.

À primeira vista, de acordo com as regras gerais, o órgão competente para declarar a utilidade pública da expropriação deveria ser a assembleia municipal, por estarem em causa expropriações para efeitos de concretização de planos de urbanização e planos de pormenor, e não o Governo, como está previsto para os actos expropriativos a realizar no âmbito do Polis. No entanto, falha um dos requisitos previstos no artigo 14.º, n.º 2, do Código das Expropriações necessários para que se verifique a competência da assembleia municipal (aliás ressalvada pelo artigo 6.º, n.º 4, do Dec.-Lei n.º 314/2000<sup>31</sup>) – não se trata neste caso de “expropriações da iniciativa da administração local autárquica”. O facto de o Estado ser, nestes casos, a entidade expropriante está de acordo com as regras que são especialmente consagradas relativamente à elaboração destes planos, no que respeita às áreas de intervenção do Polis. As sociedades criadas para o desenvolvimento do Programa nas diferentes cidades contempladas são, assim, entidades procedimentalmente expropriantes (no sentido referido supra). Cremos que as entidades beneficiárias da expropriação serão os municípios, dados os objectivos do Polis a que toda esta estrutura está funcionalizada – requalificação urbana e valorização ambiental das cidades.

No que respeita à justa indemnização, indispensável à legalidade da expropriação, o artigo 8.º do Dec.-Lei n.º 314/2000 determina que o seu valor será fixado de comum acordo entre as partes (em termos paralelos aos previstos no Código das Expropriações). Quanto à fase judicial das expropriações, as especificidades previstas dizem apenas respeito à arbitragem que tem lugar nos processos de expropriação litigiosa. Com efeito, caso não seja possível alcançar o almejado acordo, será criada uma comissão arbitral, constituída por três árbitros nomeados pelas partes, nos termos do artigo 9.º do Dec.-Lei n.º 314/2000 (e não designados pelo presidente do Tribunal da Relação com jurisdição sobre a área onde se situa o imóvel, a pedido da entidade expropriante, como determina o artigo 45.º

do Código das Expropriações; este magistrado apenas intervirá se o expropriado não indicar nenhum árbitro no prazo que lhe é fixado ou se não houver acordo quanto à escolha do terceiro árbitro que integra a referida comissão).

#### 4.3. Os poderes especiais conferidos às sociedades

As leis até agora aprovadas são pródigas quanto ao conjunto de poderes próprios das autoridades administrativas atribuídos às sociedades responsáveis pela execução das intervenções integradas no Polis, já que, “em virtude da natureza das intervenções programadas, as quais revestem um carácter inequivocamente urgente, não faria sentido constituir sociedades a fim de agilizar a realização das intervenções, sem atribuir às mesmas meios suficientes para prosseguir os seus objectivos”, informamos a resolução do conselho de ministros.

Assim, a lei de autorização previu que lhes fossem reconhecidos, “apenas nos casos em que tal seja necessário e se justifique”: 1) os poderes atribuídos às administrações dos portos das cidades onde se situem as intervenções, relativamente aos imóveis localizados nas zonas de intervenção que coincidam com as zonas de jurisdição daquelas administrações (reconhecimento dependente de despacho conjunto do Ministro do Equipamento Social e do Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território, nos termos do artigo 5.º do Dec.-Lei n.º 314/2000); e 2) a competência para emitir parecer prévio, a submeter a decisão ministerial, quanto à realização de quaisquer obras nas zonas de protecção definidas no diploma que delimita as zonas de intervenção, enquanto não entrarem em vigor para as referidas zonas, plano de urbanização ou plano de pormenor (sendo estes, naturalmente, elaborados nos termos supra referidos).

Além disso, nos diplomas que criaram as diversas sociedades gestoras actualmente em vigor, nos artigos que têm por epígrafe “prerrogativas da sociedade”, pode ler-se: “sem prejuízo dos demais poderes que a lei venha a conferir à sociedade VianaPolis — ViseuPolis, BejaPolis, PolisVila Real, BragançaPolis, PolisMatosinhos, PolisCastelo Branco—, são atribuídos à mesma com vista à prossecução dos seus fins o direito de utilizar, fruir e administrar os bens do domínio público e do domínio privado do Estado que estejam ou venham a estar afectos ao exercício da sua actividade” [artigo 7.º, n.º 1, al. b)]. São-lhes ainda conferidos “os poderes e as prerrogativas do Estado quanto à protecção, desocupação, demolição e defesa administrativa da posse dos terrenos, instalações que lhe estejam afectas e direitos conexos a uns e outras, bem como das obras por si executadas ou contratadas”; podem ocupar temporariamente os terrenos particulares de que necessitem para estaleiros, depósitos de materiais diversos, alojamento de pessoal operário, instalações de escritórios e outras finalidades relativas à execução ou coordenação de obras (sem prejuízo do direito a justa indemnização aos titulares dos direitos, como é óbvio). Tudo isto (e, perguntar-se-ia, que mais?) está previsto no n.º 2 dos artigos 7.º de cada um dos diplomas que criaram as sociedades para o desenvolvimento de Polis em cada uma das cidades<sup>32</sup>.

Em conformidade, o Decreto-Lei n.º 330/2000, de 27 de Dezembro, extinguiu as concessões e os direitos de uso privativo de bens dominiais nas zonas de intervenção do Programa Polis (aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 119/2000, de 4 de Julho), desafectando esses mesmos bens do domínio público. Logicamente, as correspondentes indemnizações constituem encargo das sociedades gestoras, a quem caberá também compensar as diversas pessoas colectivas públicas pelos prejuízos sofridos com a desafecção. Aquele diploma determina ainda que, uma vez realizado o objecto social daquelas sociedades ou sendo elas extintas, os bens em causa serão novamente afectados ao domínio público do Estado.

Por fim, nos termos do artigo 1.º do Dec.-Lei n.º 314/2000, as sociedades gestoras do Polis estão ainda isentas de contribuição autárquica, de imposto municipal de sisa e imposto sobre sucessões e doações, de imposto de selo, de emolumentos notariais e de registo, regime que produz efeitos desde a constituição de cada sociedade gestora, vigorando até à conclusão da execução dos projectos de que estão incumbidas.

### **5. Breve incursão em alguns dos projectos de intervenção**

Sem pretender fazer uma análise, sequer breve, dos diferentes projectos de intervenção, afigura-se contudo útil destacar sumariamente alguns dos seus aspectos mais significativos. Assim, os vários projectos põem a tónica na valorização das frentes de mar ou de zonas ribeirinhas (é o caso de Viana do Castelo, Vila do Conde, Porto, Vila Nova de Gaia e Almada, Bragança, Vila Real, Coimbra, Guarda, Covilhã, onde se pretende despoluir as ribeiras de Goldra e Carpinteira ao longo dos anos sobrecarregadas com os resíduos das fábricas têxteis, e, por fim, Leiria), por vezes acompanhados da criação de zonas pedonais, ciclovias, espaços verdes e da requalificação de parques naturais, eventualmente com a instalação de equipamentos de lazer. Nalguns projectos surge, paralelamente, a construção de uma alameda marginal (Vila Nova de Gaia), a demolição de construções degradadas e o ordenamento das construções junto à praia, bem como a criação de estacionamento (Costa da Caparica – Almada e Albufeira). No Porto prevê-se a requalificação da frente marítima do parque da cidade, prolongando-o até ao mar<sup>33</sup>. Outra nota é a restrição ao tráfego urbano nos centros históricos das cidades, eliminando-o ou, pelo menos, condicionando-o (Viana do Castelo, Vila Real, Castelo Branco e Albufeira). Outros projectos acentuam a reconversão de zonas industriais degradadas (Matosinhos), bem como a reabilitação de áreas industriais antigas ou abandonadas (Vila Real e Aveiro).

Mas alguns deles comportam também a construção de novas edificações e infra-estruturas. É o caso de Aveiro – numa área de grande sensibilidade ecológica, e numa cidade já há alguns anos em franco crescimento económico, “o programa de ocupação prevê, nomeadamente, um pólo universitário, uma pousada da juventude, uma unidade museológica, estruturas de apoio à navegação e instalações para os clubes náuticos, um espaço comercial associado a um espaço para restaurantes, cafés e esplanadas, uma unidade hoteleira, instalações cinematográficas, um recinto de espectáculos ao ar livre e outros equipamentos”. Em Coimbra pretende-se, além de recentrar a cidade no rio, melhorar as acessibilidades ao centro e criar uma circular à cidade, bem como instalar “grandes equipamentos que garantam a atractividade” e “— dinamizar — o sector privado para acções concertadas de urbanização”, adiantando-se que uma das questões a acautelar é a das eventuais pressões urbanísticas nas áreas envolventes do projecto.

Outros, por fim, apostam na requalificação dos centros históricos, dando particular importância ao património histórico, arqueológico e natural (Viseu e Beja), bem como o aproveitamento e adaptação a espaços museológicos de alguns edifícios (Leiria).

### **6. Conclusão**

Estamos perante a primeira intervenção de relevo da administração central ao nível da requalificação urbana no nosso país. Não está em causa contestar o mérito dos projectos criados e apoiados pelo Polis — não há dúvida que, no que respeita ao seu conteúdo material, os seus objectivos são dignos de mérito. Porém, o seu sucesso dependerá em muito do modo como será posto em prática. Deveria

sobretudo primar pela transparência e ter um efeito de mobilização da sociedade civil para as questões ambientais e urbanísticas que actualmente se colocam com cada vez mais premência. Nesta perspectiva, são questionáveis o modo como o processo foi conduzido e o modelo de gestão adoptado. Quis-se estabelecer um paradigma de qualidade do espaço urbano e da valorização do ambiente da cidade, criando uma dinâmica com efeitos multiplicadores. Porque não pretender ser também um “case study” ao nível da moralização dos comportamentos da própria administração urbanística que em tanto têm contribuído para o caos urbanístico no nosso país? Porque não acentuar, pelo menos, a importância de uma fiscalização mais eficaz do cumprimento das normas urbanísticas por parte das autarquias locais? “O Polis não pode ser uma medida isolada de ordenamento, sob o risco de servir mais para baralhar as cartas e dar de novo do que para remover o velho baralho viciado do urbanismo português”<sup>34</sup>.

Por outro lado, criar para este efeito novas regras urbanísticas excepcionais é reconhecer que as normas gerais vigentes, recentemente criadas, são inadequadas para operar as transformações que se desejam. Será que, revelando-se vantajoso o regime de excepção previsto no Polis, nas 18 cidades do país, este Programa constituirá uma fonte inspiradora de novas alterações?

*J Mendes*  
(Joana Mendes)

*Pós-graduada pelo Centro de Estudos de Direito  
do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*

\* O presente artigo foi redigido antes da publicação do Dec.-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, que alterou Dec.-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, fazendo cessar a sua suspensão.

<sup>1</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estatística e Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, *Indicadores Urbanos do Continente*, Série de Estudos n.º 80, 1999. Segundo este estudo são áreas predominantemente urbanas as que integram as freguesias urbanas (aquelas que integram freguesias com densidade populacional superior a 500 hab./km<sup>2</sup> ou que integram um lugar com população residente igual ou superior a 5000 habitantes), as *freguesias semiurbanas contíguas às urbanas*, incluídas na área urbana, segundo orientações e critérios de funcionalidade/planeamento, as *freguesias semiurbanas, constituindo por si só áreas predominantemente urbanas* segundo as mesmas orientações e critérios e *freguesias sedes de concelho com população residente superior a 5000 habitantes* (freguesias semiurbanas são as que, não sendo urbanas, possuem uma densidade populacional superior a 100 hab./km<sup>2</sup> e inferior ou igual a 500 hab./km<sup>2</sup> ou que integram um lugar com população residente superior ou igual a 2000 habitantes e inferior a 5000 habitantes).

<sup>2</sup> Cfr. Pedro Almeida Vieira, “O estrago da Nação”, Grande Reportagem, n.º 114, de Setembro de 2000; não obstante tratar-se de uma revista de divulgação, não hesitamos em citá-la neste contexto, dada a qualidade do artigo referido e os méritos desta publicação mensal, que desde o seu início tem conferido um destaque considerável às questões relacionadas com o ordenamento do território, o urbanismo e o ambiente, denunciando os atropelos que se têm realizado em Portugal na última década.

<sup>3</sup> Cfr. INE e DGOTDU, *Indicadores*, cit., pp. 12-13 e 80-81.

<sup>4</sup> Os dados são de 1994. Cfr. DGOTDU e Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, *Dinâmicas da rede urbana – áreas em perda*, p. 21.

<sup>5</sup> Novamente os dados são de 1994.



<sup>6</sup> O Relatório do Estado do Ordenamento do Território de 1999 pode ser consultado no site <http://www.dgotu.pt>. Podem ser consultados quadros ilustrativos da realidade aqui descrita, referentes a cada concelho, no Anexo B relativo às áreas urbanas, turísticas e industriais identificadas nos PMOT em vigor ([http://www.dgotu.pt/REOT/anexo\\_b.htm](http://www.dgotu.pt/REOT/anexo_b.htm))

<sup>7</sup> As sugestivas frases são de Pedro Almeida Vieira, “O estrago da Nação”, cit.

<sup>8</sup> Conclusões de um estudo coordenado por Diogo Abreu, “A Dinâmica da População e Território”, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 1998.

<sup>9</sup> Também ao nível jurídico, as regras relativas ao urbanismo e ao ordenamento do território – matérias de tal forma próximas, que tornam impossível uma nítida distinção entre os ramos do direito que sobre elas se debruçam — são influenciadas pela ideia de protecção do ambiente. No sentido da íntima conexão existente entre direito do urbanismo e direito do ordenamento do território, cfr. Alves Correia, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, 1989, pp. 73 e 74, e Fernanda Paula Oliveira, *Breves Notas de Direito do Ordenamento do Território (lições ao V Curso de Direito do Ordenamento, Urbanismo e do Ambiente)*, Coimbra, 1999/2000, pp. 12 e ss. Considerando o direito do ambiente e o direito do urbanismo como duas disciplinas autónomas, mas estritamente conexas, cfr. Alves Correia, *O Plano Urbanístico...*, cit., pp. 85 a 88.

<sup>10</sup> O facto de actualmente a tutela das autarquias se encontrar entregue ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, na sequência da remodelação governamental ocorrida em Outubro, não é de todo alheio à existência do Programa Polis. A implementação deste Programa terá pesado na adopção da solução constante do Dec.-Lei n.º 267-A/2000, de 20 de Outubro, que veio dar uma nova redacção ao artigo 25.º do Dec.-Lei n.º 474-A/99, de 8 Novembro. Transitarão para o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território o Centro de Estudos e Formação Autárquica, a Direcção-Geral das Autarquias Locais e a Inspeção-Geral da Administração do Território, passando o Ministro a ser coajuvado, no exercício das suas funções, pelo Secretário de Estado do Ambiente, pelo Secretário de Estado do Ordenamento do Território e pelo Secretário de Estado da Administração Local. Todas as matérias com as quais o Programa tem uma especial ligação estão atribuídas a um mesmo Ministério.

<sup>11</sup> Note-se que a utilização do termo não é inocente... é a constatação (outra coisa não seria de esperar) da situação que referimos no texto. Cada vez mais as cidades são “utilizadas” por pessoas que residem nas suas periferias e que aí se deslocam apenas para trabalhar, cada vez mais em automóveis particulares, originando os movimentos pendulares habitação-emprego que provocam os constantes congestionamentos de trânsito, por sua vez na origem de efeitos ambientais perniciosos, em particular no que respeita à poluição atmosférica e ao ruído.

<sup>12</sup> Cfr. DGOTDU e Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, *Dinâmicas da rede urbana*, cit., p. 15. A grande questão, numa perspectiva de desenvolvimento, é a de saber como reequacionar o grande protagonismo que as cidades têm na recuperação económica das regiões circundantes, no quadro de áreas interiores demográfica e economicamente deprimidas. Em torno das cidades interiores colocam-se desafios importantes, já que a população jovem que aí se dirige à procura de condições de fixação é mais escolarizada e portadora de novas necessidades e exigências. É aqui que o ambiente urbano pode desempenhar um papel fundamental, com vantagens para todos.

<sup>13</sup> Além de enunciar estes objectivos, o Programa centra os grandes desafios a que as cidades do futuro terão de fazer face em torno de quatro “grandes desígnios emblemáticos”, a saber...

– Cidades Verdes (“as cidades que não apenas resolveram os seus problemas de infra-estruturação ambiental básica (água, esgoto, resíduos), mas que também ousam atribuir ao ambiente uma papel essencial no processo de requalificação urbana, nomeadamente através do reordenamento do trânsito e da criação de novas formas de mobilidade, da criação de espaços públicos de qualidade, da valorização de “âncoras” ambientais como linhas de água ou frentes de mar”)

– Cidades Digitais (“as cidades que não dispõem apenas de bons serviços de comunicação digital, mas em que se fomenta também a cultura da sua utilização para todos os fins, nomeadamente comerciais, escolares, culturais, lúdicos, e de participação cívica”)

– Cidades do Conhecimento e do Entretenimento (“cidades dotadas de infra-estruturas científicas e tecnológicas, de espaços culturais e de aprendizagem artística, de infra-estruturas de diversão, para além de estabelecimentos de ensino a todos os níveis capazes de atrair, formar e fixar uma população jovem e apetrechada para dar um novo fôlego à vida económica e cultural das cidades portuguesas”) e

– Cidades Intergeracionais (“cidades que têm a preocupação de evitar a segmentação espacial do tecido urbano por grupos etários ou sociais, recentrando a vida da urbe, atribuindo novas funcionalidades aos centros históricos, e promovendo a requalificação urbana e a reabilitação habitacional dos “cascos históricos” de forma a reabri-los às novas gerações”).

<sup>14</sup> Cfr. Luísa Schmidt, “S.O. S. Cidades”, in *Revista Expresso*, 27 de Maio de 2000.

<sup>15</sup> Cfr. Helena Roseta, “A globalização, as cidades e o programa polis – a forma segue a finança”, in *Le Monde Diplomatique*, versão portuguesa, n.º 14, edição de Maio de 2000.

<sup>16</sup> Referimo-nos à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo – a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto –, ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 21 de Novembro, que contém o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, à Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, que aprovou o novo Código das Expropriações, e ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que pretendia vir substituir os Decretos-Lei n.ºs 448/91 e 445/91. Este último diploma entrou em vigor em 14 de Abril de 2000 mas a sua vigência foi suspensa pela Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho, até 31 de Dezembro de 2000, ripristinando-se os diplomas de 91; durante o mês de Dezembro, porém, foi apenas publicada a Lei n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro, autorizando o Governo a introduzir alterações ao regime jurídico da edificação e urbanização criado em 1999, prorrogando a suspensão daquele diploma até à entrada em vigor do diploma a emitir ao abrigo dessa autorização.

<sup>17</sup> Efectivamente...

O procedimento adoptado para a realização da Expo’98

– o Dec.-Lei n.º 87/93, de 23 de Março, aprovou a localização da Expo e tomou medidas preventivas para a respectiva área, atribuindo competência à Parque Expo para a emissão de autorização para todas as intervenções a realizar na área até à declaração de utilidade pública dos terrenos em causa

– o Decreto n.º 16/93, de 13 de Maio, declarou área crítica de recuperação e reconversão urbanística a zona onde se efectuou a exposição, atribuindo competência à Parque Expo para a promoção das necessárias acções

– a Lei n.º 57/93, de 6 de Agosto, autorizou o Governo a aprovar o regime de reordenamento urbano para a zona de intervenção da Expo’98, cometendo à Parque Expo a competência para elaborar o plano de urbanização e os planos de pormenor para a zona de intervenção da Expo, tal como a competência para licenciar as respectivas obras de urbanização [artigo 2.º, al. b)]

– o Dec.-Lei n.º 354/93, de 9 de Outubro, aprovou o regime de reordenamento urbano para a zona de intervenção da Expo, referindo que a Parque Expo é autorizada a elaborar os planos de ordenamento necessários (planos de urbanização e planos de pormenor) e submeter os mesmos a apreciação directa do Governo (artigo 2.º, n.ºs 3 e 6)

– o Dec.-Lei n.º 119/2000, de 4 de Julho, aprovou a localização e delimitação das diferentes áreas de intervenção e definiu as medidas preventivas de utilização do solo urbano a afectar à realização das intervenções previstas (alterado pelo Dec.-Lei n.º 319/2000, de 14 de Dezembro)

O procedimento adoptado para a realização do Programa Polis

– a Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, autorizou o Governo a criar o regime excepcional aplicável às sociedades gestoras das intervenções previstas no Programa Polis, podendo cometer às sociedades gestoras responsáveis pela execução dos projectos a competência para elaborar os planos de urbanização, onde se verifique necessário, e os planos de pormenor para as respectivas zonas de intervenção [artigo 2.º, al. c)]

– o Dec.-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, estabelece o regime excepcional aplicável às sociedades gestoras das intervenções previstas no Programa Polis, atribuindo-lhes competência para elaborar os planos de urbanização e os planos de pormenor das zonas de intervenção (artigo 3.º, n.º 5)

Os planos estratégicos referidos naqueles diplomas definem a sequência de actos e especificam as áreas e a natureza das intervenções a realizar ao nível local.

<sup>18</sup> Pode ler-se nos preâmbulos dos diplomas que já aprovaram os estatutos de algumas dessas sociedades: “Recorrendo à experiência bem sucedida que constituiu a iniciativa da Exposição Mundial de Lisboa, EXPO 98, no âmbito da qual se procedeu a uma requalificação e reordenação urbana de grande significado na cidade de Lisboa, para a qual muito contribuíram os esforços coordenados da administração central e dos municípios de Lisboa e de Loures e a sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos constituída para a gestão e reorganização do espaço urbano, considera-se que modelo semelhante deve ser adoptado para a realização das intervenções programadas ao abrigo do Programa Polis”.

<sup>19</sup> Sobre o sentido desta “ratificação”, ver Alves Correia, *As grandes limbas da recente reforma do direito do urbanismo português*, Almedina, 1997, pp. 35 e ss., nota 19.

<sup>20</sup> Um desvio ainda assim menor do aquele que era inicialmente previsto. O texto do Programa publicado em anexo à Resolução de Conselho de Ministros n.º 26/2000 que o aprovou determinava que a aprovação dos planos de urbanização e de pormenor *competia ao Governo ou ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território*, sendo precedida de parecer de uma comissão técnica de acompanhamento constituída por representantes dos ministros competentes em razão da matéria, bem como da *câmara municipal* da respectiva área, a ser emitido no prazo de 30 dias a contar da recepção da proposta do plano pela comissão. O que significaria que os municípios teriam que ceder ao ministro poderes de aprovar planos de urbanização ou de pormenor, mesmo conformes com PDM.

<sup>21</sup> Está em causa a criação de um regime de excepção ao procedimento de elaboração dos planos de urbanização e dos planos de pormenor. Porém, nada sendo dito na lei de autorização, nem no Dec.-Lei n.º 314/2000, não estará na disponibilidade do Governo suprimir deste procedimento especial a fase de concertação.

<sup>22</sup> Sobre a problemática da aceleração procedimental, cfr. Gomes Canotilho, “Constituição e ‘tempo ambiental’”, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, ano II, n.º 2, 1999 (embora relativo aos procedimentos administrativos em matéria ambiental).

<sup>23</sup> O âmbito material das dispensas de licenciamento mantém-se sensivelmente idêntico, no artigo 7.º do Dec.-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, actualmente suspenso, como já foi referido.

<sup>24</sup> A este propósito, cfr. Alves Correia, *As grandes linbas...*, cit., pp. 83 e ss., nota 59, e pp. 121 e ss., nota 74.

<sup>25</sup> Nos termos do artigo 2.º do Dec.-Lei n.º 314/2000, “a realização das intervenções aprovadas ao abrigo do Programa Polis e dos projectos de reordenamento urbano daí resultantes reveste-se de relevante interesse público nacional (...)”.

<sup>26</sup> Sobre as questões suscitadas a propósito desta disposição legal, cfr. Alves Correia, *As grandes linbas...*, cit., p. 86. A mesma dispensa estaria prevista ao abrigo do Dec.-Lei n.º 555/99, caso a sua vigência não tivesse sido suspensa (nos termos do artigo 7.º, n.º 4, teria também de ser ouvida a comissão de coordenação regional).

<sup>27</sup> O texto refere-se, logicamente, ao novo Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro. Todos os procedimentos expropriativos integrados nas intervenções aprovadas ao abrigo do Polis serão iniciados na sua vigência.

<sup>28</sup> Prevendo-se que poderes idênticos sejam conferidos às sociedades com objecto social semelhante que ainda estão por criar.

<sup>29</sup> Cfr. Alves Correia, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Coimbra, 1982, p. 111, e *Código das Expropriações e outra legislação sobre expropriações por utilidade pública*, Lisboa 1992, p. 16, bem como José Vieira Fonseca, “Principais linhas inovadoras do Código das Expropriações de 1999”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 11/12, Jun./Dez. de 1999.

<sup>30</sup> Cfr. José Vieira Fonseca, “Principais linhas inovadoras...”, cit., p. 115.

<sup>31</sup> Esta ressalva já não aparece, porém, nos diplomas que criaram as diversas sociedades gestoras.

<sup>32</sup> Este elenco coincide no essencial com o que era já previsto pela resolução n.º 26/2000.

<sup>33</sup> Segundo noticiou o semanário *Expresso* em Agosto, as obras de requalificação da frente marítima do Parque da Cidade, no Porto, iniciaram-se sem estudos que garantam ausência de impactos ambientais e paisagísticos (*Expresso*, 5 de Agosto de 2000).

<sup>34</sup> Cfr. Luísa Schmidt, “S.O. S. Cidades”, cit.



*CEDÖUA*

**JURISPRUDÊNCIA**



## Os Direitos de Terceiros nos Licenciamentos de Operações Urbanísticas

### Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 23/6/99

Processo n.º 44.721, da 1.ª Secção/1.ª Subsecção

(Relator: Ex.º Sr. Cons. Gonçalves Loureiro)

**Assunto: Regime Jurídico do Licenciamento de Obras Particulares — Princípio da Boa-Fé — Vício de usurpação de poder — Competências dos princípios no que concerne aos pedidos de licenciamento de obras — arts. 2.º, n.º 1, i) e 52.º, n.º 2, c) da L. A. L.**

### Sumário

I — Todo o administrado, em obediência ao princípio da boa-fé também consagrado no âmbito da actividade administrativa pelo art. 6.º-A da C.P.A. deve, em pedido dirigido à Administração Pública fornecer todos os elementos necessários e suficientes para que ela possa proferir decisão rápida e justa;

II — Viola o aludido princípio o requerente que em pedido de licenciamento para a construção de um muro para vedar determinado prédio, cuja propriedade se arroga, omite a existência de um direito de servidão sobre o imóvel a vedar, constituído em benefício de outro ou outros prédios;

III — Cabe nas competências de uma câmara municipal, ordenar as diligências necessárias à averiguação do direito referido em II;

IV — O acto que revoga um outro, resultante de se ter apurado a existência de um ónus cuja inexistência vicia a vontade da autarquia ou do seu presidente ao conceder a licença para a construção requerida, e que resultou das diligências por ela levadas a cabo, não enferma de vício de usurpação de poder;

V — O acto inválido poderá ser revogado pela entidade, órgão ou agente competente, desde que sejam observados os termos e prazo, legalmente fixados.

### Relatório

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

António dos Santos Ferreira, casado, residente na rua Prof. Francisco de Assis, n.º 12, Casais do Júlio, Atouguia da Baleia e Jofre Ferreira da Fonseca, divorciado, e igualmente residente na mesma rua e lugar, impugnaram perante o Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra a *deliberação* de 97.03.10 da *Câmara Municipal de Peniche* que revogou o despacho de 96.12.30 que havia deferido o pedido de licenciamento para a construção de um muro dos ora recorridos, cassar o alvará de obras n.º 13/97, de 15 de Janeiro, embargar os trabalhos que se encontravam em execução ao abrigo daquele alvará e proceder à demolição dos que já se encontravam em execução a coberto daquela licença, arguindo-o dos *vícios de nulidade, ou pelo menos de anulabilidade, incompetência, usurpação de poder e falta de fundamentação*.

Pela sentença de fls. 83 e 83 v.º, o M.º Juiz *a quo* concedendo provimento ao recurso, declarou a *nulidade* do acto impugnado. Inconformado, o recorrido particular, Francisco Silva Franco dos Santos interpôs o presente recurso jurisdicional, tendo extraído da sua alegação, as seguintes conclusões:

1 — O acto recorrido é um acto revogatório;

2 — Tem como fundamento o facto de o requerente da licença de construção (revogada pelo acto recorrido) ter omitido, no requerimento da licença, a informação de que sobre o local onde pretendia erigir um muro existe uma servidão de passagem, em benefício do prédio do ora recorrente (recorrido particular);

3 — O Tribunal *a quo* entendeu que ao revogar a licença, a autoridade recorrida *dirimira um conflito entre particulares*, o que é estranho às suas funções;

4 — Entendeu ainda que só nos termos do disposto no art. 63.º do DL 445/91 podia o licenciamento ser indeferido;

5 — A dita sentença recorrida ignorou as alegações no sentido da relevância da referida servidão;

6 — O Tribunal *a quo* não ordenou a produção de prova;

7 — Em virtude do princípio da igualdade, a Administração não pode, injustificadamente, agir em favor de uns particulares e em desfavor de outros;



- 8 – Assim para que ela aja com justiça, impõe a lei aos particulares os deveres de correcta informação dos elementos de facto relevantes para a apreciação das suas pretensões, e ainda que ajam de boa fé;
- 9 – O muro licenciado tapava a passagem, inutilizando a servidão constituída;
- 10 – Ao licenciarmos a sua construção, a Administração legitimava um acto contrário ao direito de passagem do ora recorrente (recorrido particular na 1.ª instância), por isso, contrário aos seus interesses;
- 11 – *Esta servidão manifesta-se por sinais visíveis no terreno, cuja existência a Câmara não podia ignorar, após inspecção ao local;*
- 12 – A existência da servidão é, pois, relevante para a apreciação do pedido de licença de construção; e por isso, o Tribunal não a podia ignorar;
- 13 – Ao ignorar tal facto — sem sequer pôr em dúvida a sua existência — a douta sentença recorrida violou o disposto no art.º 668.º, n.º 1, d) do CPC, enfermando assim de nulidade;
- 14 – Acresce que a Câmara de Peniche tinha, além do dever de levar em conta a existência da referida servidão, a competência para revogar o acto de licenciamento;
- 15 – Tal facto fora praticado na ignorância de existir tal direito de passagem;
- 16 – O requerente da licença tinha o dever de informar a Câmara da existência desse direito (que se traduz por uma limitação ao seu direito de propriedade);
- 17 – A Câmara licenciou a construção do muro, induzida em erro sobre os elementos de facto em que o pedido se baseou;
- 18 – O acto revogado estava ferido, pois, de invalidade, por erro sobre os pressupostos de facto;
- 19 – Tal erro vicia o acto por violação de lei, nos termos do art. 89.º/1 LAL;
- 20 – Sendo inválido, o acto era revogável nos termos do art. 141.º/1 do CPA;
- 21 – O acto foi revogado dentro dos três meses seguintes à sua prática, dentro dos prazos legais para o efeito;
- 22 – A revogação, por ser anulatória, tem efeitos retroactivos (145.º/2 CPA);
- 23 – Sendo autora do acto, tinha a Câmara competência para o revogar;
- 24 – A revogação do acto não transita, no sentido de que o particular pode repetir nos mesmos termos o pedido de licenciamento, *se obtiver a declaração de caducidade da servidão;*
- 25 – *A autoridade recorrida não dirimiu, pois, um conflito entre particulares;* apenas alterou a sua posição relativamente ao requerente da licença, para mais, anulando o acto que era inválido;
- 26 – Nenhum vício fere, pois, o acto recorrido, o qual deve ser mantido;
- 27 – O art.º 63.º do DL 445/91 não esgota as condições de indeferimento de um pedido de licença de construção, por pressupor já a verificação dos elementos de facto e de direito que constituem precisamente os seus pressupostos legais;
- 28 – O seu conteúdo nenhuma relevância tem, assim, para apreciação do caso presente;
- 29 – Ao decidir de modo diverso, e assim não conhecendo do objecto do recurso, o Tribunal *a quo* violou o disposto no art. 3.º do ETAF:

Pede a modificação da sentença recorrida e, conseqüentemente, que seja mantido o acto contenciosamente impugnado. Não foram apresentadas contra-alegações.

O Ex.<sup>mo</sup> Magistrado do Ministério Público exarou o seguinte parecer: “O fundamento do acto revogatório anulado pela decisão objecto do presente recurso, pressupõe e é consequência de Uma Decisão Prévia da entidade recorrida sobre a propriedade do terreno onde foi edificado o muro em causa.

*Sendo tal propriedade controvertida, a Decisão do Litígio cabe na esfera dos Tribunais Judiciais, e não das autoridades administrativas:*

*Assim, ao declarar Nulo o acto recorrido, a sentença recorrida fez correcta interpretação e aplicação da lei, não merecendo reparo.*

*Somos, pois, de parecer que deve ser negado provimento ao presente recurso jurisdicional”.*

### **Fundamentação**

*Os factos.*

Apurou-se a seguinte matéria de facto relevante para a apreciação e decisão do presente recurso:

- 1 – Por despacho de 96.12.30 do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Peniche, foi deferido a António dos Santos Ferreira, recorrente nos autos de recurso contencioso n.º 240/97, do TAC de Coimbra, o pedido de licenciamento para construção de um muro de vedação de 25 m não confinante com a via pública, sobre o prédio sito na rua Prof. Francisco Assis, n.º 12, Casais do Júlio, Atouguia da Baleia, concelho de Peniche;
- 2 – O Alvará de licença de construção tem o n.º 13/96, respeita ao processo n.º 344/96 e encontra-se junto a fls. 19 dos autos;
- 3 – Por deliberação de 97.03.10 da Câmara Municipal de Peniche, foi revogado o despacho de 96.12.30 que havia deferido o pedido de licenciamento da construção referida em 1, ordenada a cassação do alvará de licença aludido em 2, a notificação

do requerente para o devolver à referida Câmara, no prazo de 48 horas a contar da notificação, o embargo dos trabalhos em execução e demolir, no prazo de cinco dias a obra já feita, repondo tudo no estado anterior, sob pena daquela entidade se lhe substituir e por conta do notificado (cfr. doc. de fls. 20 dos autos).

Fixada a matéria factual cumpre seguidamente apurar se a sentença recorrida está ou não eivada dos vícios que lhe são assacados pelo recorrente.

### **O Direito**

A sentença recorrida ao declarar a  *nulidade da deliberação*  de 97.03.10, da Câmara Municipal de Peniche, contenciosamente impugnada, fê-lo com fundamento desta  *haver dirimido um conflito entre particulares sobre direito de propriedade* , a qual não cabia nas suas atribuições, estando deste modo eivada de  *vício de usurpação de poder* .

No caso  *sub judice* , a entidade recorrida, revogou o despacho de 96.12.30 do Presidente daquela autarquia que deferira o pedido de licenciamento para a construção de um muro de vedação de 25 metros, não confinante com a via pública, de um prédio sito na rua Professor Francisco Assis, Atouguia da Baleia, Peniche, pertencente ao então requerente, António dos Santos Ferreira.

Baseou-se, para revogar o aludido despacho, no facto dele não haver feito prova suficiente de ser proprietário do terreno a vedar e, ter omitido no requerimento em que solicitava a licença para a construção do muro em causa, a existência de um direito de servidão constituído a favor do prédio confinante pertencente ao ora recorrente, Francisco Silva Franco dos Santos, que, logo após haver tido conhecimento de ter sido autorizada a dita construção, através do seu requerimento de 97.02.25 pediu para que a entidade recorrida sustasse de imediato os trabalhos e fosse deslocada ao local “a fiscalização” a fim de verificar a existência da serventia, e, conseqüentemente, embargasse a obra.

Na óptica do ora recorrente, a entidade recorrida ao revogar o despacho do Sr. Presidente daquela Autarquia agiu no âmbito das suas atribuições e competências [cfr. artigos 2.º, n.º 1, alínea  *i* ) e 52.º, n.º 2, alínea  *c* ) da LAL] não dirimindo, ao contrário do que afirma na sentença recorrida, qualquer conflito entre particulares.

Vejam os de que lado está a razão.

No caso  *sub judice*  o recorrente reclamou para o Presidente da Câmara Municipal de Peniche, da concessão da licença de construção do aludido muro visto ser deste modo violado o seu direito de passagem sobre o prédio a murar.

Estatui o artigo 158.º, n.º 2, alínea  *a* ) do CPA, que “ *os particulares têm direito de solicitar a revogação ou a modificação dos actos administrativos, nos termos regulados neste código, mediante reclamação para o autor do acto* ”.

Por sua vez, o artigo seguinte deste diploma legal dispõe que “ *salvo disposição em contrário, as reclamações e os recursos podem ter por fundamento a ilegalidade ou a inconveniência do acto administrativo impugnado* ”.

No caso  *sub specie*  foi a  *reclamação*  apresentada pelo recorrente, que levou a entidade recorrida a averiguar da sua pertinência, e daí, as diligências que levou a cabo nos termos do n.º 1 do artigo 87.º do citado Código, para que sobre ela se pudesse pronunciar, como efectivamente veio a acontecer.

Dispõe este normativo: “ *O órgão competente deve procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo, para o efeito, recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito* ”.

Sobre questão análoga à dos presente autos, este Supremo Tribunal em aresto datado de 94.03.17 — Rec. n.º 31.659, fixou a seguinte doutrina: “ *Tendo o dever legal de se decidir de modo que seja atingida a verdade material ou real, a Administração pode lançar mão de todos os meios de prova em direito permitidos (artigo 87.º), uma vez que goza do princípio do inquisitório ou da oficialidade, a que se reporta ao artigo 56.º, mesmo que o procedimento seja da iniciativa dos particulares, afectados com a decisão final, ordenando a sua notificação para participarem no conveniente esclarecimento dos factos e descoberta da verdade, visto que lhes é imposto tal dever de colaboração activa com a Administração (artigos 60.º, 90.º e 91.º)* ”.

O requerente da licença de construção deve provar a titularidade do seu direito relativamente ao prédio em que pretenda construir, como decorre dos artigos 14.º, n.º 1 do Regime Jurídico do Licenciamento de Obras Particulares aprovado pelo DL n.º 445/91, de 20 de Novembro, alterado, por ratificação, pela Lei n.º 29/92, de 5 de Setembro, e 2.º, n.º 1, alínea  *b* ) da Portaria n.º 1115-B/94, de 15 de Dezembro.

Na situação referida nos autos, os serviços competentes da entidade recorrida constataram a justeza da reclamação apresentada pelo ora recorrente, ou seja, de que era notória a existência de um direito de servidão constituído a favor do seu prédio, direito esse que o muro licenciado iria eliminar.

O artigo 87.º, n.º 2, do CPA diz que não carecem de prova nem de alegação os factos notórios,  *bem como os factos de que o órgão competente tenha conhecimento em virtude do exercício das suas funções* .

Acresce ainda que, o requerente da licença em causa, em obediência ao princípio da boa-fé, — consagrado entre nós no âmbito da actividade administrativa pelo artigo 6.º-A do CPA — devia ter informado a entidade licenciadora, aquando da

formulação do seu pedido, da existência de um direito de servidão constituído a favor do prédio confinante ao seu e de cuja omissão resultou que ela tivesse praticado um *acto inválido*, ao conceder aquela, pois a sua vontade fora viciada por erro sobre os pressupostos de facto.

De acordo com a distinção tradicional, a boa-fé é, objectivamente, “*um padrão objectivo de comportamento e, concomitantemente, um critério normativo da sua valoração* — CPA de Esteves de Oliveira, 2.<sup>a</sup> edição, p. 108.

Na situação em apreço, a Câmara Municipal de Peniche, e ora recorrida, ao proferir a *deliberação* objecto do recurso contencioso, teve apenas em vista pronunciar-se, não sobre a existência de qualquer direito de propriedade, isto é, dirimir como aduz a sentença recorrida, um conflito entre particulares constituído por um direito real sobre o prédio a vedar, mas tão só sobre o *direito de construir*, que é limitado, e carece de licenciamento a conceder, nos termos da lei, com base em *informações verdadeiras e suficientes* a prestar pelos requerentes.

A tendência moderna da *transparência da actividade administrativa*, conforme aduz o recorrente, levou o legislador (cfr. artigo 8.º do RJLMOP, aprovado pelo DL.n.º 445/91, de 20 de Novembro) a consagrar a *obrigatoriedade* de publicação dos pedidos de construção, a fim de se permitir aos *eventuais lesados* com o deferimento das licenças, uma reacção atempada, capaz de evitar futuras revogações de actos praticados com base em *informação insuficiente ou dolosamente omitida*.

O acto revogado pelo acto contenciosamente impugnado, estava eivado de *vício de violação de lei* por erro nos pressupostos de facto, como já acima foi aduzido, e era revogável nos termos do n.º 1 do art. 141.º do CPA, tendo a sua revogação ocorrido dentro do prazo legalmente fixado (o acto revogado é de 96.12.30 e o revogatório é de 97.03.30).

De todo o exposto decorre que, não tendo a entidade recorrida dirimido um conflito entre particulares sobre direitos de propriedade, como decidiu a sentença recorrida, mas sim actuado no exercício das suas competências, o acto contenciosamente impugnado não enferma de *vício de usurpação de poder*, pelo que não é *Nulo*.

A sentença recorrida violou assim, o disposto nos artigos 88.º, n.º 1, alínea *a*) da LAL, e, 133.º, n.º 2, alínea *a*) do CPA, o que acarreta a sua revogação, ficando deste modo prejudicado o conhecimento do vício de nulidade, por omissão de pronúncia, nos termos do artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*) do CPC. também invocado pelo recorrente.

Improcedem, assim, todas as conclusões da alegação do recorrente.

### **Decisão**

Nestes termos, decide-se conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogar a sentença recorrida e, consequentemente, ordenar a baixa dos autos ao T.A.C. de Coimbra para, se a tal nada obstar, se conhecer do outro vício imputado ao acto contenciosamente impugnado.

Custas pelo recorrido particular em 30 000.00 e 15 000.00.

1999-06-23

### **Comentário**

1. Vários problemas se levantam neste acórdão do STA, desde os princípios da boa-fé e da colaboração dos particulares com a Administração ao poder revogatório desta e ao princípio do inquisitório ou da oficialidade que informa o procedimento administrativo. Todavia, o nosso comentário restringe-se à questão da possibilidade de a Administração, designadamente as câmaras municipais, poder apreciar nos licenciamentos urbanísticos relações jurídicas de direito privado. O interesse da abordagem do tema resulta do facto de, com este acórdão, se ter iniciado, eventualmente, uma viragem na jurisprudência que, sem sobressaltos, se firmou, com o apoio incondicional da doutrina<sup>1</sup>.

Na verdade, nos acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo conhecidos vinha sendo aceite a tese de que a Administração não tem que considerar no licenciamento as relações de direito privado e as eventuais violações dos direitos de terceiros. Assim:

Acórdão de 11/12/64 — *Os licenciamentos de construção são de natureza policial, incumbindo às Câmaras Municipais assegurar os interesses gerais e prevenir os danos sociais, especialmente os referentes à segurança, salubridade e estética das edificações e à observância dos planos de urbanização. Tais licenciamentos são concedidos nos limites e condições legais e regulamentares.*

*As relações jurídicas de vizinhança, que possam deles surgir quanto a terceiros confinantes, não podem ser discutidas no contencioso administrativo*<sup>2</sup>;

Acórdão de 19/3/91 — *A construção clandestina de um muro de vedação de um lote de terreno, previamente aprovado, aumentando os limites do mesmo lote com invasão do lote vizinho poderá, em princípio, ser encarada em duas perspectivas — a perspectiva do loteamento e do plano de urbanização local e a perspectiva de demarcação de propriedade contígua. Na primeira perspectiva apontada competirá à Administração tomar as decisões pertinentes a fim de tornar eficazes os poderes que a lei lhes confere sobre a matéria (arts. 25.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, 1.º, n.º 1, alínea e), e 62.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, e art. 165.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas), e, na segunda perspectiva — demarcação de propriedade contígua — será da competência dos tribunais comuns decidir*<sup>3</sup>;

Acórdão de 17/11/94 — *Está inquinado de vício de usurpação de poder a deliberação camarária que, partindo do pressuposto da dominialidade pública de um caminho, ordena a retirada de um portão e pilares, quando no caso estão só em jogo interesses meramente particulares que se reportam ao uso de um caminho de servidão e cujo conhecimento é da exclusiva competência dos tribunais*<sup>4</sup>. No mesmo sentido, no que respeita à jurisdição comum, o acórdão da Relação de Coimbra de 2/12/97: *Requerido o licenciamento municipal de uma obra, a Câmara apenas tem o dever de verificar se a casa (edifício), em relação local a características urbanísticas, pode ser construída. Não tem que se preocupar, em princípio, com questões de natureza privatística, como sejam a titularidade do direito de propriedade ou quaisquer outros direitos reais, de que o requerente possa ser titular, para emitir a licença que lhe é requerida*<sup>5</sup>.

Em oposição àquela corrente jurisprudencial e no sentido do aresto em anotação, o Supremo, em acórdão de 30/09/99, sustentou que *“o despacho camarário quer ordena a demolição de um muro construído pelo recorrente na extrema de um seu prédio, por o mesmo ocupar a serventia de um prédio confinante, sem efectuar qualquer cedência para alargamento e sem a verificação do STC, conforme informação prestada pelos serviços técnicos municipais de Topografia e Cartografia, não traduz qualquer definição administrativa sobre direitos reais (de propriedade, de servidão, ou de quaisquer outros)”*<sup>6</sup>.

A doutrina portuguesa sufraga aquela corrente jurisprudencial anterior. No licenciamento de operações urbanísticas estabelece-se uma relação jurídica a dois, Administração e interessados, visando assegurar-se exclusivamente o cumprimento das normas urbanísticas, não indo o controlo da Administração além destas, “não abrangendo a totalidade do ordenamento jurídico”<sup>7</sup>. A concessão da licença para a execução de quaisquer obras será sempre condicionada à observância das demais prescrições do presente regulamento, dos regulamentos municipais em vigor, e, bem assim, de quaisquer outras disposições legais *cuja aplicação incumba à administração municipal assegurar*, assim se diz no § único do artigo 3.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

Essas disposições legais são, exclusivamente, as relativas aos planos municipais de ordenamento do território, medidas preventivas, áreas de desenvolvimento urbano prioritário, áreas de construção prioritária, servidões administrativas, restrições de utilidade pública e quaisquer outras normas legais e regulamentares relativas ao aspecto exterior e inserção urbana e paisagística das edificações, com as quais o projecto de arquitectura deve estar em conformidade, assim como com o uso proposto (artigo 20.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro). Só a violação destas normas pode levar à não aprovação do projecto. Das razões de indeferimento do pedido de licenciamento, taxativas que são, para além da violação dessas normas, só outras de interesse e ordem pública podem ser

consideradas (artigo 24.º do mesmo diploma). A lei, assim como as anteriores, não faz qualquer referência à violação de direitos privados. “A licença de construção não é um instrumento adequado para verificar o respeito por situações jurídico-privadas, cuja definição não cabe à Administração Pública, mas sim aos tribunais”<sup>8</sup>.

Os casos mais frequentes que surgem nos procedimentos relativos a licenciamentos de obras e de loteamentos respeitam às distâncias previstas nos artigos 1360.º e seguintes do Código Civil, a servidões prediais, mormente de passagem, aos limites dos prédios e ainda a acordos particulares sobre condições de edificabilidade dos terrenos. Julgamos poder afirmar que a tendência dos técnicos que analisam os processos de licenciamento é no sentido de se imiscuirem nesses problemas, com o que, para além de arranjarem por vezes verdadeiras dores de cabeça, fazem aquilo a que correntemente se chama “meter foice em seara alheia”.

Em termos gerais, a regra a reter resume-se ao seguinte: a licença urbanística é neutra em relação aos direitos privados de terceiros, não intervenientes no respectivo procedimento. A relação que neste se estabelece é a dois: de um lado, a entidade pública que licencia a operação; do outro, o interessado na mesma. Os titulares de direitos privados são alheios a esta relação. Qualquer relação jurídica privada entre o destinatário do licenciamento e terceiro não tem de ser apreciada pela entidade licenciadora. É aquilo a que a doutrina francesa chama “*o princípio da independência das legislações*”, segundo o qual as regras do urbanismo e a outras regulamentações ficam paralelas<sup>9</sup>.

Este princípio desdobra-se em duas vertentes: por um lado, ao licenciar uma operação urbanística, a Administração apenas tem de tomar em consideração as normas de direito urbanístico que lhe compete observar; por outro lado, concedido o licenciamento, os direitos privados de terceiros não são por ele afectados.

2. Quanto ao primeiro aspecto, *a Administração deve desprezar qualquer apreciação dos direitos de terceiros eventualmente lesados com a atribuição da licença*. Se, por exemplo, a construção prevista afecta uma servidão de passagem, como no caso em anotação, o beneficiário desta apenas tem de fazer valer os seus direitos no tribunal, e, se neste obtiver ganho de causa, pode impedir a construção licenciada. O que não pode é a Administração dirimir o conflito existente, impondo ao requerente do licenciamento a existência da servidão, correndo o risco de o tribunal decidir em sentido contrário. Trata-se de relações privadas disponíveis, cuja apreciação levaria a impor soluções mesmo sem ter em conta a vontade dos proprietários eventualmente prejudicados com a operação, os quais podem não ter qualquer interesse em impedir o licenciamento. E, se for contraposto que estes serão ouvidos em tais casos, então acontecerá que o licenciamento estará dependente da vontade dos privados, havendo assim como que uma espécie de transferência de competências, sendo certo que estas são intransmissíveis. A Administração decidirá mas de acordo com o que os proprietários vizinhos disserem. Em resumo, por um lado, a Administração estará habilitada a decidir sobre relações jurídicas privadas de natureza disponível, mesmo contra a vontade dos interessados, que delas podem dispor, coisa que não está ao alcance dos tribunais, e, por outro lado, os particulares terão nas suas mãos a possibilidade de “decidir” sobre matéria de interesse público.

Nem se diga que ao aplicar a lei se deve considerar o ordenamento jurídico como um todo, globalmente, pois que a tal se opõe a falta de competência. A cautela do legislador é tal que permite ao juiz administrativo remeter para outros tribunais a decisão de questões da competência dos mesmos, e sobrestar na decisão até essa pronúncia (artigos 4.º, n.º 2, do ETAF, e 7.º da LPTA). Seria um contra-senso obrigar a Administração, menos bem preparada do que os tribunais, a decidir questões que estes podem não decidir.

Tudo se passa do mesmo modo em termos de direito comparado. Em França, a jurisprudência e a doutrina fixaram-se no sentido proposto. A licença de construção é limitada ao controlo das regras de direito público relativas à ocupação do solo, não tendo por objecto controlar ou impedir a violação de normas de direito privado, salvo se estipuladas por razões de urbanismo, nem as regras da construção e até algumas regras de direito público, porque é concedida sob reserva do “droit des tiers”. A licença que violar um desses direitos não é ilegal por esse facto<sup>10</sup>. Todavia, alguns autores advertem para uma certa inflexão jurisprudencial (Conselho de Estado), no sentido de “ser recusada a licença de construção se parece *claramente*, em virtude da oposição de terceiros, que o peticionário não é o verdadeiro proprietário ou não é *manifestamente* titular de um direito de passagem” (são nossos os sublinhados)<sup>11</sup> ou de não se poder instruir um pedido de licença de construção em relação a um imóvel em compropriedade sem a junção de documento comprovativo das autorizações exigidas por lei sobre a propriedade<sup>12</sup>. Julgamos, porém, como adiante se referirá, que nos dois primeiros casos, não se trata verdadeiramente de uma mudança de rumo da jurisprudência, mas antes de um caso de apreciação da legitimidade do requerente da licença, a ser visto com outros olhos.

Em Itália, também se encontra solidificada a tese de que a concessão ou a autorização são outorgadas sem prejuízo dos “diritti dei terzi”. O *sindaco* deve apenas controlar a conformidade do projecto à legislação urbanística. A relevância jurídica da concessão esgota-se no âmbito da relação publicística entre a Administração Pública e privados. “Os efeitos da violação na construção põem-se em dois planos distintos no plano jurídico: um publicístico, entre construtor e órgãos públicos com competência em matéria de vigilância do território e de repressão dos ilícitos, o outro privatístico, entre o mesmo construtor ou proprietário da obra e os titulares de direitos subjectivos que possam ser lesados pela actividade edificatória do primeiro”<sup>13</sup>.

Em Espanha, o mesmo princípio é aceite sem hesitações, entendendo-se as licenças outorgadas salvo o direito de propriedade e sem prejuízo de terceiro, donde resulta a sua neutralidade sobre quaisquer questões de titularidade privada sobre o prédio em questão. “A intervenção administrativa circunscreve-se à comprovação da conformidade ou desconformidade do exercício de um direito previamente existente com o interesse público que a norma aplicável define”<sup>14</sup>.

3. A ressalva dos direitos de terceiros ou o referido princípio da “independência das legislações” determina ainda que *os direitos de terceiros não são afectados pela licença urbanística*. Esta, como se disse, esgota as suas potencialidades nas relações Administração-construtor. Para os terceiros, tudo se passa como se a licença não tivesse sido concedida. Se, por um lado, os terceiros não podem intervir, através da invocação de direitos privados, na concessão da licença<sup>15</sup>, por outro, concedida esta, aqueles direitos não são minimamente afectados por ela.

Por isso, bem decidiu o Supremo Tribunal Administrativo, em acórdão de 26/2/98, ao considerar que a concessão por uma câmara municipal de uma licença de construção em terreno de que o requerente e beneficiário da licença não é proprietário, na convicção de que o seria, concede autorização ineficaz em relação ao verdadeiro proprietário, que se pode opor com êxito, por todos os meios cíveis, ao exercício daquela autorização<sup>16</sup>. De idêntico modo, havia decidido em acórdão de 7/2/74 que “a licença de loteamento é ineficaz em relação ao dono do terreno incluído pelo requerente na área a lotear e não configura acto constitutivo de direitos para aquele proprietário”<sup>17</sup>.

Também o Supremo Tribunal de Justiça, em acórdão de 25/5/2000, sustentou que a licença camarária para construir uma obra numa fracção em prédio sujeito ao regime da propriedade horizontal “não



tem, nem pode ter, virtualidade para impor uma compressão ao exercício do direito de propriedade dos outros condóminos”<sup>18</sup>.

O princípio da ressalva dos direitos de terceiros, nesta vertente, está consagrado no artigo 4.º do RGEU (Regulamento Geral das Edificações Urbanas), no qual se estipula que *a concessão da licença para a execução de qualquer obra e o próprio exercício da fiscalização municipal no seu decurso não isentam o dono da obra, ou o seu preposto ou comitado, da responsabilidade pela condução dos trabalhos em estritas concordância com as prescrições regulamentares e não poderão desobrigá-los da obediência a outros preceitos gerais ou especiais a que a edificação, pela sua localização ou natureza, haja de subordinar-se*. De forma mais clara, está previsto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23/1, diploma que alterou o Estatuto das Estradas Nacionais, aprovado pela Lei n.º 2037, de 19/8/49, do teor seguinte: *A concessão de aprovação, autorização ou licença para obras de qualquer natureza: a) não isenta da obrigação de reparar, nos termos do Código Civil, qualquer dano que, directa ou indirectamente, possa resultar, para a propriedade do estado ou particular, da execução das obras ou trabalhos a que tais licenças se refiram; b) não envolve, a favor dos que as obtiverem, presunção de propriedade ou posse sobre os prédios em que as obras bajam de ser feitas; c) não dispensa outros actos ou formalidades que devam preceder a execução dos trabalhos, nem poderá ser alegada para contestar a oposição fundada em direitos que, por parte de terceiros, possa ser apresentada ao uso das licenças concedidas*.

A licença não atribui ao seu destinatário quaisquer direitos para além do direito de realizar uma operação urbanística. Com o respectivo alvará na mão, o seu titular pode construir, demolir, remover terrenos, lotear, efectuar obras de urbanização, mas apenas isso. Não lhe é legítimo brandi-lo perante os direitos de outrem. Tudo deve passar-se como se a licença não tivesse sido concedida. “A relevância jurídica da licença de construção esgota-se na relação entre a Administração Pública e o construtor e nos possíveis reflexos sobre as posições correlativas de interesse legítimo de terceiros; enquanto no plano das relações entre privados, interessados em sentido oposto à construção, a existência e a legitimidade da licença são irrelevantes, devendo o juiz ordinário resolver o conflito entre os mesmos confrontando directamente as características da construção com as normas jurídicas que a disciplinam”<sup>19</sup>.

4. Mas, a avaliação de relações privadas pode colocar-se num outro momento, quando a Administração tem de avaliar a *prova da legitimidade do requerente* do licenciamento. Quer os Decretos-Leis n.ºs 445/91, de 20 de Setembro, e 448/91, de 29 de Novembro, que fixam os regimes jurídicos do licenciamento municipal de obras particulares e de loteamentos, quer o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, prescrevem a obrigatoriedade de os requerentes de tais operações urbanísticas apresentarem documentos comprovativos das qualidades que invocam no sentido de determinar a sua legitimidade. Também aqui se decide sobre uma relação privada, se aceita ou rejeita que o requerente é titular de um qualquer direito (de propriedade ou outro) que lhe permite realizar a operação pretendida. Só que nenhuma escritura pública ou descrição predial específica se determinadas parcelas sobre que se geram conflitos pertencem ao prédio A ou B. É, por isso, ilegítimo e ilegal obrigar, como tantas vezes se faz, os requerentes a apresentarem prova de que a parcela X ou Y lhes pertence. Trata-se de parcelas minúsculas sobre as quais os documentos existentes são omissos. Essa prática condenável leva a que, com muita facilidade, qualquer confinante com os prédios onde tais operações se realizam possa impedir estas.

Acresce ainda que nenhum documento é por si bastante para provar, sem margem para dúvidas, que o prédio pertence ao requerente, quer se trate de escrituras ou outros documentos, e até de certidões

do registo predial recentes. Por essas razões, entendem os autores que basta ao requerente juntar documentos que estabeleçam uma aparência do seu direito, quaisquer que eles sejam (*teoria do proprietário aparente*), posição essa que é a do Conselho de Estado francês<sup>20</sup>.

Esta espécie de ligeireza na apreciação da legitimidade dos requerentes é, por assim dizer, imposta pela dificuldade na obtenção de prova mais profunda, muitas vezes só possível através de testemunhas e ainda porque a licença ou autorização da operação requerida não confere direitos aos requerentes em relação a outros privados. A licença é neutra, não afecta quem não intervém no procedimento, é concedida sem prejuízo dos direitos de terceiros.

Note-se que, ao decidir sobre a legitimidade do requerente, a Administração, embora aprecie um direito de natureza privada, fá-lo no âmbito de uma relação a dois. Não vai contrapor o direito do requerente ao de um terceiro, não dirime qualquer conflito particular dizendo qual dos dois direitos invocados prevalece, vai apenas averiguar se o requerente está investido da qualidade jurídica que invoca. Embora a Administração se deva contentar com uma aparência do direito do requerente, tanto mais que os processos de licenciamento de operações urbanísticas são céleres, ou devem ser, já é aceitável que, quando aquele direito aparente seja posto em causa, designadamente por terceiro, não só apresentando documento de valor superior relativo a um direito próprio mas ainda no caso de se limitar a desfazer a prova do documento apresentado pelo requerente do licenciamento sem opor qualquer outro direito.

Nesta ideia se encaixam perfeitamente os casos atrás referidos retirados da jurisprudência francesa. Neles se exige que “claramente” ou “manifestamente” pareça que o requerente da licença não seja titular do direito invocado e no outro mencionam-se autorizações dos comproprietários exigidas por lei. Assim, se uma câmara municipal tiver concedido licença mediante a apresentação de uma certidão do registo do prédio onde se constrói e posteriormente for junto documento comprovativo de, em data posterior à da certidão, o prédio ter sido vendido, deve o respectivo acto ser revogado, se não tiver passado o prazo para esse efeito. Do mesmo modo, se for junto documento válido pelo qual o requerente da licença se comprometeu com o vizinho a não construir nos termos que pretende deve a licença ser denegada com esse fundamento. E não se diga nestes casos que a câmara municipal, afinal, está a decidir sobre um litígio entre privados. É que, para ela só existe no processo um particular, o requerente da licença. Interessa apenas saber se este tem o direito que invoca, e não interessa absolutamente nada averiguar eventuais direitos de outras pessoas.

Como sustenta Alves Correia, o controlo do presidente da câmara municipal é meramente formal, devendo o pedido ser rejeitado em duas hipóteses: quando não for apresentado documento comprovativo da qualidade invocada pelo requerente; quando for “patente e manifesto que o requerente não é titular do direito que invoca”<sup>21</sup>. Parece ressaltar da posição assumida por António Duarte Almeida acerca da necessidade de o requerente não proprietário dever juntar documento comprovativo do direito que invoca uma atitude ainda mais radical nesta matéria, ao sustentar não ter tal requerente (usufrutuário, arrendatário, titular do direito de uso e habitação, superficiário) de juntar documento autorizativo do proprietário para realizar as obras pretendidas<sup>22</sup>.

A posição mais moderada que defendemos tem como risco principal o de, por vezes, ser difícil delimitar fronteiras, isto é, saber até onde deve a Administração manter-se alheia às questões de natureza. Tratando de legitimidade, deve declarar-se a ilegitimidade do requerente quando não haja margem para dúvidas (quando seja “patente”, “manifesto”, “claro”) de que ele não é titular do direito que invoca, certeza essa que se sobrepõe à incerteza do “proprietário aparente”.

Já não será assim quando estejam em causa relações entre o requerente e terceiro, como sucede no caso de mudança de destino de fracção de prédio em regime de propriedade horizontal [artigo 1422.º, n.º 1, alínea c), do Código Civil]<sup>23</sup> ou no caso da existência de acordos entre o requerente e terceiro impeditivo da construção.

Nos termos do n.º 7 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que constitui uma transposição do regime geral do artigo 31.º do Código do Procedimento Administrativo, o presidente da câmara municipal deve suspender o procedimento se a decisão final depender de decisão de uma questão que seja da competência de outro órgão administrativo ou dos tribunais, até que o órgão ou tribunal competente se pronunciem, notificando o requerente da suspensão. O procedimento administrativo relativo ao licenciamento de operações urbanísticas é fortemente informado pelo princípio da celeridade e está sujeito a prazos muito curtos<sup>24</sup>. É dificilmente imaginável que um empreendimento urbanístico de certa relevância esteja dois ou três anos à espera de uma decisão judicial, na melhor das hipóteses. Acresce que no n.º 3 do referido preceito se prevê a hipótese de não ser suspenso o procedimento, situação em que a decisão não produzirá efeitos fora do procedimento em que for proferida.

5. No caso em apreço não se configura um problema de legitimidade do requerente da licença de construção do muro mas sim de violação de um direito de servidão de passagem, ou seja, de um verdadeiro conflito entre direitos privados, para cuja resolução a câmara municipal é incompetente, sob pena de praticar acto nulo, por usurpação de poder. Entendemos, por isso, que a razão está com o Juiz da 1.ª instância e com o Ministério Público.

*António Pereira da Costa*  
*Director do Departamento de Assuntos Jurídicos*  
*e Contencioso da C. M. de V. N. Famalicão*

<sup>1</sup> No momento em que este comentário é feito encontram-se ainda em vigor os Decreto-Leis n.ºs 445/91, de 20/11, e 448/91, de 29/11, em virtude das esquisitas peripécias que rodaram o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12, que os viria substituir e cujo texto, remodelado de acordo com nova autorização legislativa, deve estar para ser dado à luz. Dada a incerteza resultante de um nascituro, ou concepturo, abstraímos de estabelecer a distinção entre licenciamento e autorização ou de fazer outras referências àquele “nado morto”.

<sup>2</sup> *Acórdãos Doutriniais*, n.º 40, p. 458. No mesmo sentido a respectiva anotação.

<sup>3</sup> Ferreira, André Folque, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.ºs 5/6, p. 40.

<sup>4</sup> *Ap. Diário da República* de 18/4/97, p. 8119.

<sup>5</sup> *Revista de Administração Local*, n.º 162, 1997, p. 740.

<sup>6</sup> *Processo n.º 42.597, da 1.ª Secção/1.ª Subsecção*.

<sup>7</sup> Gomes, José Osvaldo, *Manual dos Loteamentos Urbanos*, Coimbra Editora, 2.ª edição, 1983, p. 161.

<sup>8</sup> Correia, Fernando Alves, *As grandes linhas da recente reforma*, Coimbra, Almedina, p. 126. No mesmo sentido: Almeida, António Duarte, e outros, *Legislação fundamental de direito do urbanismo anotada e comentada*, Lisboa, LEX, 1994, II,

p. 852; Ferreira, André Folque, obra e local citados; Sardinha, José Miguel, *Estudos de direito do urbanismo e do ordenamento do território*, Lisboa, SPB—Editores e Livreiros, 1997, p. 402.

<sup>9</sup> Auby, Jean-Bernard/Périnet-Marquet, Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, 5.ª edição, 1998, p. 186; Soler-Couteaux, Pierre, *Droit de l'urbanisme*, Cours Dalloz, 2.ª edição, 1998, p. 22.

<sup>10</sup> Autores citados e ainda: Bouyssou, Fernand/Hugot, Jean, *Code de l'urbanisme commenté et annoté*, Litec, edição de 1996, pp. 356 e 884; Charles, Hubert, *Guide Juridique Dalloz*, 1988, tomo II, p. 153, e *Droit de l'urbanisme*, Thémis Puf, 1997, p. 139; Jacquot, Henri/ Priet, François, *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 3.ª edição, 1998, p. 551; Gilli, Jean-Paul, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Grands arrêts Dalloz, 4.ª edição, 1996, p. 358; Mémento Pratique Francis Lefèbvre, *Urbanisme-Construction 2000-2001*, p. 221; Morand-Deville, Jacqueline, *Droit de l'urbanisme*, Mémentos Dalloz, 4.ª edição, 1998, p. 135; Saint-Alary, Roger/Saint-Alary Houin, Corinne, *Droit de la construction*, Mémentos Dalloz, 5.ª edição, 1998, p. 40.

<sup>11</sup> Bouyssou/Hugot, obra citada, p. 356.

<sup>12</sup> *Mémento Pratique Francis Lefèbvre*, obra e local citados.

<sup>13</sup> Albamonte, Adalberto, *La concessione edilizia*, Milano, Giuffrè Editore, 1998, p. 200. Em idêntico sentido: Assini, Nicola/Mantini, Pierluigi, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè Editore, 2.ª edição, 1997, p. 591; D'Angelo/Guido, *Legislazione urbanistica*, Cedam, 8.ª edição, 1998, p. 294; Mengoli/Gian Carlo, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè Editore, 4.ª edição, 1997, p. 869; Salvia, Filippo/Teresi, Francesco, *Diritto urbanistico*, Cadam, 7.ª edição, 1998, p. 215.

<sup>14</sup> Fernández, Tomás-Ramón, *Manual de derecho urbanístico*, Abella, 13.ª edição, 1998, p. 212. No mesmo sentido: Fernández, Antonio Carceller, *Instituciones de derecho urbanístico*, Editorial Montecorvo, 5.ª edição, 1992, p. 542; Diez, Ricardo Santos/Rodríguez, Julio Castelao, *Derecho urbanístico*, Abella, 3.ª edição, 1999, p. 870; Parada Ramón, *Derecho urbanístico, III Bienes públicos — Derecho urbanístico*, Marcial Pons, 5.ª edição, 1993, p. 468.

<sup>15</sup> Quando o terceiro interpõe recurso contencioso de anulação ou de declaração de nulidade de acto de deferimento do pedido de licença, fá-lo invocando a violação de normas urbanísticas, quer directamente quer como autor popular.

<sup>16</sup> Acórdão da 1.ª Secção/2.ª Subsecção, *processo n.º 41.923*.

<sup>17</sup> *Acórdãos Doutriniais*, n.º 150, p. 760, e Gomes, José Osvaldo, obra citada, p. 162.

<sup>18</sup> *Colectânea de Jurisprudência*, ano VIII, tomo II-2000, p. 80.

<sup>19</sup> Cassação italiana, 12/11/83, citada por Assini, local citado.

<sup>20</sup> Auby..., obra citada, p. 422; Bouyssou..., obra citada, p. 885; Charles..., obra citada, p. 134; Costa, António Pereira da, *Regime Jurídico de Licenciamento de Obras Particulares anotado*, Coimbra Editora, 1993, p. 86; Gilli..., obra citada, p. 291; Jacquot..., obra citada, p. 567; Morand-Deville, obra citada, p. 143; Soler-Couteaux, obra citada, p. 465.

<sup>21</sup> Correia, Fernando Alves, obra e local citados.

<sup>22</sup> *Legislação fundamental de direito do urbanismo anotada e comentada*, Lisboa, LEX, 1994, II, p. 834.

<sup>23</sup> Em sentido contrário, Guimarães, Miguel Antunes, *Revista de Administração Local*, n.º 130, 1992, p. 467, que exige o consentimento unânime dos condóminos.

<sup>24</sup> Veja-se o encurtamento de prazos que o Decreto-Lei n.º 250/94, de 15/10, introduziu no Decreto-Lei n.º 445/91, de 20/11, relativo ao regime jurídico de licenciamento de obras particulares.

*CEDÖUA*



**RECENSÕES**

**Ö**

**Charles Zerner (editor)**

***People, Plants and Justice: the Politics of Nature Conservation***

**Columbia University Press, New York, 2000, 449 páginas.**

A obra «People, plants and justice» está organizada em duas partes substancialmente distintas: a parte inicial está dedicada à abordagem de alguns aspectos teóricos, relativos à justiça na conservação da natureza; a segunda, que corresponde à maior parte do volume, está dedicada ao estudo de casos concretos de conteúdo bastante díspar, desde o colonialismo ecológico em Samoa, ao eco-turismo no Belise, à conservação da floresta na Indonésia ou à exploração de petróleo na Amazónia. De resto, como explica Charles Zerner<sup>1</sup>, editor da obra, os treze casos apresentados, provocatoriamente justapostos, são mais ilustrativos do que representativos da temática subjacente — o poder, a justiça, o mercado e a gestão da natureza.

Nas considerações introdutórias, Zerner parte do princípio de que «a democracia e a justiça andam de mãos dadas com uma gestão ambiental efectiva e com a conservação» e compara as questões de poder e de liberdade subjacentes à busca da justiça na conservação da natureza com as mesmas questões inerentes à venda dos próprios órgãos para sobreviver, cada vez mais frequente em países com grande incidência de pobreza, como a Índia. Da contribuição de Charles Zerner, a conclusão que sobressai é que «nem a *demonização* dos mercados nem a aceitação cega da globalização e da ideologia do mercado livre conduzirão a resultados justos, análises úteis ou colaborações politicamente progressivas numa gestão de recursos naturais baseada na comunidade».

No capítulo 1, sobre *comunidades contestadas, mercados perversos e governação dourada*, Michael J. Watts discorre sobre uma grande diversidade de temas, sempre a propósito da justiça da extracção e conservação de recursos nos trópicos: movimentos sociais alternativos de resistência ao desenvolvimento, minorias, reabilitação de conhecimentos subalternos, etc.

No capítulo 2, intitulado *para além da justiça distributiva*, Richard A. Schroeder socorre-se de alguns dos casos de estudo apresentados ao longo do livro, para demonstrar as dificuldades de «operacionalização» dos objectivos de justiça distributiva e as insuficiências da teoria da justiça. Em alternativa, sugere uma dimensão de justiça económica que não se limite à simples partilha da riqueza e dos lucros. Segundo Schroeder, uma teoria da justiça renovada deveria, pelo contrário, basear-se em compensações pelo confisco de direitos, pela perda da propriedade física, pela partilha da propriedade intelectual (do «conhecimento técnico indígena») e pelo fornecimento de serviços de trabalho.

Fruto dos revigorantes contributos práticos de mais de vinte especialistas, provindos das mais diversas áreas do saber, desde a sociologia à ecologia, desde a antropologia à geografia humana, desde a agro-economia à etno-botânica e escolhidos pelas suas investigações em zonas tropicais do globo, a heterogeneidade temática de «People, plants and justice» fazem dela uma obra de referência que, mais do que dar respostas, contribui para equacionar os problemas fundamentais, dando as pistas necessárias para um ulterior estudo mais aprofundado das questões atinentes à conservação da natureza.

Maria Alexandra Aragão

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

<sup>1</sup> Além de académico do Institute for Law and Society da Universidade de Nova Iorque, Charles Zerner é fundador e activista do Natural Resources and Rights Program da Rainforest Alliance, o que explica, de certo modo, a preferência temática demonstrada na obra.



**Jean-Louis Guigou**

***Une Ambition pour le Territoire: Aménager l'Espace et le Temps***

**Datar, Éditions de l'Aube, 1995, 136 páginas**

A escolha desta obra visa promover o interesse pela temática do ordenamento do território, uma vez que pode ser considerado uma obra de referência verdadeiramente ambiciosa nesta matéria. O próprio autor, economista de formação, reconhece o cariz idealista e prospectivo das suas considerações ripostando, no entanto, que uma visão pragmática é insusceptível de promover uma verdadeira revolução cultural que coloque em primeira linha os problemas espaciais do ordenamento. O desiderato é mais actual do que nunca, uma vez que se trata de estabelecer um projecto de sociedade para o século XXI antecipando cenários de desenvolvimento e ordenamento do território francês no ano de 2015 (na mira da elaboração do denominado "*schéma national de l'aménagement du territoire*", previsto na Lei de Orientação para o Ordenamento do Território e Desenvolvimento de 4 de Fevereiro de 1995, ainda que a estratégia governamental francesa se tenha alterado em 1997, tendo tal esquema sido substituído por princípios prescritivos e por esquemas de serviços colectivos, uma vez que as preocupações espaciais se mantiveram e, inclusivamente, se reforçaram).

O capítulo inicial do livro coloca, a questão do ordenamento do território como uma preocupação fundamental a ser tomada em conta numa nova estratégia de desenvolvimento, não apenas como "*variable supplémentaire*", mas como uma sua dimensão globalizante e conformadora, uma vez que introduz um elemento de estabilidade, continuidade e de perenidade que tempera e refreia os ímpetus de abordagens efémeras e a curto prazo.

Segue-se uma análise de aspectos problemáticos que se radicam no espaço, desde logo o conflito latente entre direito de propriedade do solo e uso do espaço (quer pelo próprio proprietário quer por terceiros), impondo uma sua correcta organização. Constatação da máxima importância resulta da opção pela não neutralidade do espaço (apesar da tendencial ilimitada mobilidade possibilitada pelas tecnologias de informação) que, em vez de indiferenciado, joga um papel de relevo no que se refere à análise das grandes disparidades e desequilíbrios (que deixa de se centrar apenas em pessoas ou grupos de pessoas para ser aferida com base em circunscrições territoriais). Um conceito fulcral, então, com o qual o ordenamento do território se debate a cada passo é o de equilíbrio (ou reequilíbrio) territorial, visando a atenuação das disparidades regionais (recorrendo o autor à metáfora sugestiva do "pão e da manteiga" para ressaltar que o sabor só é óptimo quando a manteiga está bem repartida), mas que não se compadece com um absoluto equalitarismo na medida em que "*l'aménagement est la science de la diversité des lieux*". Por fim, uma breve referência a uma precisão terminológica: à distinção entre espaço e território (que, grosso modo, temos utilizado indistintamente). O autor associa o espaço a uma noção a "sangue frio" que não desperta emoções, sendo uma entidade operacional e homogénea fruto da economia de mercado (espaço aéreo, espaço industrial, espaço Schengen, espaço europeu, espaço regional), enquanto que território seria uma noção "a sangue quente", feita de paixões, rivalidades e patriotismo (território nacional, território palestino ou israelita). A exposição é sugestiva, mas não deixa de se reconhecer uma necessária dialéctica entre estas duas perspectivas geográficas pois se "*L'espace et l'économie ont besoin de territoires pour s'y régénérer; les territoires et l'écologie ont besoin de l'espace pour ne pas dégénérer*".

O capítulo terceiro elenca uma série de preocupações e factores que influenciam o sentido da política de ordenamento do território e colocam desafios à sua (desejável) configuração, testemunhando



a importância do espaço na organização da sociedade. Desde logo, a história do espaço é também a história dos tempos, até porque um adequado ordenamento do território só é possível se projectado e implementado a longo prazo. Por outro lado, a mobilidade crescente e generalizada dos nossos tempos (das pessoas, dos capitais, das mercadorias, das actividades e das informações) impõe uma consideração mais cuidada do ponto de referência por excelência imóvel: o território (ainda que não imutável, pois é na sua conformação e recomposição que reside o objecto do ordenamento do território). A globalização da economia que opera à escala mundial, por seu turno, tem sido acompanhada de um retorno ao local, contrabalançando a mundialização com uma aspiração de territorialização, e mesmo as tecnologias de informação associam o território mundial aos espaços locais, permitindo uma cabal exploração das potencialidades destes últimos. Uma outra questão prende-se com a forte concentração urbana e inerente metropolização que, fruto de uma mobilidade crescente, acentua os desequilíbrios regionais, bem como freia o desenvolvimento económico das zonas saturadas. O autor, além de outros elementos, faz ainda referência à descentralização como elemento necessário para fazer face aos desafios da concorrência mundial, bem como recorre à noção de desenvolvimento sustentável ou durável para reforçar a asserção de que uma gestão de curto prazo se revela desadequada aos objectivos a prosseguir pelo ordenamento do território.

Como resultado de diferentes composições desses factores e tendências, Guigou apresenta três imagens possíveis da França em 2015, antevisões essas que podem ter não só uma utilidade pedagógica mas também política (atrever-nos-íamos a dizer, não só no quadro geográfico de França, mas também no que se refere ao modelo de desenvolvimento e ordenamento territorial português), uma vez que impulsionam a tomada de consciência sobre a importância de um correcto ordenamento do território e fornecem bordões, se não mesmo modelos, de desenvolvimento territorial.

A primeira imagem refere-se a uma *França hierarquizada* que assenta num retorno ao passado, à tradição jacobina. Caracteriza-se pela renitência à integração europeia e pela ameaça a nível geopolítico da hegemonia alemã; o que conduz a nível territorial a um isolamento do território francês e a uma recusa de abertura ao exterior, recentralizando-se o poder económico e administrativo em Paris e Ilha da França, ainda que se dê uma promoção do mundo rural e uma desaceleração do crescimento das cidades, ficando a política de ordenamento do território a cargo dos Departamentos.

A segunda imagem faz apelo a uma *França deslocada* baseada na análise do modelo californiano que se move num contexto de liberalismo e individualismo exacerbados, de mundialização e globalização extrema e de crescimento económico desacompanhado de preocupações de desenvolvimento e equilíbrio regional. O resultado da confluência destes factores só poderá ser o da fragmentação do território nacional, com a acentuação das disparidades entre zonas ricas e zonas pobres, projectando-se este dualismo territorial numa não menos grave tensão social e numa perda de identidade territorial. O cenário final é deveras preocupante com ilhas de crescimento desenfreado que configuram verdadeiras cidades-Estado, sendo que o Estado, à face das exigências de um liberalismo desmedido e de uma desregulamentação de base, limita a sua actuação à recomposição dos espaços de dimensão superior e à actuação de perequação e redistribuição.

A derradeira imagem refere-se à *França integrada* que é o modelo preferível uma vez que realiza a melhor composição das variáveis aludidas. Por um lado, favorece a integração europeia e o movimento de descentralização bem como a coordenação e parcerias locais, promovendo uma integração económica, geográfica e social, ainda que a expensas de um menor crescimento, com vista à obtenção de um desenvolvimento sustentável. A nível territorial estaremos perante uma França policêntrica, em que ressurgem as cidades médias e a coesão territorial não é vista apenas num segundo momento



de redistribuição de riquezas, mas também no momento inicial de organização. A diversidade regional é valorizada e a cooperação (inclusivamente transfronteiriça) substitui a concorrência desenfreada. A preferência por um modelo de desenvolvimento que permita reabilitar o tempo e o espaço já se encontra delineada. No entanto, no capítulo quarto o autor vai propor reformas para animar o território, no pressuposto que o mesmo não se auto-ordena, sendo necessário promover uma concepção positiva, voluntarista e europeia do ordenamento do território, que preveja e prepare o futuro com base num modelo de desenvolvimento coerente, colectivo e consensual. O ordenamento do território é um imperativo para as entidades públicas que não se podem eximir da sua promoção, sendo necessário um seu redimensionamento, uma verdadeira mudança de paradigma a que Guigou chama de revolução copernicana do ordenamento do território, centrando as atenções não na redistribuição, mas na organização e valorização dos territórios.

Para tal, o autor propõe o reencontro de territórios pertinentes e uma consequente inovação institucional, que supere as oposições entre as instituições a “sangue quente” fruto de períodos revolucionários, tais como as comunas e os departamentos que se revelam insuficientes e desadequadas para fazer face às actuais solicitações, e as instituições a “sangue frio” tais como a Europa, as regiões e as formas de reagrupamento das comunas.

Um primeiro nível de recomposição radicaria na consideração do território europeu pois, ainda que as decisões de ordenamento do território permaneçam nacionais, não há que esquecer a importância das políticas comunitárias, em especial da política regional, na atenuação dos desequilíbrios e a tendência para uma maior convergência, i.e., para uma visão comum do ordenamento do território por parte dos Estados membros. Só desta forma, se conseguiria reposicionar a França no seio de uma Europa repensada e recriada de acordo com visões comuns e prospectivas de desenvolvimento do espaço comunitário.

O segundo nível de recomposição referir-se-ia à organização das áreas metropolitanas em sistemas urbanos, o que permitiria a existência de estruturas policêntricas (em substituição de uma estrutura monocéfala) diferenciadas mas complementares e cooperantes entre si. Afinal, tratar-se-ia de criar quatro novas Ilhas de França, que atenuariam a pressão sobre Paris, animando a vida regional e mesmo a vida rural.

O nível seguinte radicar-se-ia na criação de estruturas regionais às quais se reconheceria uma unidade territorial, constituindo o verdadeiro espaço de desenvolvimento do ordenamento do território. Guigou refere *agglomérations, pays e districts* entendendo que, por seu intermédio, se conseguiria um reforço da intercomunalidade e da democracia participativa.

O quarto nível seria o do “*quartier et le bassin de vie quotidienne*” que é o espaço de vida e das relações de vizinhança, bem como da gestão corrente dos problemas territoriais.

Por último, considera que os sistemas urbanos mencionados devem constituir a base da criação de novas regiões administrativas (cinco a sete) dotadas de fortes poderes trilhando, em definitivo, a senda da descentralização.

A opção por um modelo de ordenamento e desenvolvimento coerente deverá, então, tomar em consideração elementos que, à primeira vista, poderiam parecer contraditórios, mas que são, e têm de ser, conciliáveis uma vez que pertencemos a ambos os espaços, quais sejam o espaço mundial (e europeu) e o território local.

**Nicolas Chauvin**

## ***L'Illegalité du Plan d'Occupation des Sols***

**Litec, Paris, 1999, 450 páginas.**

### ***I. Ideia geral***

O *Plan d'occupation des sols* (plano de ocupação dos solos) apareceu em França como uma peça fundamental da descentralização: a sua existência permite às autoridades locais as escolhas do urbanismo — são os *plans d'occupation des sols* (POS) que fixam as possibilidades de utilização dos solos na comuna<sup>1</sup>. A sua elaboração está envolta num grande número de garantias, em especial as de carácter procedimental, com as quais muitas vezes as autoridades locais e os diferentes autores do urbanismo lidam mal. A consequência é uma frequente ilegalidade dos POS elaborados, ilegalidade essa que põe em causa as escolhas urbanísticas e coloca numerosos problemas práticos. É a partir desta constatação que Nicolas Chauvin pretende analisar o contencioso dos POS.

As múltiplas soluções jurisprudenciais, quer relativas às causas quer às consequências da ilegalidade dos planos, são dominadas, no entender deste autor, por uma problemática dificilmente resolúvel: o juiz administrativo, face à multiplicação das ilegalidades, pretende assumir um papel de guardião da legalidade, mas, por outro lado, pretende igualmente assegurar a estabilidade das soluções e a segurança jurídica, que só se alcança se se mantiver em vigor o plano, não obstante a sua ilegalidade. Isto leva o juiz administrativo a adoptar soluções específicas em matéria de contencioso dos planos que não se encontram no contencioso administrativo geral, o que coloca muitas vezes impasses teóricos e práticos. As intervenções efectuadas pelo legislador, se asseguram uma maior estabilidade, colocam também um conjunto de novas interrogações. A obra aqui em análise pretende, através do estudo prático e concreto das soluções jurisprudenciais actuais, dar luz ao conjunto das dificuldades que se colocam a este nível e propor um certo número de soluções.

### ***II. Apresentação formal***

Do ponto de vista formal a obra encontra-se dividida em duas grandes partes. Na primeira o Autor trata das *causas da ilegalidade dos POS* e na segunda das *consequências daquela ilegalidade*.

No que diz respeito à primeira parte encontramos dois títulos: um relativo à *ilegalidade externa* e outro à *ilegalidade interna*. O primeiro encontra-se dividido em dois grandes capítulos [*A incompetência e o vício de forma: dois meios pouco eficazes* (capítulo I) e *O vício de procedimento: os efeitos da complexidades dos textos atenuados pelo Juiz* (capítulo II)]. O título segundo, por sua vez, divide-se em quatro capítulos [*Violação directa da regra de direito* (capítulo I); *O erro de direito: um estrito enquadramento do conteúdo do plano* (capítulo II); *O erro manifesto de apreciação: o zonamento no centro do controlo* (capítulo III) e *O desvio do poder: uma utilização objectiva favorável às comunas* (capítulo IV)].

Na parte segunda da obra encontramos também dois grandes títulos, cada um com dois capítulos. O primeiro título refere-se às *consequências da ilegalidade do POS sobre a situação regulamentar local*, compreendendo um capítulo I sobre as tentativas para reduzir os casos de ilegalidade do POS e um capítulo II sobre as tentativas de fazer reviver o POS anterior (com referência à Lei de 1994).

No que concerne ao título segundo (*as consequências da ilegalidade do POS sobre as decisões individuais*) o capítulo I incide sobre a tentativa de manutenção da decisão e o capítulo II sobre a complexidade da jurisprudência que acabou por exigir a intervenção do legislador para a resolver. No fim de cada Capítulo, Título e Parte o autor apresenta as respectivas conclusões.

A obra contém ainda, em anexo, um conjunto de decisões jurídicas mais ilustrativas sobre a matéria.

### **III. O conteúdo da obra**

#### *1. As causas da ilegalidade do POS*

No que diz respeito ao primeiro título da primeira parte relativa à ilegalidade externa dos POS o autor analisa as três questões que estão em causa: a *incompetência*, o *vício de forma* e o *vício de procedimento*. Em matéria de ilegalidade dos POS o primeiro aparece como um meio absolutamente marginal. O segundo, por sua vez, está pouco desenvolvido sendo o juiz, em regra, benevolente, salvo no que diz respeito à *motivação do plano*, rigor este que prova a importância do relatório de apresentação do POS. Pelo contrário, o vício de procedimento é frequentemente invocado. Com efeito, a pormenorização dos textos legais relativamente ao procedimento torna muito difícil a elaboração de um plano sem vícios, tendo o juiz neste âmbito inclusive atenuado os textos legais. O contencioso neste domínio tem-se caracterizado por um controlo exigente sobre quaisquer pontos precisos, o que se revela como um caso isolado no meio de um controlo que é essencialmente favorável à Administração.

O autor analisa, a este propósito, um conjunto de decisões jurisprudenciais designadamente sobre o procedimento inicial de elaboração do POS e o procedimento ligado à sua evolução (isto é, à alteração dos planos durante a sua elaboração e à alteração dos planos após a sua entrada em vigor: modificação e revisão). Em matéria do *procedimento inicial de elaboração de um POS*, onde se analisam questões como as da diversidade das entidades que nele intervêm e as questões relacionadas com o inquérito público, a tendência do juiz tem sido a de recusar sancionar o POS quando entende que as irregularidades procedimentais não têm consequências (v.g. uma entidade, impedida de tal, que participou no grupo de trabalho, não chegou a ter aí uma participação efectiva). Do mesmo modo, em matéria de inquérito público o juiz tem vindo a considerar que é necessário dar cumprimento menos à letra da lei e mais ao seu espírito, que é o de garantir a expressão do público sobre o instrumento de planeamento. No que concerne à questão da *alteração do planeamento* analisa-se com especial atenção o controlo severo efectuado sobre a escolha entre o procedimento de modificação e o procedimento de revisão dos planos.

Em conclusão a este Título o autor realça que o contencioso da legalidade externa do POS é caracterizado pela benevolência do juiz em relação às comunas: face à explosão do contencioso, face à multiplicação de ilegalidades, o juiz procura assegurar o máximo de estabilidade ao POS. Recusa, no entanto, qualquer concessão quando estão em causa grandes *princípios de transparência* e de *participação*. As ilegalidades são assim muito mais numerosas quando a comuna não respeitou regras relativas à *motivação do plano* ou ao *inquérito público*.

No que concerne ao Título II da Parte I (*ilegalidade interna do POS*), o autor começa por chamar a atenção para o facto de após alguns anos o controlo judicial se ter equilibrado a favor do controlo interno. Nesta matéria o juiz controla a ausência de desvio de poder, a ausência de erro sobre os motivos (quer se trate de motivos de facto quer de motivos de direito), e a ausência da violação directa da regra de direito.

O controlo da *violação directa da regra de direito* com o fim de verificar a coerência do POS com outras regras, assim como o controlo do *erro de direito*, enquadram estritamente o conteúdo do POS. O erro nos motivos, essencialmente o *erro manifesto de apreciação*, serve sobretudo para controlar o zonamento, de um modo indulgente, enquanto o controlo do *desvio de poder* conhece uma utilização muito objectiva, mentendo-se, no entanto, pouco eficaz.

a) Em matéria da *violação directa da regra de direito* (situações em que o conteúdo do POS está contrário ao conteúdo de um acto ou norma superior) o autor analisa a jurisprudência existente com base na qual se distingue entre *compatibilidade* e *conformidade*. Naquela (tal como nesta), faz-se um controlo da não contradição entre os dois documentos mas junta-se-lhe a ideia da coerência global entre eles, coerência essa que resulta de diferentes elementos, designadamente o da pequena superfície da zona em litígio. Para além disso, entende-se haver coerência global entre os documentos em confronto quando o documento inferior respeite as orientações fundamentais do destino geral dos solos prevista no documento superior, ou quando, apesar da contradição, o seu desaparecimento no futuro aparece como certo. Isto permite salvar o POS.

A compatibilidade assim descrita é, no entanto, apenas a que se encontra nas relações entre o POS e os *Schemas Directeurs*<sup>2</sup>. No que concerne à relação (de compatibilidade) entre o POS e as Leis de *Aménagement et Urbanisme* ela é uma exigência mais vinculativa, apesar dos esforços do juiz. Trata-se de um controlo que corresponde a uma quase conformidade.

b) No que concerne ao controlo do *erro de direito*, ele serve para enquadrar as regras contidas no POS e as possibilidades de derrogações e de excepções. No que concerne àquele enquadramento, o controlo incide sobre o conteúdo mínimo obrigatório e o conteúdo máximo facultativo do POS. No que concerne às derrogações e excepções, entende-se que quando as regras são facultativas é possível o POS prever excepções à sua aplicação, isto é, é possível afastar a aplicação da regra geral sem criação de uma regra alternativa aplicável. Quando se trata de regras obrigatórias, o POS apenas pode prever *derrogações*, ou seja, o afastamento da regra geral só pode ser feito se se tiver criado uma nova regra especial para as situação excepcionadas.

O autor afirma, em conclusão, que o erro de direito é utilizado de um modo muito restrito tendo uma única função: fixar o quadro geral da acção da administração e, em certa medida, as regras em jogo.

c) No que concerne ao controlo do *erro manifesto de apreciação*, ele tem como centro do controlo o próprio zonamento. Nesta matéria, o autor é de opinião que o juiz deve elaborar uma política jurisprudencial mais precisa e clara visto que a utilização cada vez mais frequente desta via leva crescentemente a colocar novas questões.

O controlo do erro manifesto de apreciação no contencioso do POS, caracteriza-se, desde logo, por ser um controlo que procura os vícios utilizando *indícios*. Estes indícios são, desde logo, indícios ligados ao próprio terreno, designadamente a *superfície da parcela* (mais do que um indício de erro manifesto, a superfície do terreno é susceptível de ser um factor exonerante : a pequena superfície tem como consequência tornar o erro não manifesto) e a *situação anterior do terreno*. Esta é deduzida de vários elementos: uma informação prévia que decide favoravelmente sobre a sua capacidade de construção, uma autorização de loteamento ou de construção emitidas antes para o terreno da zona em causa. O elemento mais frequente é o da classificação anterior, mas a maior parte das decisões são no sentido de que os autores dos POS não estão vinculados pelas modalidades existentes de utilização dos terrenos ou que o requerente não tem direito à manutenção da classificação anterior. Por outro lado, encontramos indícios ligados às *definições e análises que foram feitas na própria elaboração* do POS, designadamente nas definições de zonamento e no relatório da apresentação.

Com efeito, este último apresenta-se também como uma ajuda útil ao juiz não apenas porque é ele que define o zonamento, mas porque comporta uma análise (em princípio) bastante detalhada da situação: analisa a situação inicial, a evolução desde o passado e ainda as perspectivas do futuro. Permite, pois, ao juiz, conhecer a situação real (o que o ajuda no controlo do erro manifesto de qualificação), mas também os objectivos da comuna (o que o ajuda no controlo do erro manifesto de adequação). Outros indícios são os que decorrem dos pareceres emitidos pelos diferentes actores da elaboração: os pareceres emitidos pelo grupo de trabalho e pelo comissário do inquérito, em especial, são importantes. Por fim, completando as outras discussões, são também importantes as explicações dadas pela comuna antes ou durante o debate contencioso e que reforçam, ou não, a sua posição. O autor apresenta nesta parte da sua obra a ampla jurisprudência dos tribunais administrativos e do *Conseil d'État* em matéria de controlo do próprio zonamento e classificação dos solos. Apesar de globalmente a comuna dispor de grande liberdade para este efeito, apontam-se situações em que a administração está impedida ou está obrigada a classificar de certa forma certos terrenos, concluindo, no entanto, que se é possível traçar os limites dos poderes das comunas no que concerne aos seus POS, já parece mais difícil definir com precisão o erro manifesto. Ele é, deste modo, caracterizado por uma tendência de instabilidade, que o juiz utiliza para limitar o seu controlo.

No controlo do erro manifesto revela-se fundamental a verificação da justificação apresentada pela comuna. Nesta matéria o juiz tende a acentuar o seu controlo: ele verifica se a medida é coerente com o conjunto do POS e certos tribunais aplicam a teoria do *bilan* à parcela em causa apesar da oposição do *Conseil d'État* na maior parte dos casos.

A noção de erro manifesto tem vindo a cobrir realidades cada vez mais diferentes, tais como o controlo da violação do princípio da igualdade, tendo ainda bases comuns com outros tipos de controlo. Deste modo, nunca se sabe exactamente o que é que o juiz controla e porquê através deste meio. d) No que concerne ao *desvio de poder*, o autor começa por referir, em primeiro lugar, que o desvio de poder é mais fácil de estabelecer no domínio do POS do que nos outros domínios do direito administrativo, o que acontece devido à natureza da matéria em causa: os factos nesta matéria são permanentes e, por isso, mais facilmente verificáveis. O juiz, determinando o desvio do poder mais em função do *resultado atingido* do que do *resultado visado*, pode fazer repousar o seu controlo sobre esses factos exteriores e não sobre os "*estados de alma*" ou intenções dos autores do POS. Tudo isto dá ao controlo do desvio de poder um *carácter objectivo* ao mesmo tempo que a sua demonstração parece facilitada.

No entanto, esta tendência é contrabalançada pela prudência do *Conseil d'État* perante este meio um pouco especial. É que o juiz admite largamente a ideia de *interesse geral* para justificar a medida adoptada pela Administração. Noção vaga por excelência, o interesse geral permite ao juiz, sob a aparência de objectividade, fazer prevalecer quase sistematicamente a argumentação dos autores do POS: basta que estes invoquem um interesse geral para que o *Conseil d'État* sucessivamente entenda que se trata (mesmo sem grandes averiguações) do fim determinante da medida. Esta extensão até ao extremo da noção de interesse geral, combinado com o facto de ele ser sempre considerado como o fim determinante, tem conduzido a salvar a maior parte dos POS. Apenas nos casos mais evidentes de satisfação de um interesse pessoal, onde nenhum interesse geral pode ser invocado, tem sido decidida a anulação do POS por desvio de poder.

Uma jurisprudência como aquela que tem vindo a ser seguida pelo *Conseil d'État* acaba por fazer depender o funcionamento deste meio de controlo do reconhecimento da existência de um interesse geral pelo juiz, sendo bastante imprevisível saber, com a jurisprudência actual, em que circunstâncias isso acontece.

## 2. As consequências da ilegalidade do POS

Após a anulação de um POS coloca-se a questão de saber qual a norma que fica em vigor para regular as situações jurídicas previamente definidas por aquele instrumento (ou seja, a questão de saber quais as consequências da ilegalidade dos POS sobre a situação regulamentar local) e o que acontece aos actos autorizativos que tenham sido emanados ao abrigo de um POS que tenha sido anulado (isto é, quais as consequências sobre as decisões individuais).

No que concerne à primeira questão (Título I da Parte II), devido aos problemas que possam resultar da anulação de um POS, o autor aponta duas diferentes formas que têm sido apresentadas para lhe fazer frente: enquanto o juiz tenta a todo o custo reduzir os casos de ilegalidade do POS (Capítulo I), o legislador, em caso de ilegalidade, tenta fazer reviver um outro POS anterior (Capítulo II).

Com efeito, verifica-se, em primeiro lugar, uma tentativa para multiplicar os casos de *anulação parcial* como modo de limitar o mais possível a possibilidade de desaparecimento do POS, embora a extensão da anulação varie essencialmente em função dos meios apreciados. Pretendendo acentuar a possibilidade de anulação parcial do POS o juiz joga com a divisibilidade geográfica deste de um modo por vezes exagerado e joga sobretudo com a existência de duas fases na sua elaboração: o POS *tornado público* e o POS *aprovado*. Por via da jurisprudência *Raccat* depois desenvolvida pelo legislador, introduziu-se a ideia de que os vícios de forma e de procedimento do POS tornado público não têm influência sobre o POS aprovado, tendo-se, desta forma, conseguido assegurar ao máximo a sobrevivência do POS apesar da sua ilegalidade e permitir assim uma certa estabilidade jurídica. No entanto, este desejo de estabilidade tem conduzido a inúmeros impasses teóricos e a dificuldades e incertezas práticas irresolúveis que ameaçam a credibilidade do juiz e do direito.

Por outro lado, a necessidade de estabilidade exige que se determine *qual o direito aplicável à comuna* com a declaração de ilegalidade do POS. O essencial das dificuldades do debate sobre esta matéria assenta numa alternativa: ou se permite a aplicação das regras gerais de urbanismo ou o POS anterior. A jurisprudência combinou estas duas soluções. Com a aplicação das regras gerais de urbanismo o juiz pretendia essencialmente favorecer a manutenção das decisões individuais emitidas com base no POS ilegal, já que estas decisões tinham mais chances de estar de acordo com estas regras do que com o anterior POS tornado público. Contudo, esta solução rapidamente se mostrou ilusória na medida em que, por se tratar de regras com efeitos centralizadores acabavam sistematicamente por determinar o vício de incompetência dos actos individuais. Para além do mais tornava o sistema mais complexo ao permitir a vigência simultânea de uma multiplicidade acentuada de normas.

O legislador acabou por intervir nesta problemática tendo unificado as soluções no sentido do retorno ao POS anterior, o que tem a grande vantagem de ser simples já que o direito aplicável se resume apenas a essa regra sendo, para além do mais, mais descentralizadora. Contudo, esta solução legal não resolve todos os problemas visto a aplicação das regras gerais de urbanismo não estar em absoluto afastada, o que acontece quando a comuna em causa *não tenha plano anterior* ou *esse é ilegal*. No que concerne ao problema das consequências da ilegalidade dos POS sobre as decisões individuais (Título II da Parte II) o autor chama a atenção para o facto de também aqui o juiz utilizar um conjunto de mecanismos com vista a assegurar a estabilidade das decisões. A intervenção do legislador neste domínio tem sido também no sentido de reforçar essa estabilidade e, por outro lado, no sentido de simplificar o contencioso. Contudo, estes dois objectivos aparecem frequentemente inconciliáveis. Nesta matéria, assim que um POS é ilegal, o juiz, para medir os efeitos desta ilegalidade sobre a licença de construção, começa por aplicar os princípios decorrentes da jurisprudência *Gépro*.

Esta jurisprudência distingue entre a licença emitida com base num *POS* afectado de ilegalidade interna e a licença emitida com base num *POS* afectado de ilegalidade externa: o primeiro considera-se indissociável do *POS* ilegal enquanto o segundo é julgado dissociável. De acordo com esta jurisprudência, a licença dissociável subsiste e é examinada em função do direito que for reposto em vigor, enquanto a indissociável é anulada em consequência da anulação ou declaração de ilegalidade do *POS*.

Através desta jurisprudência o juiz procurou reforçar a estabilidade jurídica, mas ela acabou por introduzir problemas teóricos importantes, tendo criado uma verdadeira especificidade do contencioso do *POS* sacrificando mecanismos contenciosos clássicos e simples.

Por outro lado, a tentativa de salvar as licenças de construção não definitivas (ou seja, que ainda não formaram caso decidido) é, em França, uma situação particularmente complexa. A jurisprudência dos casos *Grépo*, *Commune Saint-Palais*, *Riedsheim*, que pretenderam fornecer soluções para a questão de saber se devem ou não ser mantidas as decisões individuais tomadas com base nos *POS* ilegais, acabaram por apontar soluções de uma complexidade tão acentuada que colocam em causa a estabilidade jurídica que pretendiam assegurar. O legislador veio intervir para diminuir a situação de instabilidade das licenças, mas acabou por agravar a complexidade das soluções.

Com tudo isto, pode concluir-se que do ponto de vista teórico o contencioso dos planos se caracteriza pelas suas diferenças em relação aos mecanismos de controlo tradicionais, sendo necessário, na opinião do autor desta obra, proceder-se a numerosas reformas. Estas devem começar pela redução da frequência das ilegalidades dos *POS* (necessidade de actuar sobre as causas de ilegalidade), sendo ainda necessário reduzir as exigências procedimentais e admitir o recurso contra actos preparatórios integrados no procedimento de elaboração do *POS* (v.g. possibilidade de impugnar, por vícios de procedimento, a deliberação do *conseil communal* que *aprova* o projecto do plano). Para as situações em que mesmo assim existe uma ilegalidade, é necessário retornar aos mecanismos contenciosos habituais, muito mais simples.

#### **IV. Apreciação geral**

Da leitura da presente obra dois aspectos resultam que pretendemos realçar.

Em primeiro lugar, resulta muito claramente de todos os capítulos, títulos e partes desta obra que as soluções apontadas para as mais importantes questões da ilegalidade e do contencioso dos planos são, em França, fruto essencialmente da jurisprudência (as soluções legais vêm, em regra, na sequência desta), jurisprudência essa que é, no entanto, extremamente complexa. Curiosamente, cada nova tentativa de diminuição dessa complexidade através de uma nova decisão jurisprudencial acaba por acarretar novas questões e assim agravar essa complexidade. Contudo, uma coisa é certa: existe em França um contencioso dos planos específico em relação ao contencioso administrativo geral.

O segundo aspecto a realçar é, sem dúvida, o enorme manancial de decisões jurisprudenciais em matéria de controlo contencioso dos planos. Com efeito, embora se trate de um domínio jurídico onde a discricionariedade administrativa alcança o seu grau mais elevado (a discricionariedade de planeamento), a verdade é que isso não é impeditivo do exercício por parte dos tribunais de um verdadeiro controlo contencioso. E, o que é de acentuar, tal controlo incide sobre as próprias escolhas urbanísticas efectuadas pelas entidades locais, isto é, sobre a legalidade interna dos planos. É o controlo, por parte dos tribunais, do erro manifesto de apreciação da classificação de um determinado solo, de desvio de poder na classificação de um outro, etc., que são a prova de uma prática planificadora amadurecida e de uma capacidade (designadamente técnica) do juiz para controlar esses aspectos.

Parece-nos que em Portugal ainda estamos longe deste estágio de evolução do direito do urbanismo, mas parece-nos também que não faltará muito tempo para que as questões de controlo das próprias opções urbanísticas neles definidas comecem a surgir com uma frequência cada vez mais crescente nos nossos tribunais administrativos. Estes terão de estar preparados para essa tarefa.

*Fernanda Paula Oliveira*

*Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

<sup>1</sup> O direito do urbanismo francês sofreu uma profunda revisão com a lei de solidariedade e renovação urbanas (lei de 13 de Dezembro de 2000). Com esta lei os *Plans d'occupation des Sols* (POS) deram lugar aos *Plans locaux d'urbanisme*. Sobre esta profunda revisão, designadamente em matéria de planificação urbana cfr. *Actualité Juridique, Droit Administratif* (AJDA), n.º 1 de 2001.

<sup>2</sup> Com a referida lei de 13 de Dezembro de 2000 os *Schémes Directeurs* foram substituídos pelos *Schémes de Cohérence Territoriale*.



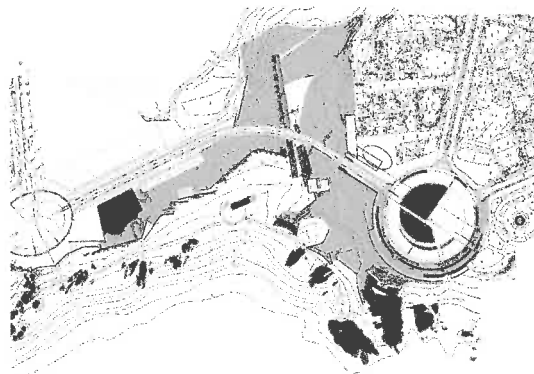
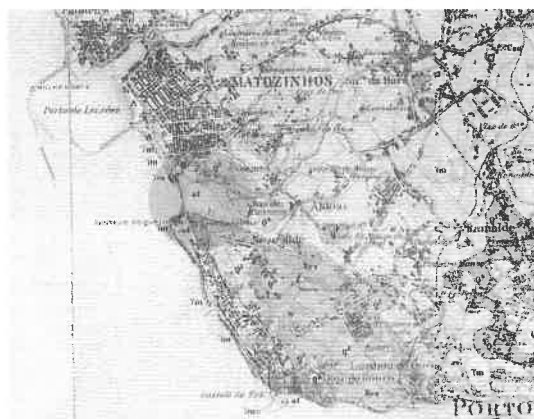
*CEDÖUA*



**DOSSIER**



## *Porto 2001 – Capital Europeia da Cultura*



A Revista CEDOUA assume uma incontornável cumplicidade com os grandes acontecimentos culturais que tenham como referente o Urbanismo, o Ambiente, e o Património... Tínhamos curiosidade em conhecer o projecto Porto 2001 – Capital Europeia da Cultura. Fomos ver. Vamos registar.

### *A. Antecedentes e objectivos*

1. Nos anos 60, pelo Plano Urbano de Robert Auzelle, com o intuito de preservar para uso colectivo dos cidadãos os terrenos do vale geológico de mangas que, entre as colinas de Nevogilde, a seguir à urbanização da Avenida da Boavista, tinham ficado sem uso imediato e sem contacto directo com as extensões parcelares de Matosinhos, foi estabelecido o Parque da Cidade do Porto. A disponibilidade desses terrenos foi determinante para imaginar uma ampla reserva de espaço livre que pudesse servir no futuro para o lazer dos moradores da área, e para uma fronteira verde de interrupção da fábrica urbana entre o Porto e Matosinhos.

2. Vê-se hoje que a ideia do Parque como grande pulmão verde dentro da aglomeração metropolitana se enfatiza devido à sua localização quase tangencial à costa atlântica, o que supõe uma oportunidade excepcional de contacto entre o “verde” e o “azul”, entre a tranquilidade do parque interior e o grande espaço aberto marítimo, com os seus horizontes infinitos, as suas agitações climáticas e o seu uso de carácter mais dinâmico.

3. Este projecto refere-se à remodelação da Frente Marítima do Parque da Cidade do Porto. Os seus objectivos centram-se em obter uma continuidade fluida entre o interior do Parque à beira-mar, na definição do tipo da fachada que a cidade há-de oferecer entre as Praças Gonçalves Zarco e Cidade do Salvador. Fachada importante, tanto no seu lado marítimo como na sua frente interior, virada para o Parque. A solução dada à viabilidade será um elemento importante desta fachada, para que a circulação marginal, necessária, não seja obstáculo a este contacto. Tão importante como esta é a continuidade dos itinerários peatonais que permitam aos que passeiam e aos desportistas desfrutar da sequência de lugares ao longo da frente da cidade e em continuidade com a de Matosinhos, e também como ponte de acesso dos visitantes do parque, desde ou para a praia e a cidade.

4. Partindo deste objectivo e respondendo ao pedido do Vereador do Urbanismo da Câmara Municipal do Porto, elaborou-se uma proposta, apresentada em Outubro de 1998, na qual se modificava substancialmente o terraplano que configura a base actual da esplanada de Rio de Janeiro, principal barreira entre o Parque da Cidade e o mar, e se estabelecia um novo traçado viário em viaduto que permitisse uma ampla continuidade de elementos naturais de vegetação, água e pavimentos pétreos, em continuidade com o parque, que passa então por debaixo de tal estrutura. Esta seguiria um traçado, às mesmas cotas das actuais, muito para trás em relação à actual linha do mar, permitindo a formação de um amplo espaço lúdico, de praia e diversão, onde efectivamente o parque verde entra em contacto aberto com o oceano.

5. O projecto em causa, de requalificação da Frente Marítima da Cidade do Porto, passou a ser executado no âmbito da intervenção urbana associada ao evento “Porto – Capital Europeia da Cultura 2001” e constitui uma oportunidade de criar um novo espaço na cidade do Porto, onde se estabeleça uma franca relação com o Atlântico e, simultaneamente, com a área verde mais procurada e acarinhada pelos portuenses. Com o aparecimento do Programa Polis, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000 (*Diário da República*, I Série-A, n.º 112, de 15/5/2000), surgiu a hipótese de alargar o âmbito da intervenção, prolongando-a para Sul, à zona situada entre a Avenida de Montevideu e a costa, até ao Molhe. A gestão do programa não foi atribuída a qualquer sociedade gestora criada expressamente para o efeito, como sucede em regra, antes foi atribuída à sociedade “Porto 2001, S.A.”, constituída pelo Decreto-Lei n.º 418-B/98, de 31 de Dezembro, que tem por objecto a concepção, planeamento, promoção, execução e exploração de todas as acções que integram o evento “Porto – Capital Europeia da Cultura 2001”, ou as que com ela se relacionam no âmbito da requalificação urbana (artigo 3.º).

### **B. Justificação paisagística**

6. A compreensão e a recompreensão da paisagem é, verdadeiramente, a origem e a substância deste projecto. A convicção de que a forma da geografia urbana é a razão mais importante para configurar um espaço livre e de que neste lugar concorrem circunstâncias topográficas e paisagísticas específicas conduziu metodologicamente o progresso da ideia e a definição sucessiva dos seus elementos.

7. Por um lado, o projecto parte do reconhecimento paisagístico da força do Vale das Galinheiras, que, abrigando-se no morro do Queijo, formava, de Este a Oeste, a ladeira que deu lugar ao eixo



urbano da Boavista, o traçado urbano mais poderoso da região do Porto. A cartografia antiga e os planos geológicos são a prova da obstrução morfológica que sobre esta formação natural produziu o terrapleno formado pela Companhia de Carris de Ferro do Porto em 1880, para que as suas linhas chegassem até Matosinhos, e, mais tarde, a partir de 1890, a progressiva construção da Esplanada do Rio de Janeiro, aumentando o terrapleno em largura e altura e forçando uma frente vertical de difícil estabilização sobre a linha litoral.

**8.** Por outro lado, a escala da frente marítima tem de pôr em relação o marco proeminente que o Castelo do Queijo estabeleceu com a larga fachada cidadã configurada desde a frente de Matosinhos, tendo como pano de fundo a linha da costa e de praia. A unidade da banda de praia como forma paisagística reconhece-se assim como decisão básica do projecto.

**9.** A maior dificuldade, mas do maior interesse, é articular a forma natural do interior do parque com a frente litoral. A proposta é estabelecer uma transição entre as superfícies verdes e as rochas e a areia, através de uma colina estabelecida pelas margens do vale, e que se reforça com a horizontalidade do viaduto. Um novo lado, que se junta aos já existentes no parque, e um passeio público formal que desce até à praia como uma sequência progressiva da seca ao húmido e do fechado ao aberto.

**10.** É a pendente natural do solo que permite entender esta descida do parque até à praia como uma proposta lógica. Com efeito, desde a cota +12.00 do caminho existente, mais inferior do parque, desce-se regularmente até à cota +5.50, nos limites da praia,

recuperando uma unidade paisagística perfeitamente natural. A descida média de 2% assegura a comodidade do passeio e o seu atractivo visual.

**11.** O viaduto, proposto como uma louza de duas asas de betão branco sobre um único pilar assimétrico, tem como resultado definir uma fita horizontal de 0,20 m de canto frontal, num comprimento de quase 150 m, o que estabiliza as suas proporções e permite a visibilidade superior e inferior para a água e para o céu. A separação de 30 m entre os seus pilares levará a uma presença muito diáfana sobre o solo e será um convite a atravessá-lo.

**12.** A valorização da mole do Castelo do Queijo levou a propor uma melhor exposição paisagística, através do rebaixamento das terras sobrepostas no seu flanco Norte e do desligamento da sua estrutura da praça. A ênfase numa visão panorâmica, mesmo cenográfica, desde a esplanada e a praia, constitui outra das hipóteses paisagísticas importantes na justificação da proposta presente.

### **C. O projecto**

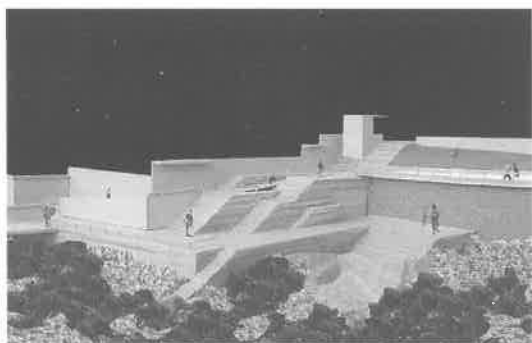
**13.** Estas ideias foram concretizadas em 30 de Abril de 1999 com a apresentação do Estudo Básico à Porto 2001, S.A., no qual as questões problemáticas do projecto se podiam julgar com suficiente definição. A partir destas, e desenvolvendo-as, apresentou-se o prévio Anteprojecto em Julho de 1999 e o presente Projecto Executivo, que precisa as características geométricas, funcionais, estruturais e estéticas da ideia proposta, assim como a definição dos elementos que compõem as diferentes partes da obra.

#### *a) Praça Gonçalves Zarco e parque de estacionamento*

**14.** A Praça Gonçalves Zarco remodela-se mudando as proporções das suas superfícies, mas mantendo o domínio das formas circulares como imagem característica deste espaço urbano. O rebaixamento do terraplano actual do seu lado Norte, da cota +8.90 aprox. até +6.50, reforça volumetricamente a praça. Ao mesmo tempo, a zona viária reduz-se, variavelmente entre 15 e 20 m de largura, mais do que suficiente para os diferentes movimentos. Assim, crescem os passeios, marcando-se mais claramente a diferença de carácter entre a metade Este da Praça (do lado da Avenida da Boavista) e a metade Oeste (do lado do Castelo do Queijo).

**15.** O círculo interior da Praça dispõe-se em sectores circulares de natureza distinta (pedra, relva, jardim, paralelo), permitindo um nivelamento helicoidal que aloja uma rampa a céu aberto, para descer até ao parque de estacionamento. Esta configuração deixa no centro da praça o monumento equestre a D. João, que passa a ser sustentado por um peanha de maior esbelteza, apoiando-se no solo do parque de estacionamento. Este nível aparece como verdadeiro nível de chão do local, já que, desde os distintos pontos de vista, é visível como cota inferior de referência. A transparência lateral para o interior do parque de estacionamento relaciona-o directamente com o espaço interior, conseguindo-se assim uma maior sensação de comodidade e conforto do que com qualquer solução enterrada e escura.

**16.** Desde o nível do parque de estacionamento (+5.80) abre-se um túnel rectilíneo para acesso directo de peões às rochas e ao passeio a Sul do Castelo do Queijo. Esta obra singular aumentará a



curiosidade e a atracção ao uso destes espaços, e dá coesão ao projecto entendido como sistema de conexões entre as distintas zonas do mesmo.

**17.** O passeio Oeste da Praça é tratado de forma a acompanhar a vegetação dos jardins da Avenida do Brasil, prolongando as oportunidades de passeio e criando um balcão panorâmico sobre a nova praia e sobre os seus equipamentos. Ao mesmo tempo, o passeio circular (que atinge no seu ponto máximo até 25 m de largura) desdobra-se numa rampa descendente (largura 10 m) e num anfiteatro intermédio (largura de 5 m), que descompõem em bandas horizontais o suporte das terras da praça e permitem uma experiência visual variada nos percursos.

**18.** O estacionamento subterrâneo debaixo da Praça Gonçalves Zarco, de 30 m de largura, dispõe em 3 zonas de 230 m de longitude, alinhadas na direcção do eixo de acesso da Avenida Rio de Janeiro. A sua estrutura é um prolongamento da estrutura do viaduto sobre o Parque, a qual se amplia na sua ala Este 30 m. Tem uma capacidade para 280 lugares, com duas rampas de entrada e outras duas saídas de veículos. Os peões têm, mesmo assim, rampas de acesso à Avenida do Brasil, escadas para o passeio da Avenida da Boavista e saídas ao nível da praça interior das rochas do Castelo do Queijo, da praia e dos passeios do Parque da Cidade. O parque de estacionamento está aberto, na sua parte lateral Oeste, pelo que a ventilação directa está assegurada.

**19.** O sector noroeste da Praça é ordenado pela ocupação de parte das velhas construções (parcelas 1 a 7, 11 e 12), que terão de ser deslocadas. Propõe-se um edifício de volumetria mista que reforce o

valor angular no arranque da Avenida Rio de Janeiro e responda às vistas que, desde a mesma e desde o Parque, poderiam aparecer sobre as traseiras actuais. É um edifício de 7.200 m<sup>2</sup> de superfície construída, escalonado em superfícies variáveis de 2 a 4 pisos. Este edifício destina-se a um equipamento desportivo ou cultural com referências ao carácter marítimo da zona: um museu de Ciências geológicas, marítimas ou navais; um centro de helioterapia e ginástica; um centro de formação sobre o meio ambiente, etc.

**20.** Na esquina da Avenida Rio de Janeiro propõe-se a construção de um pequeno quiosque (jornais, doces, bebidas) que sirva de transição entre o amplo espaço da praça e a estrutura do viaduto. Será o arranque de uma escada directa com a praia que, para além de alojar os serviços de vestíbulo do parque e do estacionamento, também comporta um elevador, o qual une os dois níveis, Praça e estacionamento. A superfície em planta é de 50 m, aproximadamente.

*b) Avenida Rio de Janeiro e Praça Cidade do Salvador*

**21.** O novo traçado da Avenida Rio de Janeiro dispõe-se com um tramo de viaduto em arco de amplo raio (175 m no sector central), de uma largura de 16 m (13 m para estrada 2+2 carris com eléctrico partilhado nos carris laterais) e passeio-balcão para peões no lado do mar. Não existe passeio do lado do parque.

**22.** A estrutura é de betão branco, pintada de azul claro na metade inferior do lado do mar e nos pilares. No lado do Parque, a própria estrutura resolve em betão a protecção lateral enquanto que, no balcão sobre a praia, a varanda é transparente de balaustradas de aço pintado, igual à usada noutras zonas do projecto.

**23.** A iluminação resolve-se com barras de fluorescente encastradas nos braços metálicos que, em cada 20 m, sustentam também as calhas do eléctrico. Os postes verticais são de betão, iguais aos da Praça Gonçalves Zarco.

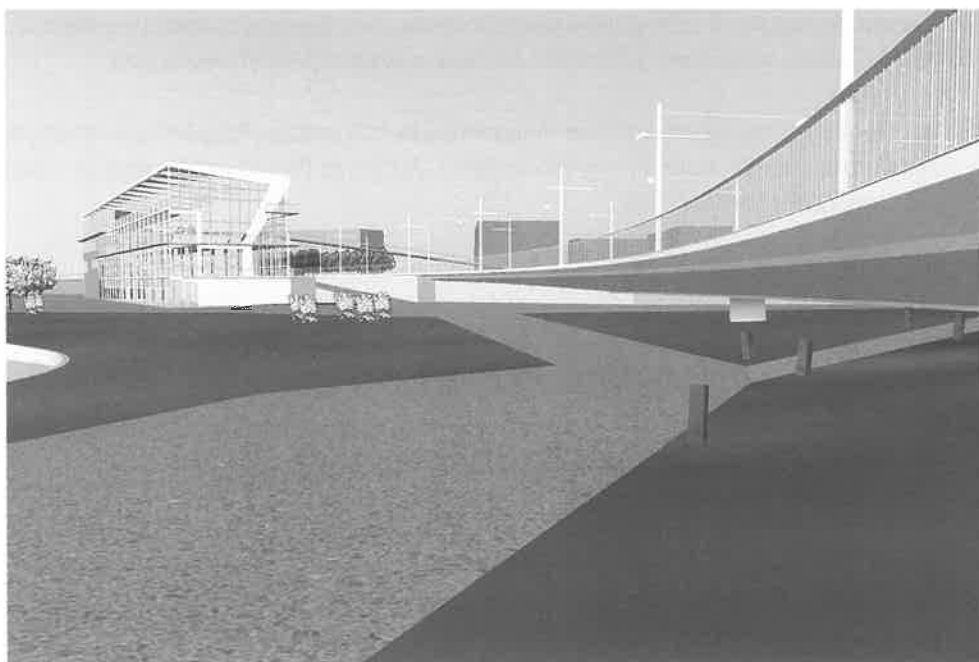
**24.** No tramo que está em frente ao edifício “Transparente”, a rua enriquece-se com partes laterais para estacionamento e com arvoredo nos separadores.

**25.** A Praça Cidade do Salvador resolve-se a partir da base do traçado elíptico preexistente, com uma proposta de uma ilha central alojando o serviço da gasolinera actual.

*c) Frente Parque e Praia*

**26.** A continuidade do Parque até ao mar estabelece-se aproveitando os elementos naturais existentes: o percurso do ribeiro e o talude com arbustos alinhados na sua margem direita. Sobre estes elementos propõe-se a criação de um novo estanque de 4.325 m<sup>2</sup> à cota + 6.10 e um passeio descendente ao lado do arvoredo, estendendo-se 190 m. Ambos os elementos criam uma directriz visual que orienta o visitante em direcção à praia e, ao mesmo tempo, concretiza a topografia do fundo do vale.

**27.** Na margem esquerda deste vale, o lado configura-se com relva e vegetação baixa até se integrar com a nova edificação proposta para a cabeceira da Avenida Rio de Janeiro. Um itinerário percorre



esta margem na direcção Este-Oeste, até se encontrar com as rampas da Praça Gonçalves Zarco, o caminho de rochas do Castelo do Queijo e, em primeiro plano, o edifício CLIP, reabilitado para uso como balneário.

**28.** O passeio-rambla tem uma pendente 1,8%, entre as cotas +8.15 e +5.40. Propõe-se a sua construção em pedra granítica, com um banco de betão e iluminação própria (fibra óptica). Cruza-se com os múltiplos itinerários da zona da praia e o seu remate visual são os elementos de Arqueologia Infra-estrutural reabilitados na praia.

**29.** Estes são dois fragmentos de cantaria de qualidade, da antiga condução de esgotos, que, pela sua presença tectónica entre as rochas, podem dar riqueza paisagística ao lugar. Reestruturam-se compondo-os com rampas e escadas de betão e com a utilização de novos blocos de pedra, formando pontos singulares para diversão e panorâmica, acessíveis às crianças.

**30.** Quanto ao edifício CLIP, propõe-se que seja reutilizado como balneário e zona pública para merenda, com cabinas, duches e serviços que acompanhem a utilização familiar da praia. Entende-se que certas obras de reestruturação devam modificar a imagem do edifício, pelo menos no que diz respeito à fachada que se vira para a Praça e a Avenida.

**31.** Na superfície da praia, propõe-se a construção de duas franjas de obstáculos às ondas: novas rochas graníticas (de pedra ou de litorais próximos) e muros de defesa até à altura definida pelos estudos marítimos. Ambas as operações definirão fortemente a imagem paisagística do navo litoral, como espaço intermitente e naturalístico, híbrido entre a praia e o parque. Também se propõe uma plataforma singular, nivelada e dura, como lugar de cenário, jogo e repouso.



**32.** A superfície superior é definida por muros de defesa, com pavimentos asfálticos e madeiras, servindo de passeio, assim como de extensão das mesas e guarda-sóis dos bares da praia.

**33.** A todo o nível da praia a iluminação será ténue e indirecta, indicando apenas as linhas de itinerários principais, assim como os muros limites característicos. Apenas na pista situada na praia se coloca um poste suportando diversos focos.

*d) Edifício “Transparente”*

**34.** Trata-se de um edifício de 6.500 m<sup>2</sup> em 4 pisos, construído para alojar usos recreativos e culturais que o convertam num foco de atracção do cidadão e animador do espaço litoral. A sua estrutura é de betão e as fachadas são em vidro, apresentando-se como um invólucro transparente onde se circula livremente e se entra em contacto com as distintas actividades alojadas no seu interior.

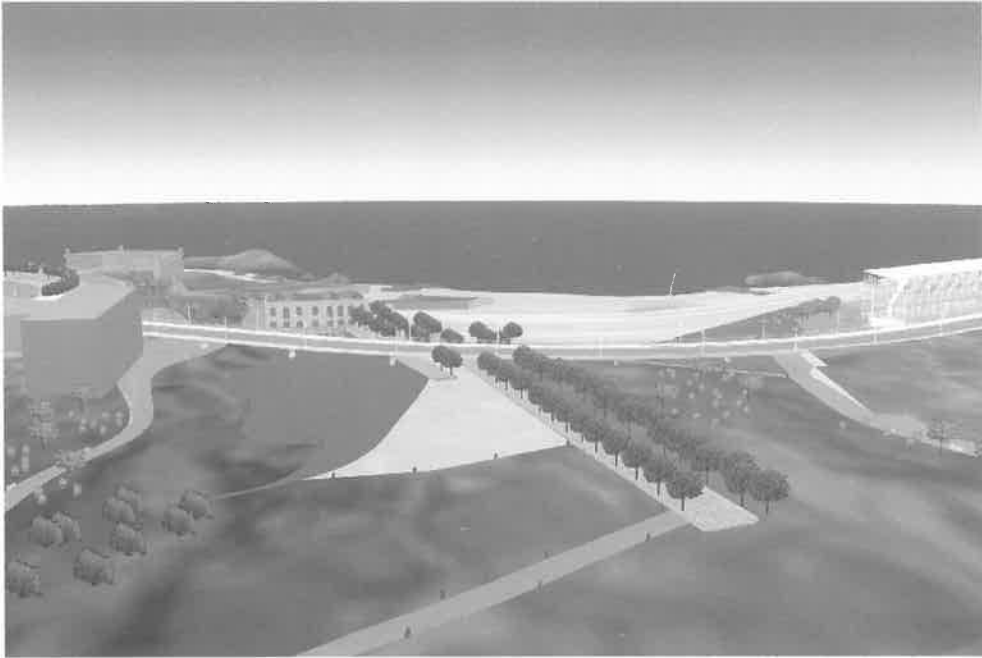
**35.** Circula-se no edifício por rampas e escadas. Ao nível da Avenida (piso 0) circula-se pelos locais comerciais (580 m<sup>2</sup>) e desce-se ao nível inferior (piso -1). É neste nível que se prevêem cafés e bares que se podem desenvolver na esplanada da praia. Prevê-se também um espaço de 1.000 m<sup>2</sup> para uso como discoteca, distribuído em ambos os níveis.

**36.** O piso +1 considera-se como Espaço Expositivo para uso da cidade, clubes ou de instituições que ocasionalmente o solicitem. Também pode ser útil para exposições industriais, técnicas ou políticas, e para feiras comerciais. Neste andar circula-se livremente, deixando no lado Norte um espaço destinado a um Restaurante exclusivo, partilhado com o piso superior (+2).

**37.** A maior parte do piso +2 é um grande miradouro a que se chega directamente desde o Parque por uma passerelle elevada. Assim, os que passeiam no Parque entram surpreendentemente em contacto com a visão do mar, em toda a longitude do seu espectáculo. Fazendo *footing*, passeando ou simplesmente deixando-se levar pelos sucessivos aliciantes, a experiência do parque vegetal relaciona-se com o oceano, de modo análogo, ainda que com visões muito distintas, às que com este contacto se produz ao nível do solo.

**38.** O Edifício “Transparente” constrói-se com os serviços preparados para arrendar ou conceder o uso dos estabelecimentos privados previstos (bares de praia, discotecas, lojas, restaurante) e para utilizar ocasionalmente, consoante a programação, a Sala de Exposições. Supõe, portanto, uma gestão pública integrada, com actividades privadas incorporadas no seu interior. Tal como um mercado, um aeroporto ou um *loft* de escritórios, o edifício é um modelo prototípico de um espaço colectivo.

**39.** Junto ao Edifício “Transparente” definiu-se a localização de um futuro Auditório ou Centro de Congressos, que ofereça à cidade do Porto uma instalação de nível internacional para congressos, seminários e espectáculos, numa posição privilegiada em frente ao mar. O espaço tem cerca de 6.000 m<sup>2</sup>, o que permite alojar duas salas interdependentes (de 600 e 1.200 lugares), com serviço de cafetaria e restaurante, e salas de reunião anexas. O aproveitamento panorâmico deste edifício é elemento fundamental do seu projecto.



**40.** O Auditório ou Centro de Congressos relaciona-se directamente com o estabelecimento de um Hotel, localizado do outro lado da Avenida da Boavista. Este Hotel, de umas 300 camas e de volume arquitectónico longitudinal, tem, além da sua própria função de serviço, a de configurar e dar qualidade urbana à Praça Cidade do Salvador, da qual se converterá em elemento protagonista. O Hotel estará ligado ao Centro de Congressos, ao Edifício “Transparente” e à praia por uma passagem inferior, que passa abaixo da Avenida Rio de Janeiro, obra incluída na construção da dita avenida.

CEDOUA

---

\*O texto e as fotografias utilizadas na elaboração deste dossier foram gentilmente cedidos pela Porto 2001 – Capital Europeia da Cultura.

*CEDÖUA*

# SUMMARIES



### ***The Evolution of Urban Law in Portugal during 1999-2000***

This article briefly presents the fundamental lines of evolution regarding urban law in Portugal during 1999-2000. The most relevant manifestations of this evolving process of urban law in the dominions of legislation, country planning, doctrine and jurisprudence during this time frame are focused.

In what concerns the legislative aspects, the article pays particular attention to the following acts: Decree-Law n.º 380/99 of the 22<sup>nd</sup> of September (whose article 157 was altered by Decree-Law n.º 53/2000 of the 7<sup>th</sup> of April) which developed the political bases of urbanism and country planning that can be found in Law n.º 48/98 of the 11<sup>th</sup> of August, which defined the coordination regime between the national, regional, and local scopes of the country's planning system (designated by the legislator as "country management system"), the general regime regarding the use of land and the legal discipline concerning the elaboration, approval, execution and evaluation of country management instruments; and Law n.º 168/99 of the 18<sup>th</sup> of September which approved the New Expropriations Code. In what concerns the first act, a summary of its contents is made. It is composed by one hundred and sixty articles divided into eight chapters: general dispositions (chap. 1), country management system (chap.2), violation of country management instruments (chap. 3), precautionary measures (chap. IV), execution, compensation and reparation (chap V), evaluation (chap. VI), efficacy (chap. VII), and final and transitional dispositions (chap. VIII). In what concerns the new Expropriations Code the main innovations are indicated in a brief manner, *brevitatis causa*, when compared to the previous Code (1991). These innovations seek, in accordance to the justifications presented by the Government, to pursue the following objectives: simplify and accelerate the expropriation procedure, reinforce the guarantees of those who are expropriated, clarify the rules that discipline a just reparation and improve the litigation process. Beyond this one can underline that the formula "clarify the norms regulating the calculation of a just reparation" is an euphemistic expression. What the legislator really wanted when he approved the new code was to lower the amount of the reparations paid which resulted from the previous Code (the 1991 Code) and bluntly stated that the realization of this end constituted the main reason for approving this new Code. Finally, one can also underline that some of the new Code norms that refer to the criteriums involved in the calculation of the amount of the reparation are in clear conflict with article 62 n.º 2 (principle of a just reparation in the case of expropriation) and article 13 n.º 1 (equality principle) of the Constitution and contradict the uniform and repeated jurisprudence of the Constitutional Court on the extent or content of reparation in the case of an expropriation.

In the dominion of the elaboration and approval of country plans the main innovations occurring in this area during 1999 and 2000 were referred to. They consist essentially in the approval of four more plans of coastal planning (that can be added to the two that were approved in 1998), in the approval and ratification of twelve municipal directive plans (that added to the ones that have been already approved and ratified total 272. As of December 31<sup>st</sup> 2000 of a total of 278 townships in continental Portugal only six do not have a municipal directive plan approved and ratified) and at the beginning of the revision of a significant number of municipal directive plans, some of which have already concluded this process – a revision that has given rise to a new denomination. We are referring to the second generation municipal directive plans.

Turning now to the jurisprudence related to urban law, one underlined, amongst the vast amount of decisions rendered during the 1999-2000 period, the most relevant examples. In this context, decisions from the Constitutional Court and eight decisions by the Supreme Administrative Court were selected.

The most important doctrinal aspects in each decisions were referred to as well. Finally, in the doctrinal field, the most significant examples of the most important works published in the field of urban law are given. These cover general works, journal articles, case notes and legislation collections. The transformations occurred in the referred time frame in these four sectors allow us to conclude that Portuguese urban law find itself at a turning point at the beginning of the twenty-first century. A turning point that one hopes will be made in the direction of greater justice, rigor, coherence, stability, and efficacy of urban legal norms.

### ***The Rise of International Commerce: The Environment Beyond the scope of Law?***

The object of this essay is to draw the outlines of a concrete tendency in contemporary international relations. The tendency, hegemonic in nature threatens to exclude socio-economic factors from considerations that should structure commercial trade through international legal norms.

The position adopted diverges from the dominant ideology: the majority of authors sustain that the requirements of environmental preservation are increasingly being considered when elaborating legal norms relative to international trade and competition. However, some authors, against the opinion of the majority, are trying to demonstrate that trade and the legal norms that regulate this activity tend to exclude the requirements that respect sustainability for our generation or, *a fortiori*, for future generations. One uses as a reference for sustainability the statement made by the Brundtland Commission: "Sustainable development is that one which attends to the necessities of the present without compromising the possibility of future generations attending to their own needs". At present and given the current rise in international trade and in the standard of living of the so called "rich" countries development continues to be unsustainable: the consumption of renewable and nonrenewable resources continues to grow. This statement is scientific: it is not contested by anyone using environmental data. Furthermore, the population is also growing. But the entire ideology of trade, all the doctrine of trade, almost all of the studies on trade part from the presupposition that commercial trade should grow.

In other words, entropy is growing. Entropy, in the world of physics is the measurement of the disorganization of a determined system: the fact is that everything is leading to the de-characterization of the system's original properties leading to chaos and destruction. The law whether by approval or omission aids the rise of entropy although it seems, generically, to multiply its efforts in order to identify environmental problems and find solutions. From Ramsar to Kyoto and from Montreal to Basileia, diverse conferences or international conventions, recent and not so recent, seem to have planted the seeds for a better environmental future. These four cities, amongst others, held conferences or specific meetings in order to examine important international problems of an environmental nature within the scope of a legal world seemingly directed by the mega conferences held in Stokholm (1972) and Rio de Janeiro (1992).

That world, bearing in mind the strength of its rhetoric, continues to underline its characteristics and real relations: it continues to be totally financial, economically global, politically tribal and ecologically lethal. It continues to subordinate ethnic, political, and socio-environmental questions to the absolutely imperative, constantly reinforced, requirements of international trade.

The text aims to show how trade, as an ideological postulate, is naturalized and utilized as an absolute and unquestionable reference hovering over any other types of considerations. In a case where there is a divergence between the necessities of commerce and other human activities the former prevail.



They impose their logic on all others. The postulate that places trade above all else can not be discussed for it is a dogma; it can only be justified, supported or legitimated. The world trade system did not foresee any place (although there are some meager appearances) for the examination of the limits that it must respect. It does not admit limits. The law is a privileged means in order to guarantee this result (because it does not establish any limit) whether in international relations or within the internal scope of the different countries.

In the first place, the text characterizes the ideology behind trade. It then examines the global framework of the entropy. It continues from here to the examination of some of the parameters of protection relative to the environment by public international law through specific treaties. Finally, some specific reasonings from the legal operators in the areas of public international law and international relations are presented.

One verified that when the legal operators examined the role and the content of the law they generally conclude by recognizing that the norms in force are insufficiently elaborate to define a framework of control of international trade activities in light of limits that should be imposed due to environmental considerations. But, on the other hand, everyone remembers the fact and reminds everyone that the World Trade Organization holds that international trade can not be restricted by the requirements of nature which impede the effects of competition. It is in the name of its own principles and resorting to its own internal instruments such as panels that the OMC resolves any doubts. It does not hesitate to accumulate the role of judge and party in the same dispute and practically without anyone arguing against this functional confusion of a jurisdictional nature. This confusion is one of the mechanisms that guarantees the production and reproduction of the dominant ideology.

It is at the source of the elaboration process of international practices that one can find the maximum expression of these dogmas relative to international trade. According to one of the authors cited in this article: "historically, GATT has seen the protection of the environment as a barrier to trade". The authors remembers that the last project to be approved in the last round of GATT negotiations (Uruguay round) under the coordination of its then Director General, Arthur Dunkel, "aims for the alignment of environmental laws in the member countries parties to the agreement and international environmental law norms with GATT principles of international trade". It is no wonder that the project classifies environmental standards as "technical barriers to trade".

There are international treaties that seek to incorporate commercial sanctions as a means to guarantee their compliance. This is the case, amongst others, of the Montreal Protocol and the International Convention on the Trade of Fauna and Flora Species, in risk of extinction – CITES. What will be the implementation of its dispositions (normative, then incorporated, after ratification, into the parties internal order) if "the GATT negotiators seek to subject all environmental legislation that has an impact on international trade to the approval of the GATT council, a subsidiary organ created by the contracting parties of that agreement. At least 24 international environmental agreements could find themselves in the obligation of asking for an authorization, given by a majority of the worlds external trade ministers, in order to assure the validity of the established trade sanctions in its dispositions". The Rio Declaration on the Environment and Development establishes in Principle 12: "economic policies with the end to protect the environment do not serve to discriminate or restrict international trade. Measures to control global environmental problems should be based on the consensus of the countries involved".

Firstly, nothing impedes that in light of the principles supported by the community of civilized nations (a source of international public law according to article 38 of the International Court of Justice) that



the international consensus around basic norms must incorporate itself to the requirements of the OMC. It is more than logical to underline that the existing consensus around fundamental principles should serve to format norms with the proper precautions within the scope of the OMC. This elementary and essential *demarche* did not receive any support until today on the part of any organ of the organization. In this manner, the principles adopted by the “civilized nations” at the Rio Conference on the Environment and Human Development (1992) continue to have no practical consequences. We cite but a few principles adopted where we consider that an international consensus can exist in matters of utmost relevance:

“Principle 8: States should reduce standards of consumption and production considered to be unsustainable”.

“Principle 10: Public participation in the environmental decision process should be promoted and access to information facilitated”.

“Principle 13: The adoption of laws and international treaties that allot responsibility and award compensation for damages to the environment should be promoted”.

“Principle 15: In order to protect the environment, the precaution principle must be amply applied by the various states according to their own conditions”.

The formulation of the precaution principle states the following: in the case of serious or irreversible damage, the absence of scientific certainties should not serve as a pretext to delay the adoption of effective measures to prevent the degradation of the environment”.

“Principle 16: Local authorities should promote the internalization of the environmental costs and the use of economic instruments bearing in mind that the polluter must bear the costs of the referred pollution”. This internalization of environmental costs is exactly what the WTO seeks to reject using all the means at its disposal.

“Principle 27: States and individuals should cooperate in good faith and in the spirit of partnership in order to comply with the principles that are constant of this Declaration and in the development of international law in the field of sustainable development”.

Within the scope of a globalized world these principles seem to be truisms. However they remain rhetorical truisms. Their implementation collides with concrete interests that propose solutions in the direction that increases the existing entropy; on the basis of secret decisions and on the refusal to allow for the participation of the majority who have an interest, on the basis of more technology intensive solutions that one may find in the apparently never ending spiral of the concentration of wealth in fewer hands and in the exclusion of the vast majority.

### ***The Algarve PDM's***

The Portuguese legal regime concerning urban planning, in matters regarding the relationships between the various planning instruments, adopts the conformity principle, that is, of a perfect hierarchical coordination – coordination meaning the methodical disposition of the urban management instruments that determine relationships between the same instruments. The local superior plan is the municipal directive plan (PDM). In what refers to who is bound to these plans, the legal regime determines that all municipal plans are binding on public and private entities.

Moving to another perspective, a different relationship based on compatibility is established between the municipal and state urban regulation block before and after the entering into force of the Portuguese Base Law on Urbanism, Country Planning and Policy in September 1998 (LBU) and the Legal Regime concerning Country Management Instruments (RJIGT) in 1999.



Those two blocks are, respectively, represented by the PDMs (a municipal competence) and the regional country planning plans (a national competence).

This text examines the municipal directive plans and especially the relationship between the various municipal directive plans in the Algarve and the Algarve regional country planning plan; this last one coincides with the former (on a territorial basis) – the Algarve region. The regional plans made for the entire country have specific details. These are: the program, existence and entering into force of prior PROTALs to the foreseen regional country planning plans; the PROTAL entered into force prior to the PDMs relating to the same territory; the territorial coincidence between a PROT, a region in fact and a legal administrative region; coastal and touristical relevance of the territory. Various causes contributed to these facts and from these stem legal urban conflicts that will be examined. In order to examine the situation we will refer to the validity and efficiency of the legal urban block underlying the elaboration of the PROTAL and the municipal directive plans in the Algarve region and their evolution up until the present regime which began with the already referred to Base Law.

In the 1940s some project plans were elaborated for some urban agglomerations in the Algarve (a record is made of these in a chronological table at the end). However, such planning instruments did not constitute a combined legislative planning movement. Although the plans reflected some European urban movements they were not urbanistically coherent and even less comparable to what occurred in neighboring Spain during Franco's rule.

The municipal directive plan, as a legal urban planning instrument was created by the first law regarding municipalities (Law n.º 79/77.10.25) and by Decree-Law n.º 208/82.05.26. During the elaboration of the PDMs the municipal law was revised by Decree-Law n.º 100/84.03.29. Decree-Law n.º 69/90.03.02 abolished Decree-Law n.º 208/82.05.26 and its complimentary diplomas. With the exception of the PDM belonging to *Vila Real de Santo António* the remaining PDMs followed the regime under Decree-Law n.º 69/90.03.02.

The Algarve municipal directive plans were not significantly preceded by preventive measures mainly because the PROTAL was prior to them: close in time and close in what refers to the conforming legal urban block.

The competences of the legislatively expressed organs that make up the Portuguese local authority (Municipal Assembly and Town Hall) compliment each other in the pursuit of municipal competences in what refers to urban management. Therefore, an alternative sequence principle of procedural competences must inform the division or distribution of these same ones; in this manner if the proposal of elaboration should be presented, only or preferentially, by the organ with continuous management competences, given the legal binding, it should be up to the assembly to deliberate, taking into account the relevance of the PDM as the highest municipal plan that can bind the remaining ones and that globally conforms the rest (urban plans and detail plans). The latter plans do not require a deliberation from the Assembly.

In what refers to the adjudication procedures of the municipal directive plans, the criteriums regarding the selection of competing teams to public offers for the elaboration, were (especially): time needed for execution, technical proposal (with the respective contexts and inferences of scientific and technical knowledge and the reality that will be the object of the plan); price; and, other contractual clauses proposed by the competing teams, seen as significant by the municipality in cause.

After some considerations on the elaboration and subsequent phases, we detained ourselves on the public inquiry: We then underlined that the following should be understood, the diverse country planning and development plans foresee, as a mandatory sub-procedure, a public consultation or inquiry.



They do not implement a special norm that excludes due to their nature other forms of realizing this principle pertaining to the public participation in the damage prevention, control, repair, and promotion of the environment and the quality of life or that lessens the binding force of this principle (article 66/2 of the Constitution); they can not lessen the range of the rights and guarantees of the administered that are constitutionally (article 268) and legally consecrated (articles 7 to 12, 52 and the following, 55, 59, 61 to 65, 115, 117 and the following, and 158 to 177 of the Code of Administrative Procedure). In what refers to the results of this legitimating phase one should register that the results were very poor. The numbers (poor participation) have provoked a reconsideration of this phase in the sense of its alteration or substitution rather than proceeding with a substantial quantitative and qualitative analysis of the same phase; as well as the verification of the medium number of participation which is close to zero, of the alterations introduced into the proposals of plans that were the result of the inquiries. The constitutional consecration of the participation principle referring to those who are interested in the elaboration of these urban planning instruments (1997) continued in the RJIGT; the latter welcomed this principle in its active dimension (public intervention at any moment of the elaboration procedure) and in its passive dimension (the publicity principle as a rule for all acts or phases).

After the approvals by the local assemblies, government ratification, publications and registrations the PDMs entered into force.

However, shortly after, municipal intentions to alter and revise these new PDMs began to be expressed! What were the causes of this “revisionist movement”?

The causes can be divided up into two categories of discrepancies: one, between interpretations of state attributions and local competences in matters of urban planning, and another, which also conditioned local power relative to state powers in the conditioning of the execution of urban operations that are the result of municipal authorizing acts. In other words we can describe this last situation in the following manner: the local municipalities understood this relationship as one of “compatibility” between competences, instruments, and powers while the State assumed, in (private) urban matters, a relationship of “conformity”.

A. Relative to the first category of discrepancies we concluded that the state prevailed and thus demanded conformity for two reasons:

1. Because of the singularity of the Algarve in the Portuguese country planning legal order and especially:
  - a. because of the chronological order of the PROTAL and the PDM in this region;
  - b. because these legislative packages appeared *ex novo* as a complex legal framework.

2. For reasons that may be verified in the Portuguese political administrative and legal entity space in general, *maxime*:

- a. because the resources allotted to the procedures of elaboration of the plans in cause (state- PROT/ PDM – municipalities), were very disproportionately unequal;

- b. Because in Portugal, between the State and the municipalities there still persists an authoritarian-napoleonic relationship that was (re)established and nourished during the period in which the 1933 Constitution was in force.

B. Relative to the second category of discrepancies one can refer the cause of this discussion which lies in the approval of Decree-Law n.º 351/93.10.07. Due to this diploma the following activities became subject to the confirmation of compatibility with PROT rules on the use, occupation, and transformation of land: lot operations, urban and construction works; the intention to localize, ante-projects and projects of construction of buildings and tourist accommodations.



Although: licensed and titled in the case of *a*) by a permit; approved by the General Directorate of Tourism or by the local municipality in the case of *b*).

And all characterized by:

Being administrative acts (titled by a permit which licenses construction or lot operations when needed) that were prior to the entering into force of the PROT (which refers to the territory where the object of these acts is located).

If conformation of compatibility is not verified the above mentioned diploma renders those administrative acts invalid.

As a result of the application of this diploma, and with the changes that were subsequently made to it in order to render it less rigid, we can point out that:

*a*) From a quantitative point of view and using a statistical perspective we can conclude that in the first twenty months of Decree-Law n.º 351/93.10.07 application only 8% of a total of 1100 petitions were declared to be incompatible when judged on conformity;

*b*) If we look at the efficiency and dissuasive powers of the administrative norms that went into force after the PROT we can find that some huge projects were reevaluated and then authorized;

*c*) Taking into consideration the effects of the jurisprudence in this area Decision n.º 517/99 of the 22<sup>nd</sup> of September rendered by the Constitutional Court stated that the Court would not declare various norms of Decree-Law n.º 351/93.10.07 to be unconstitutional when understood that they should be integrated by article 9 of Decree-Law n.º 48051 of the 27 of November 1967 which imposed a duty upon the State to compensate private individuals for rendering their previously valid permits invalid;

*d*) The terms of the consideration of this question whether at the level of the RJIGT whether at the level of the Urban Building Regime must be adapted to the option that holds that the PROT has a binding force. But the question surrounding the terms of admission of acts that constitute urban rights with a partial precarious nature (especially when there is a succession of regimes) remains open.

### ***The Environmental License in the new PCIP Regime***

Decree-Law n.º 194/2000 approved the legal regime regarding the prevention and integrated control of pollution (PCIP). In this manner, Portugal fulfilled its legal obligation *vis a vis* the European Union. This articles does not seek to proceed through a comparative analysis between the national legal regime and the directive regime. The author does not also seek to make an exhaustive analysis of the national legal regime. The end is to look over the main legal act produced in the context of this regime which has profound effects on the relations between administrative and environmental law as well as industrial licensing: the environmental license.

Bearing this in mind, the author begins to examine the meaning and framework of the new legal regime: its relation to community law and environmental policy; the meaning of the new approach (instead of fighting against each source of pollution or safeguarding each one of the environments components, one proceeds to a global and integrated approach of the environmental problems); presenting some references to comparative law.

In order to describe the scope of PCIP application one resorts to the notion of installation (the act determines what it is subject to a PCIP). The activities that are subject to it are determined by a remission that the Decree-Law makes to an annex.

One then enters into the main part of the article: the study of the environmental license. This study is done through the identification of some problems relative to the environmental license suggesting paths for its resolution.



The following questions were considered:

- The legal nature of the environmental license: although the author does have doubts as to its qualification he holds that the respective legal regime leads us to characterize it as a true administrative act. It is not an opinion, information or any other instrumental act). More specifically, it is a prior administrative act, in that the environmental license consists in a final decision on isolated questions on which a global authorization may be attributed (which can be appealed and constitutive of rights);
- The competence to emit such a license: belongs to the General Directory for the Environment. This authority has the most relevant role in the environmental license procedure;
- The respective procedures which are highly regulated in this new act reflect the complex nature of the procedure;
- The relations with the environmental impact evaluation (AIA): is an aspect of great practical importance for the PCIP in that the two regimes do not exclude each other. On the contrary, a positive decision in both procedures is a *conditio sine qua non* for a project to be licensed later. When an installation is previously subject to an AIA, the procedure to grant an environmental license can only be initiated after the issuing of a declaration of a favorable environmental impact or conditionally favorable;
- Its legal force: the environmental license possess great legal strength, in that the issuing of this act is a necessary condition for the licensing or authorization of any installation subject to it. Beyond this, the administrative acts that are carried out contrary to these rules are expressly qualified as null;
- The problem regarding the tacit disapproval: there is no special disposition in the Decree-Law. Therefore, the general rules of our administrative law should be adopted relative to tacit approvals and disapprovals. However, we do think that all human activities that pose a threat to the environment and subject to administrative authorization should be considered to be prohibited until authorized. In this manner, when the administrative authorities do not emit an environmental license within the proper deadlines their silence must be considered as a disapproval: if the DGA allows the deadline to expire concerning the emission of the appropriate environmental license without an express answer, allowing the deadline to expire must be understood as a negative act.

The theme regarding the best available techniques (MTDS) constitutes one of the most important novelties of the new legal regime. Due to their importance and repercussions in the environmental license they were also examined in the article.

One begins with the legal relevance of this notion: its adoption is one of the operators fundamental obligations, the content of the environmental license should consider these techniques because the value limit of the emissions, the parameters and the equivalent technical measures should be based on the MTDS. MTDS are also relevant in what concerns the renewal of the environmental license. One then tried to determine the meaning of this notion utilizing the definition given by the legislator although the legislator resorts to undetermined legal concepts that still allow for interpretative doubts. Finally, one proceeded through a critical analysis of the notion and its legal relevance. Besides its importance and positive relevance (in translating the necessity of polluting installations to adapt to technological innovation), the taking into account beyond of economic criterium in the notion is criticizable. The cost-benefit rational can undermine the regime in that the level of protection acquired must compensate the costs involved (the marginal benefits must be greater than the marginal costs). In conclusion, one finds it necessary to wait for the practical application of the new regime in order to determine if it will reach its ambitious objectives (in light of the evident advantages of this integrated approach). The legislator has fulfilled his task. But the difficulties will be countless, namely in what concerns the application of the MTDS clause. One desires for an equally positive answer from private economic



operators and from the administrative bodies, discharging their obligations and exercising their powers in the best possible manner. If that is accomplished the balance will surely be positive.

### ***The Polis Program – A Program or lack of program for city requalification***

The quality of the environment in urban centers is a problem that has assumed greater social importance. The Polis Program, recently approved by a Council of Ministers Resolution n.º 26/2000 of the 15<sup>th</sup> of May, aims to be a solution: its objective is to requalify and environmentally revalue our cities.

Cities are an important reality in the consideration of the environmental protection problem given the pressure that their growth exerts on the surrounding area but especially because it is in the cities that one may find a higher concentration of polluting activities that contribute to environmental pollution, sound pollution, waste treatment and water protection. On the other hand, these areas are essential in the process of economic and social development, an aspect that is taken into consideration in the Polis Program. This program aims to requalify the urban space as a means to increase a region's attractiveness and thus reinforcing the role of the cities in country planning. The program seeks to develop a set of interventions that are deemed to be exemplary in various urban centers using the recently acquired experience with Expo'98 in terms of urban intervention, at the legal and institutional level, in particular in what concerns partnerships between the central government and local municipalities and in the utilization of new urban instruments. It is hoped that these interventions will serve as a reference for other actions undertaken by local authorities – that is, the Polis program aims to be a case study for the rest of the country – complementarily supported by other local initiatives that have an environmental and urban merit.

The urgency of such an intervention foreseen by this program is unanimously recognized, even on the part of those who criticize the solutions offered by this program, due to the serious situation in Portugal in what refers to urban and country planning questions.

But if it is true that the program was welcomed by those who for years have urged for a greater intervention on the part of the state in urban questions it is also true that various criticisms were made.

The first point of discontent generated by the program refers to the selection of the elected cities that will be the targets of various urban interventions which will serve as a model for later local interventions not contemplated in this first phase. Why was there no public offer regarding the project that all local municipalities could have entered into on equal terms? This would have been the most transparent solution.

Another point that is criticizable is the exception policy followed in the implementation of this project. Based on an unjustifiable parallel with the Expo'98 experience the Polis program found a model of management that will direct its course of action adopting exceptions to urban rules similar to the ones that were previously created. However, the context of the situations are very different: the exception policy adopted with the aim to realize Expo'98 was then justified by the schedules that had to be honored, unextendable deadlines, which if surpassed would jeopardize the country's external image. Having recognized that the existing general norms in force were inadequate and limitative of a rapid urban transformation, intervention based on exceptional rules was chosen.

The interests that justified the then created exceptions are not present in the present execution of the Polis program relative to urban requalification interventions with a demonstrative character for the rest of the country. The reasons of urgency exist due to the urban chaos that has striken the country over the past few years and that no legislative measure has been able to subdue.

Something is wrong when one has to revert to exceptional means in order to carry out a desired urban intervention with this program disregarding the general urban rules that are uniformly applied in the country and approved in 1998 and 1999.

The adoption of this exception policy reflects these two aspects: the management model adopted and the exception regime foreseen for the urban rules.

The management of each intervention project will be carried out by a private company made up of public capital constituted by the state (majority participation) and the local municipalities involved whose end is to execute the defined plan in the project approved for each zone intervention. It is considered that in this way the adaptation of the intervention model will be possible for each one of the concrete realities.

The interventions that will be realized by each one of those private companies are subordinated to the previous elaboration of a strategic plan that defines the sequence of acts, specific areas, and nature of the interventions. The resolution states that this will be done by the respective municipality and by Park Expo on the proposal of a Program Coordinating Office. Recently, the Accounts Tribunal refused to accept the contract that was signed between the Country Planning and Urban Development General Directory (DGOTDU) and Park Expo whose object was the elaboration of the strategic plans relative to interventions in Albufeira, Aveiro, Beja, Bragança, Covilhã, Vila do Conde and Vila Real on the grounds of insufficient justification presented by the DGOTDU that would justify giving the contract directly to Park Expo.

The State, the majority shareholder, will celebrate, after the constitution of those companies, a contract that manages its social participation with companies belonging to its business sector which have experience with large scale urban interventions. One should read Park Expo'98 Corporation and Porto 2001 Corporation. On the other hand, Law n.º 18/2000 of the 10<sup>th</sup> of August authorizes the Government to create a special regime of urban planning for the defined and to be defined zones where interventions will take place within the scope of the Polis program allowing for relevant exceptions to urban rules. Some detours relative to the general procedure regarding urban elaboration and detail plan were introduced and foreseen in Decree-Law n.º 380/99 of the 22<sup>nd</sup> of September that resulted in municipalities having less powers when compared to these corporations where the state is a majority shareholder; it is also clear that there is a serious loss in public participation in this special procedure. The conformity of these solutions with the constitutional principles of municipal autonomy and administrative decentralization is doubtful; furthermore, it is legitimate to question if it is more effective to elaborate a plan more rapidly or one in which the measures adopted are the result of a participated procedure. In what refers to the licensing regime the text of the resolution that approved the program initially foresaw the definition of a specific regime for the licensing of works, infra-structures and construction capable of answering the needs of each project. This would mean that the licensing of works done by these corporations within the scope of the intervention plan would be dispensed therefore creating another exception to the general rules. However the Authorization Law did not go so far: although it does provide for an opening in the direction of dispensing the licensing in the case of lot operations and urban works. This solution was not foreseen for municipal licensing of works.

One should also refer that the established 30 day time limit for licensing corresponds to the time limits that are constant of the general rules (article 13 n.º 5 and 6 and article 22 n.º 3 of Decree-Law n.º 448/91, article 20 of Decree-Law n.º 445/91); the difference that one can find refers to the manner in how this time limit is counted (this one can not be interrupted for periods greater than 10 days) and which reflect the preoccupation with the celerity of administrative procedures regarding licensing.

Finally, one must also underline the specific exceptions foreseen in matters related to expropriations. Although Law n.º 18/2000 authorizes the government to attribute to the diverse corporations the power to decide on limitations regarding private rights through the declaration of expropriation for public utility, the government did not use the authorization to the full extent. They appear only as procedurally expropriative entities – they initiate the expropriation procedure, ask the state for an expropriation resolution and conduct the process before those who are being expropriated and are also responsible for the payment of compensation due to expropriation. The entities that benefit from this expropriation are the local municipalities.

In what refers to the rules that regulate the expropriation procedure the creation of a specific regime is foreseen in order to accelerate the procedure of the necessary expropriations in order to realize the interventions as well as the establishment of specific rules relative to the resulting urban replanning and to the reinstallation, and functioning of the activities located in the respective zones of intervention, namely in what refers to the administrative possession of lands to be expropriated whose declaration of public utility has an urgent character, to the determination and method of payment of the compensation and the constitution of commissions that will arbitrate conflicts in order to respect the calendar foreseen for the interventions (article 2, line *f*, of Law n.º 18/2000). However, no legislative precept approved until now for the implementation of the Polis Program contains any reference to the establishment of special rules for the process of expropriations that are needed within the scope of the program. In this aspect, the legal regime that will be followed is the Expropriations Code approved in 1999.

One last reference...

The laws up until now approved have been very clear in regard to the set of powers, proper of administrative authorities, attributed to the corporations that are responsible for the execution of the integrated interventions in the Polis “due to the nature of the programmed interventions, which are urgent, it would be of no sense to constitute corporations in order to facilitate the realization of these interventions, if they were not given the sufficient means to pursue their ends” according the Council of Ministers Resolution. The corporations that will manage the Polis are also exempt of property taxes, municipal “*sis*a” taxes and succession taxes, stamp tax, and costs relating to notary and registration fees.

We are before the first significant intervention made by the central administration in the area of urban requalification in our country. We are not here to contest the merit of the projects created and supported by the Polis – there are no doubts in regard to their material content and objectives which are worthy. However, their success will depend on how they are put into practice. The process should be transparent and should have the effect of mobilizing civil society in what refers to environmental and urban questions that are ever more important. In this perspective, the unfolding of this process to date and the management model chosen are questionable. On the other hand, creating exceptional urban rules for this effect is recognizing that the present general rules, recently created, are inadequate to operate the transformations required and wished for.

*Mário Simões Barata*



ÚLTIMAS AQUISIÇÕES  
**BIBLIOGRÁFICAS**



## ***1. Direito do Ordenamento do Território***

## ***2. Direito do Urbanismo***

### **2.1. Expropriações**

**Leone, Giovanni**

Lespropriazione per pubblica utilità: rassegna di giurisprudenza / Giovanni Leone, Alessandro Marotta; collab. Gianfranco Cicchella, Rosamaria Petrella. — Padova: CEDAM, 1993. — XXXVI, 1387 p.; 24 cm  
ISBN 88-13-18178-7

### **2.2. Património Histórico e Cultural**

### **2.3. Planos Urbanísticos**

### **2.4. Solos e Construção**

### **2.5. Urbanismo**

**Estevez Goytre, Ricardo**

Manual de derecho urbanístico: tras la ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre régimen del suelo y valoraciones: doctrina, legislación y jurisprudencia / Ricardo Estévez Goytre. — Granada: Editorial Comares, 1999. — XXIX, 571 p.; 22 cm  
ISBN 84-8151-819-0

**Miranda, João**

Casos práticos de direito do urbanismo/João Miranda. — Lisboa: AAFDL, 1999. — 23p.; 22cm

## ***3. Direito do Ambiente***

### **3.1. Águas**

**Ramon Lozano, Juan**

El futuro de los envases y embalajes ante la nueva legislación Española: consecuencias para los proveedores, consumidores y demás agentes socioeconómicos / Juan Ramon Lozano. — Madrid: Fundacion Confemetal, 1997. — 162 p.; 23 cm  
ISBN 84-89786-33-X

**Rimann, Markus**

Die nicht-navigatorische Nutzung internationaler Suesswasserressourcen im Umweltvölkerrecht / Markus Reimann. — Frankfurt am Main [etc.]: Peter Lang, 1999. — XXI, 400 p.; 21 cm. — (Studien zum Internationalen, Europäischen und Öffentlichen Recht; Band 5)  
ISBN 3-631-35116-X



### 3.2. Ambiente

**Franzius, Claudio**

Die Herausbildung der Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland / Claudio Franzius. — Berlin: Dunker und Humblot. 2000. — 299 p.; 23 cm — (Schriften zum Umweltrecht; Band 99)

ISBN 3-428-10086-7

**ITALIA. Leis, decretos, etc.**

Il codice dell'ambiente / Stefano Maglia, Maurizio Santoloci. — 11. ed. — Piacenza: Casa Editrice La Tribuna, 2000. — 2656 p.; 20 cm + CD-Rom

ISBN 88-8294-141-8

**Ludwig, Frank**

Privatisierung staatlicher Aufgaben im Umweltschutz / Frank Ludwig.-Berlin: Duncker und Humblot, 1998. — 325 p.; 23 cm — (Schriften zum Umweltrecht; Band 82)

ISBN 3-428-09388-7

**PORTUGAL. Leis, decretos, etc.**

Legislação ambiental / coment. José Eduardo Figueiredo Dias, Joana Maria Pereira Mendes. — 2. ed. revista e actualizada. — Coimbra: Coimbra Editora, 2000. — 416, [1] p.; 24 cm

ISBN 972-32-0982-9

**Silva, Vasco Pereira da**

Verdes são também os Direitos do Homem: responsabilidade administrativa em matéria de ambiente / Vasco Pereira da Silva. — Cascais: Principia, 2000. — 53p.; 24 cm. — 2 exemplares

ISBN 972-8500-31-9

### 3.3. Avaliação de Impacte Ambiental

**Hernández Fernández, Santiago**

La legislación de evaluación de impacto ambiental en España: proyecto de investigación sobre la legislación y la eficacia de su utilización / Santiago Hernández Fernández, La Fundación para la Gestión y Protección del Medio Ambiente. — Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2000. 157 p.; 24 cm

ISBN 84-7114-856-0

### 3.4. Direito Administrativo

**El Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI**

El Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramon Martín Mateo/coord. Francisco Sosa Wagner. — Valencia: tirant lo Blanch, 2000. — 3 vol.; 24 cm

ISBN 84-8442-099-X

### 3.5. Direito Internacional e Comunitário

#### **Commitment and Compliance**

Commitment and Compliance: the role of non-binding norms in the international legal system / ed. Dinah Shelton. — Oxford: University Press, 2000. — XXVI, 560 p.; 24 cm

ISBN 0-19-829808-0

#### **Johnson, Stanley P.**

The environmental policy of the european communities / Stanley P. Johnson, Guy Corcelle. — 2. ed. — London [etc.]: Kluwer Law International, reimp. 1997. — XXVI, 535 p.; 24 cm. — (International Environmental Law and Policy Series)

ISBN 90-411-0862-9

#### **Laferrière, Eric**

International relations theory and ecological thought: towards a synthesis / Eric Laferrière. Peter J. Stoett. — London; New York: Routledge. 1999. — 209 p.; 22 cm — (Environment Politics)

ISBN 0-415-16479-6

### 3.6. Direito Penal

### 3.7. Imposto Ecológico

### 3.8. Política do Ambiente .

### 3.9. Poluição

### 3.10. Resíduos

### 3.11. Responsabilidade

#### **A Reader in Environmental Law**

A reader in environmental law / Bridget M. Hutter. — Oxford: Oxford University Press, 1999. — XII, 413 p.; 21 cm. — (Oxford Readings in Socio-Legal Studies)

ISBN 0-19-876549-5

#### **Hannequart, Jean-Pierre**

European waste law / Jean-Pierre Hannequart. — London [etc.]: Kluwer Law International, 1998. — XXII, 434 p.; 25 cm. — (International Environmental Law and Policy Series)

ISBN 90-411-0672-3

#### **Pozzo, Barbara**

Il danno ambientale / Barbara Pozzo. — Milano: Giuffrè, 1998. — XVI, 324 p.; 24 cm — (Il Diritto Privato Oggi)

ISBN 88-14-07013-X



#### 4. *Bibliografia Geral*

**Bonini, John E.**

The law of the environmental protection: cases, legislation, policies/John E. Bonine, Thomas O. McGarity, — 2. Ed. — St. Paul, minn.: West Publishing Co., 1992, — [XVIII], LVII, 1042 p.; 26 cm — (American Casebook Series)

ISBN 0-314-92198-2

**Congresso Brasileiro de Advocacia Pública, 1, São Paulo, 1998**

1.º Congresso Brasileiro de Advocacia Pública. — [S.l.]: Max Limonad, 1998. — 337 p.; 21 cm. — (Advocacia Pública e Sociedade; n.º 2). — Ano 2, n.º 2 (1998) de: Advocacia Pública e Sociedade

**Conigliaro, Francesco**

Dominium terrae: l'uomo nel mondo della natura / Francesco Conigliaro. — Torino: G. Giappichelli Editore, 1998. — 243 p.; 23 cm. — (Recta Ratio. Testi e Studi di Filosofia del Diritto. Serie 3; 7)

ISBN 88-348-8026-9

**Future Generations and International Law**

Future generations and international law/ ed. Emmanuel Agius, Salvino Busuttil; collab. Tae-Chang Kim, Katsuhiko Yazaki. London: Earthscan, 1998. — XVI, 206 p.; 23 cm — (Law and Sustainable Development Series)

ISBN 1-85383-503-X

**Les Enjeux du Débat Public Contemporain**

Les enjeux du débat public contemporain / dir. Hugues Jallon. — Paris: Éditions la Découverte, 1999. — 312, [5] p.; 24 cm. — (Textes à l'Appui)

ISBN 2-7071-3048-6

**Risk, Environment and Modernity**

Risk, environment and modernity: towards a new ecology / ed. Scott Lash, Bronislaw Szerszynski, Brian Wynne. — London: Sage Publications, 1998. — 294 p.; 24cm — (Theory, Culture and Society)

ISBN 0-8039-7938-X



# ÍNDICE IDEOGRÁFICO

**Comércio internacional**

- Cobertura florestal do globo/deflorestação 31
- Conferência de Kioto 40
- Conferência do Rio/1992 30, 34
  - Princípios 34
- Desenvolvimento sustentável 27, 29
- Entropia 28, 31, 33
  - Entropia automobilística 31
  - Entropia/resíduos 33
- Externalidades/externalização dos custos 35, 36
- ISO 14000 39
- ISO 9000 39
- Organismos geneticamente modificados 30
- Princípio do conhecimento mútuo das normas nacionais 38
- Princípios do GATT
  - Harmonização 37
  - Multilateralismo 37
  - Não discriminação 37

**Prevenção e controlo integrado da poluição (PCIP)**

- Abordagem integrada 66, 67
- Acto administrativo prévio 70
- Best Available Technologies (BAT) 75
- Declaração de impacte ambiental 73
- Directiva n.º 96/61/CE 65, 66
- Instalação 67, 68
- Licença ambiental 65, 66
  - Âmbito de aplicação 67
  - Caducidade 75
  - Competência 71
  - Conteúdo 69, 76
  - Força jurídica 73
  - Indeferimento tácito 74, 75
  - Natureza jurídica 68
  - Tramitação 71
- Melhores técnicas disponíveis (MTDS) 76
  - Crítica 77, 78
  - Noção 77
  - Relevo jurídico 76
- Normas técnicas 76
- Operador 68
- Relação com a avaliação de impacte ambiental 72
- Valores limite de emissão 76

- Ordenamento do território *vide* urbanismo 11, 20, 22
- Urbanismo 11, 22
  - Gestão urbanística
    - Informação prévia 13
    - Loteamento urbano 11, 22, 23, 24
      - Alvará 24
    - Obras de urbanização 11, 18
    - Obras particulares 11, 12, 24, 25
      - Deferimento tácito 23
      - Licença de construção 22
      - Servidão de passagem 24
  - Instrumentos de gestão territorial 11, 12, 13, 14, 16
    - Planos
      - Execução 14
        - Instrumentos
          - Direito de preferéncia urbanística 14, 18
          - Expropriação por utilidade pública 14, 16, 18, 26
            - Arbitragem 17
            - Declaração de utilidade pública 17
            - Direito de reversão 17
            - Encargo de mais-valia 18
            - Entidade expropriante *vide* Programa Polis 83, 94
            - Expropriação por zonas ou lanços 17
            - Justa indemnização 16, 17, 18, 21, 23
              - Solo apto para a construção 18, 22
              - Solo para outros fins 18, 22, 23
            - Posse administrativa 17
            - Servidões administrativas 17
          - Reparcelamento do solo urbano 14
        - Sistemas 14
          - Compensação 14
          - Cooperação 14
          - Imposição administrativa 14
      - Indemnização 14, 15, 16
        - Servidões *non aedificandi* 21
        - Expropriações do plano 15, 16, 21
    - Medidas cautelares 13
      - Suspensão de concessão de licenças 13
      - Medidas preventivas 13, 19
    - Perequação compensatória 14
      - Âmbito de aplicação
        - Planos de pormenor 14
        - Planos municipais de ordenamento do território 14
        - Unidades de execução 14

- Mecanismos de perequação 14, 15
  - Área de cedência média 14
  - Índice médio de utilização 14
  - Repartição dos custos de urbanização 14
- Princípio da publicidade 13
- Tipos
  - Planos regionais de ordenamento do território 12, 14, 21, 25
    - PROT do Litoral Alentejano 25
  - Planos de ordenamento da orla costeira 12, 20
  - Planos de ordenamento das áreas protegidas 12
  - Planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas 12
  - Planos especiais de ordenamento do território 12, 13
  - Planos intermunicipais de ordenamento do território 12
  - Planos municipais de ordenamento do território 12, 13, 15, 16, 25
    - Planos de pormenor 12, 20
      - Procedimento de elaboração *vide* Programa Polis 83, 91
    - Planos de urbanização 2, 17, 20
      - Procedimento de elaboração *vide* Programa Polis 83, 91
    - Planos directores municipais 12, 20, 24
  - PDMS do Algarve
    - Alterações aos planos municipais 48
      - Excepcionais 47
        - Simplificadas 47
          - Consequentes 47
          - Técnicas 47
        - Urgentes 47
      - Normais 47
    - Direito do urbanismo turístico 54
    - Empreendimentos turísticos 49, 51, 52, 53
    - Incompatibilidade – caducidade 52
  - Princípios
    - da coordenação
      - Hierárquica
        - Imperfeita 41, 57
        - Perfeita 41, 57
      - Intertipos 57
      - Intratipos 57
      - Não hierárquica 57
        - Imperfeitamente não hierárquica
          - Especial 57
          - Global 48, 57
        - Perfeitamente não hierárquica 57
    - da participação procedimental urbanística 45
    - Dimensão

	Activa	45
	Passiva	45
	da sequência alternada da competências procedimentais	43, 46
	Planos sectoriais	12
	Programa nacional da política de ordenamento do território	12
	<i>Jus aedificandi</i>	22
	Programa Polis	19, 20, 85
	Ambiente urbano	83



# 7º CURSO DE DIREITO

## DO ORDENAMENTO, DO URBANISMO E DO AMBIENTE



Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

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

Limite para Candidaturas | 28 Setembro

Início das Aulas | 12 Outubro



# 7º CURSO DE DIREITO

## DO ORDENAMENTO, DO URBANISMO E DO AMBIENTE

As candidaturas decorrerão de 1 de Julho a 28 de Setembro e as inscrições entre 2 e 10 de Outubro, sendo de 200€ (Esc.40.096\$00) o valor da matrícula e de 100€ (Esc.20.048\$00) a propina mensal durante 10 meses, entre Outubro e Julho. As aulas terão início a 12 de Outubro e terão lugar às Sextas-Feiras à tarde e aos Sábados de manhã. O Curso tem a duração de um ano lectivo, dividido em dois semestres.

O Curso de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente visa proporcionar uma preparação especializada, pós-licenciatura, nas questões jurídicas relativas ao Ordenamento, ao Urbanismo e à Protecção do Ambiente, tanto a nível nacional como a nível comunitário.

A aprovação das disciplinas que compõem o Curso concede o direito a um Certificado de pós-graduação.

O Curso do CEDOUA está aberto a licenciados em Direito e a titulares de outras licenciaturas que utilizem os instrumentos jurídicos do Ordenamento, do Urbanismo ou do Ambiente no exercício da sua profissão.

### 1º Semestre

#### ■ Direito do Urbanismo I

Direito dos Instrumentos de Gestão Territorial  
Direito dos Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos  
Direito dos Mecanismos de Perequação Compensatória e Indemnização  
Doutor Fernando Alves Correia, Professor da FDUC\*

#### ■ Direito do Ordenamento

Direito e Economia do Ordenamento  
Doutor Manuel Carlos Lopes Porto, Professor da FDUC\* e  
Dr.ª Fernanda Paula Oliveira,  
Mestre em Ciências Jurídico-Políticas e Assistente da FDUC\*

#### ■ Direito do Ambiente I

Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente  
Dr. José Eduardo Figueiredo Dias,  
Mestre em Ciências Jurídico-Políticas e Assistente da FDUC\*

Direito Internacional e Comunitário do Ambiente (Módulo Jean Monnet)

Dr.ª Maria Alexandra Araújo,  
Mestre em Integração Europeia e Assistente da FDUC\* e  
Dr. Francisco Ferreira de Almeida,  
Mestre em Ciências Jurídico-Políticas e Assistente da FDUC\*

Direito Fiscal do Ambiente



Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

### 2º Semestre

#### ■ Direito do Urbanismo II

Direito das Expropriações Urbanísticas,  
dos Loteamentos e dos Licenciamentos de Obras  
Dr.ª Fernanda Paula Oliveira

#### Interpretação Gráfica dos Planos

Engenheiro António José Magalhães Cardoso,  
Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento  
do Território do Centro

#### Direito dos Solos e da Construção

Dr. António Pereira da Costa, Director do Departamento  
do Contencioso da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão

#### ■ Direito do Património Histórico-Cultural

Doutor José Casalta Nabais, Professor da FDUC\*

#### ■ Direito do Ambiente II

#### Direito Penal do Ambiente

Doutora Anabela Miranda Rodrigues, Professora da FDUC\* e  
Dr.ª Cláudia Santos, Mestre em Ciências Jurídico-Criminais  
e Assistente da FDUC

#### Direito dos Contratos e da Responsabilidade Ambiental

Dr.ª Fernanda Maçãs, Mestre em Ciências  
Jurídico-Políticas e Assistente da FDUC\* e  
Dr. José de Sousa Cunhal Sendim,  
Mestre em Ciências Jurídicas e Assistente da  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

#### ■ Direito Administrativo Especial do Ambiente

#### Direito das Águas

Dr. Paulo Canelas de Castro  
Mestre em Ciências Jurídico-Políticas e Assistente da FDUC\*  
Engenheiro Pedro Serra,  
Ex-Presidente do Instituto da Água

#### Direito dos Resíduos

Engenheiro Armando da Silva Afonso,  
Professor Convidado do Instituto Politécnico de Coimbra e  
Dr.ª Maria Alexandra Araújo,

## Próximo Número Próximo Número

### DOCTRINA

#### A Construção do Estado Ecológico

*José Joaquim Gomes Canotilho*

#### Planos e Hierarquia de Planos

*Maria Fernanda Maçãs*

#### A PCIP. Alguns aspectos jurídico-económicos

*Alexandra Aragão*

*Cláudia Soares*

#### O Novo Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação: uma apreciação prática ao DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro

*José Eduardo Simões*

*Fernanda Paula Oliveira*

### JURISPRUDÊNCIA

### RECENSÕES

### DOSSIER

### SUMMARIES

### ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

### ÍNDICE IDEOGRÁFICO



# CEDÖUA

REVCEDOUA

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

Nome: \_\_\_\_\_

Morada \_\_\_\_\_

Cód. postal | \_ | \_ | \_ | \_ | - | \_ | \_ | \_ |

Telefone | \_ | \_ | \_ | | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ |

N.º de contribuinte | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ |

Profissão \_\_\_\_\_

Assinale com uma cruz a opção desejada:

- Sim**, desejo assinar a revista REVCEDOUA durante um ano (2 fascículos), pelo valor de:

	<b>Assinatura</b>	<b>Portes</b>	<b>Total</b>
	<i>(IVA inc.)</i>	<i>CTT</i>	<i>a pagar</i>
<input type="checkbox"/> Portugal Continental, Açores e Madeira	4.830\$00	570\$00	5.400\$00
<input type="checkbox"/> Europa CE	4.830\$00	1.500\$00	6.330\$00
<input type="checkbox"/> Guiné, Cabo Verde, S. Tomé, Macau, Timor-Leste	4.830\$00	2.300\$00	7.130\$00
<input type="checkbox"/> outros países da CPLP	4.830\$00	2.300\$00	7.130\$00
<input type="checkbox"/> outros países	5.250\$00	2.300\$00	7.550\$00

para o que envio cheque / vale postal n.º \_\_\_\_\_

s/ Banco \_\_\_\_\_

no valor de | \_ | \_ | \_ | \_ | \$00, à ordem de: *Coimbra Editora*

Pretendo que me seja enviada à cobrança: n.º 1  (2.940\$00)

n.º 2  (2.940\$00)

n.º 3  (2.940\$00)

n.º 4  (2.940\$00)

n.º 5  (2.940\$00)

n.º 6  (2.940\$00)



Pode consultar a REVCEDOUA na Internet no endereço: [www.fd.uc.pt/cedoua/index.htm](http://www.fd.uc.pt/cedoua/index.htm)  
e/ou solicitar mais informações pelo correio electrónico: [cedoua@fd.uc.pt](mailto:cedoua@fd.uc.pt)  
Departamento de assinaturas:

**Coimbra Editora, Rua do Arnado, apartado 101**

Cupão de assinatura