

2025
PUBLICAÇÃO ANUAL

REV *CEDÖUA*

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



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

51

FICHA TÉCNICA

Diretor Emérito

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

Diretora

Alexandra Aragão (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

Diretora Adjunta

Fernanda Paula Oliveira (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

Conselho Coordenador

Fernanda Paula Oliveira (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

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

Licínio Lopes Martins (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

Conselho Editorial

Alessandra Sandulli (Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre, Itália)

António Herman Benjamin (Superior Tribunal de Justiça, Brasil)

Fernando Alves Correia (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal)

Jacqueline Morand-Deville (Université Panthéon-Sorbonne, França)

José Cardoso da Costa (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal)

José Casalta Nabais (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal)

José Rubens Morato Leite (Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Judith Gireu (Universitat Autònoma de Barcelona, Espanha)

Ludwig Krämer (Former senior official DG Environment, European Commission, consultant ClientEarth, EU Environmental Law and Policy)

Manuel Lopes Porto (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal)

Maria da Glória Garcia (Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Portugal)

ISSN

0874-1093

Propriedade

CEDOUA - Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Dep Legal: 121 196/98

N.º registo ICS: 122 384

Sede e redação

CEDOUA - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra / 3004-545 COIMBRA

www.cedoua@fd.uc.pt

E-mail

rcedoua@fd.uc.pt

Periodicidade

Anual

Plataforma digital

Impactum

<https://impactum-journals.uc.pt>

Capa e Arranjo Gráfico

www.ruiverissimodesign.com

índice

5 EDITORIAL

01

7 DOUTRINA

- 9 **Sustentabilidade, Expansão urbana e Renaturalização**
Raquel Carvalho
- 31 **La protection de l'espace naturel urbain en France par le croisement des objectifs juridiques nationaux et européens**
Tom Drevard
- 53 **Conseguimos planear em conjunto, com sentido, equilíbrio e compromisso com o futuro?**
Débora Caires
- 73 **A Reclassificação para Solo Urbano em Portugal: Contribuições para o Direito Urbanístico Brasileiro**
Fábio Scopel Vanin

- 95 **Utilização do SNIG como infraestrutura crítica para decisões de reclassificação de uso do solo**
Luiz Ugeda, Karine Sanches
- 119 **De la lutte contre l'étalement urbain à la protection qualitative des sols**
Corinne Manson, Tommy Leroux
- 141 **Políticas de Habitação, Reclassificação de Solos e Realidade da Construção: Está Portugal no Caminho Certo?**
Carla Patrícia Dias
- 165 **La nature temporaire comme proposition de conciliation entre développement urbain et conservation de la nature**
Hucq Aurélien
- 189 **Serviços de Ecossistemas nos Instrumentos de Gestão Territorial. O caso do futuro PDM de Mafra de 3.ª Geração**
Ana Filipa Raimundo, Sofia Branco dos Santos, César Marquês
- 207 **« Rendre présente la nature et le développement durable dans la construction des bâtiments actuels »**
Valeria Cristina Schaefer Salazar

- 237 **Modelos inovadores de cidades sustentáveis e resilientes: o caso da geotermia superficial**
Luís Manuel Macedo Rebelo
- 263 **Parcerias Público-Privadas de Desenvolvimento Urbano e Habitação**
Fernando Gavronski Guimarães
- 295 **Direito a habitar. Quanto me custas? A política dos solos e o acesso à habitação em contextos de inflação imobiliária**
Lúcia Costa
- 317 **Regularizar sin urbanizar: limitaciones del modelo estatal de formalización del suelo en el Perú**
Franco R. Danós-Lezama
- 339 **Resisting Gentrification in Historic Coastal Cities: The Urbanization of Charleston and Porto**
Jessica M. Moeller
- 365 **Entre aterros e resistência: Manaus e os desafios do planejamento urbano resiliente na Amazônia**
Daniela Lorena León Graça

02

381 **JURISPRUDÊNCIA**

- 383 **As expropriações por utilidade pública à luz da jurisprudência: o caso do tribunal da relação do porto de 9 de abril de 2024**
Vasco Flores Ramos de Azevedo Teixeira

03

403 **RECENSÕES**

- 405 **Direito como Despertar: Recensão Crítica de International Environmental Law de Dupuy e Viñuales**
André Tavares
- 433 ***“Cleaning Up Greenwash: Corporate Environmental Crime and the Crisis of Capitalism”* de Angus Nurse**
Maria Beatriz Neto

04

443 **DOSSIER**

- 445 **Urbanizar o solo rústico ou renaturalizar o espaço urbano?**
Alexandra Aragão
Fernanda Paula Oliveira

editorial

Urbanizar o solo rústico ou renaturalizar o espaço urbano?

A “urbanização do solo rústico”, melhor dizendo, a reclassificação de solo rústico para solo urbano, de modo a permitir a urbanização destas áreas como resposta direta às carências de habitação, surge em contraciclo com os modelos de planeamento e desenvolvimento das cidades, (especialmente nas grandes áreas metropolitanas) que se tem vindo a desenvolver em Portugal desde pelo menos 1998. Referimo-nos a modelos que visaram contrariar os paradigmas de ocupação territorial dos últimos anos – de sobredimensionado os perímetros urbanos (muito acima das reais necessidades de urbanização e edificação) sem que existisse uma qualquer estratégia municipal que o justificasse e que teve como consequência a *dispersão* (das infraestruturas e das edificações no território), com todos os *desperdícios associados* – substituindo-o por um paradigma de contenção, de colmatagem e de reabilitação urbanas, mediante o aproveitamento do existente.

Com efeito, o problema em Portugal não é o de falta de solo urbano, mas a sua disponibilidade no mercado a preço adequado: é esse que deve ser mobilizado, devendo para o efeito os municípios lançar mão dos instrumentos de política de solos existentes.

Isto significa que a reclassificação do solo rústico em urbano (que sempre foi admitido legalmente), deve traduzir-se em *clareza e rigor na identificação dos casos em que seja admitido* [situação de facto excepcional (o que pressupõe inexistência de solo classificado como urbano ou desadequação do existente ao programa pretendido e localização adequada, garantindo uma efetiva “consolidação” do tecido urbano) bem como garantias de efetiva execução (o que pressupõe prazos, identificação dos agentes executores e garantias de financiamento)]. E deve traduzir-se, ainda em simplificação procedimental que seja operativa, de facto executória e dotada de celeridade jurídico/administrativa.

Assim se evita o risco de a referida reclassificação provocar destruição de habitats, perda de biodiversidade e agravamento das alterações climáticas, ou de conduzir a uma redução de áreas naturais suscetíveis de restauro dificultando o cumprimento da legislação europeia de restauro da natureza (Regulamento 2024/1991) que obriga a restaurar 30% das áreas territoriais e marinhas degradadas até 2030. Se, de facto, situações existem que podem justificar a reclassificação de solos rústicos para solos urbanos, tal não deve fazer esquecer a relevância crescente que a renaturalização do espaço urbano tem ganho, impulsionada pelas políticas ambientais da União Europeia. Nas cidades, a legislação de restauro da natureza promove a criação de áreas verdes e outras áreas naturais urbanas, além, da preservação de ecossistemas aquáticos, florestais, agrícolas e da renaturalização de rios. Este movimento de restauro, além de combater a perda de biodiversidade, contribui para melhorar a qualidade de vida nas cidades, oferecendo espaços para o lazer, que contribuem para a melhoria da saúde mental e do bem-estar da população. Acresce que a pressão de novas formas de uso não convencional do solo como a agricultura intensiva em estufas, as grandes plataformas logísticas, as energias renováveis e o desenvolvimento de paisagens recreativas, como campos de golfe e resorts turísticos, também influenciam o uso do solo exercendo pressões que vão muito além da clássica dicotomia urbano-rural.

A escolha entre “urbanizar o solo rústico” ou renaturalizar o espaço urbano exige uma visão mais abrangente, e uma abordagem prudente e ponderada que considere as necessidades habitacionais e as pressões económicas, a longo prazo, sem negligenciar a urgência da preservação ambiental.

Devem, sobretudo, ser vistas como medidas que não têm necessariamente de ser contraditórias, mas como o resultado de estratégias sustentáveis de uso do solo, que assentem tanto nas necessidades das gerações atuais como das futuras gerações e em modelos de desenvolvimento mais ecológicos e capazes de enfrentar os desafios climáticos que se avultam.

Alexandra Aragão • Fernanda P. Oliveira • Lícino L. Martins • José E. F. Dias

01

doutrina

RevCEDOUA _ 2025

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



Sustentabilidade, Expansão urbana e Renaturalização

Sustainability, Urban Expansion, and Renaturalization

Raquel Carvalho

Professora Associada, Faculdade de Direito, Universidade Católica Portuguesa

rmcarvalho@ucp.pt

Orcid: 0000-0001-8929-7936

RESUMO: A intensificação da degradação dos habitats naturais e a consequente perda de biodiversidade constituem desafios centrais à sustentabilidade ambiental em escala planetária. A expansão urbana acelerada, aliada ao uso insustentável dos recursos e à fragmentação dos ecossistemas, tem agravado um quadro de vulnerabilidade ecológica sem precedentes. Os espaços urbanos, enquanto centros dinâmicos de consumo, inovação e transformação territorial, assumem um papel estratégico na inversão dessas tendências. A renaturalização urbana, particularmente por meio da adoção de Soluções Baseadas na Natureza (Nature-Based Solutions – NBS), configura-se como uma ferramenta, muito diversificada e emergente no planeamento urbano orientado para a resiliência climática e a restauração ecológica.

Instrumentos como a Estrutura Ecológica Municipal já incorporam, em consonância com as especificidades do território urbano, ferramentas como os corredores ecológicos, as infraestruturas verdes, sistemas sustentáveis de drenagem e a reabilitação de corpos hídricos. Estas abordagens promovem simultaneamente a conservação da biodiversidade, o bem-estar das populações e a qualidade ambiental urbana. Contudo, a implementação e aprofundamento dessas ferramentas ou outras da mesma natureza permanece limitada por entraves institucionais, pela complexidade dos regimes de governança multinível, por restrições orçamentárias e por resistências político-culturais.

Este trabalho propõe uma reflexão crítica sobre tais desafios, explorando caminhos operacionais para sua superação, com destaque para a importância da governança colaborativa, da participação cidadã qualificada e do fortalecimento dos marcos legais e financeiros, abordando-se exemplos do contexto português. Defende-se, por fim, a centralidade das NBS como eixo estruturante das agendas urbanas contemporâneas e vetor promissor da renaturalização das cidades.

Palavras-chave: Renaturalização Urbana; Soluções Baseadas na Natureza (NBS); Sustentabilidade; Planeamento Urbano; Resiliência Ecológica

ABSTRACT: The intensification of natural habitat degradation and the consequent loss of biodiversity represent central challenges to environmental sustainability on a global scale. Rapid urban expansion, combined with the unsustainable use of resources and the fragmentation of ecosystems, has exacerbated an unprecedented state of ecological vulnerability. Urban areas, as dynamic centers of consumption, innovation, and territorial transformation, occupy a strategic position in reversing these trends. Urban renaturalization, particularly through the adoption of Nature-Based Solutions (NBS), emerges as a diverse and evolving tool within urban planning frameworks aimed at climate resilience and ecological restoration.

Instruments such as the Municipal Ecological Structure already incorporate, in alignment with the specificities of the urban territory, tools such as ecological corridors, green infrastructure, sustainable drainage systems, and the rehabilitation of water bodies. These approaches simultaneously promote biodiversity conser-

vation, population well-being, and urban environmental quality. However, the implementation and further development of such tools — or others of a similar nature — remain constrained by institutional barriers, the complexity of multi-level governance regimes, budgetary limitations, and political-cultural resistance.

This study offers a critical reflection on these challenges, exploring operational pathways to overcome them, with an emphasis on the importance of collaborative governance, informed citizen participation, and the strengthening of legal and financial frameworks. Ultimately, the work argues for the centrality of NBS as a structuring axis of contemporary urban agendas and a promising vector for the renaturalization of cities.

Keywords: Urban Renaturalization; Nature-Based Solutions (NBS); Sustainability; Urban Planning; Ecological Resilience

1. A INTERVENÇÃO HUMANA PARA A CONCRETIZAÇÃO (OU NÃO) DO ODS 11.º

1.1. A contradição legislativa entre a expansão urbana e a sustentabilidade urbanística

Por que razão se coloca a questão da renaturalização das cidades? A primeira e imediata resposta associa aos fenómenos climáticos, às alterações climáticas, tanto assim que a Agenda das Nações Unidas 2030, em vários dos seus ODS, mas em particular no 11.º se refere à resiliência das cidades.

As alterações climáticas são fenómenos indesmentíveis que conjugam reações da natureza com atuações humanas, mas que também são induzidas por estas últimas.

Um dos fenómenos humanos que contribui para o exacerbar de certos efeitos das alterações climáticas relaciona-se com a impermeabilização dos solos, designadamente com a construção urbana, isto é, com a expansão urbana¹, seja ela programada ou não (Brom et al., 2023). Ou seja, o solo natural fica coberto de materiais impermeáveis como asfalto, cimento ou outros materiais que não permitem a

¹ Identificando a pressão imobiliária como um vetor social relevante e como fator perturbador no contexto do aprofundamento dos efeitos das alterações climáticas, (López et al., 2024, p. 140); (Brom et al., 2023).

infiltração de águas nos solos, nem a evaporação de humidade dos mesmos.

As recentes alterações legislativas quanto à reclassificação do solo rústico em solo urbano, em Portugal, criando mais um procedimento urbanístico motivado, supostamente, para dar resposta à falta de habitação, é talvez o exemplo mais recente e evidente de que o legislador apregoa a sustentabilidade, mas legisla contra ela². Permitindo, facilitando a conversão dos solos rústicos em solos urbanos, contribui para a expansão urbana e respetiva impermeabilização dos solos. Esta opção legislativa contraria o mandato e o espírito do 11.º ODS, porque vem comprometer a resiliência das cidades, permitindo, de forma célere, a expansão urbana, não planeada e porventura até desnecessária³. Com os movimentos migratórios, sustentados que sejam em razões económicas (tradicionais), de guerra ou ambientais, a verdade é que tais movimentos se fazem em direção às cidades ou centros urbanos, colocando pressão nas infraestruturas urbanas, adensando o problema da habitação, já para não introduzir ainda a pressão do Turismo, particularmente relevante em Portugal.

Fomos à procura de dados empíricos e, de forma breve e não exaustiva, mas significativa para a discussão, encontramos os seguintes dados (Censos 2021)⁴:

² Referimo-nos à última alteração do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio – RJIGT), o Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro (entretanto alterado, por apreciação parlamentar pela Lei n.º 53-A/2025, de 9 de abril). Em particular, às normas contidas no artigo 72.º B do RJIGT.

³ Behnisch M, Poglitsch H, Krüger T. explicam que podem existir várias conceptualizações sobre o que seja a impermeabilização do solo (Behnisch et al., 2016, p. 1&23). No texto, optamos pela impermeabilização que resulta da construção de edifícios, pavimentação, etc.

⁴ <https://tabulador.ine.pt/indicador/?id=0011494> a 3 de julho de 2025. Alojamentos familiares clássicos (N.º) por Localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS – 2013), Forma de ocupação e Época de construção.

FIGURA 1

LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA À DATA DOS CENSOS [2021] (NUTS - 2013) ▾	PERÍODO DE REFERÊNCIA DOS DADOS											
	FORMA DE OCUPAÇÃO ▾	TOTAL										
	ÉPOCA DE CONSTRUÇÃO ▾											
		TOTAL	ANTES DE 1919	1919 - 1945	1946 - 1960	1961 - 1980	1981 - 1990	1991 - 2000	2001 - 2005	2006 - 2010	2011 - 2015	2016 - 2021
Portugal	5 970 677	212 222	345 148	528 309	1 600 513	1 023 930	1 103 761	591 347	396 490	70 325	98 632	
Continente	5 726 481	202 157	328 227	506 303	1 555 474	985 366	1 059 216	558 588	371 893	65 749	93 508	
Região Autónoma dos Açores	113 159	6 544	9 797	12 085	19 778	18 869	16 486	12 738	11 739	2 567	2 556	
Região Autónoma da Madeira	131 037	3 521	7 124	9 921	25 261	19 695	28 059	20 021	12 858	2 009	2 568	

FIGURA 2

VAGO PARA VENDA OU ARRENDAMENTO												VAGO POR OUTROS MOTIVOS											
	TOTAL	ANTES DE 1919	1919 - 1945	1946 - 1960	1961 - 1980	1981 - 1990	1991 - 2000	2001 - 2005	2006 - 2010	2011 - 2015	2016 - 2021		TOTAL	ANTES DE 1919	1919 - 1945	1946 - 1960	1961 - 1980	1981 - 1990	1991 - 2000	2001 - 2005	2006 - 2010	2011 - 2015	2016 - 2021
0	348 097	33 050	49 258	51 937	90 486	37 750	33 580	18 304	17 866	3 360	12 506		375 118	32 274	50 116	64 226	118 823	45 296	33 002	14 291	10 497	2 185	4 408
3	331 744	31 827	47 251	49 796	87 310	35 757	31 637	16 719	16 410	3 072	11 965		359 491	30 989	47 835	61 695	115 040	43 268	31 338	13 310	9 744	2 069	4 203
5	7 214	683	931	1 015	1 318	1 009	726	629	579	152	172		6 787	675	1 094	1 082	1 485	985	619	377	337	62	71
2	9 139	540	1 076	1 126	1 858	984	1 217	956	877	136	369		8 840	610	1 187	1 449	2 298	1 043	1 045	604	416	54	134

É possível concluir pela existência de fogos devolutos/vagos:

- a) no total, 348 097 fogos para venda ou arrendamento;
- b) no total, 375 118 fogos vagos por outros motivos.

Ainda que sem dados do imobiliário público que poderia vir a ser disponibilizado para habitação, parece que o legislador se terá esquecido de começar pelo princípio. Qualquer política pública deve começar pelo levantamento da situação existente. Aliás, em termos de planeamento urbanístico, essa é uma das tarefas subjacentes à atividade urbanística. Assim, era imperioso determinar as necessidades habitacionais;

determinar as possibilidades existentes capazes de suprir as necessidades existentes de forma mais ou menos imediata; pensar, em termos de políticas públicas de habitação como ajudar a colocar os fogos vagos no mercado do arrendamento e de venda; e só depois recorrer a medidas corretivas, de cariz legislativo como a de “agilizar” a reclassificação do solo rústico em urbano para permitir mais construção⁵. Particularmente em territórios já muito pressionados em termos de impermeabilização de solos, com infraestruturas de abastecimento de água, saneamento, rodoviárias, de educação e saúde também bastante pressionadas e porventura incapazes de dar respostas sustentáveis.

Um estudo mais recente do IHRU, IP, designadamente do seu Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana, de setembro de 2024, sobre *Programa Nacional de Habitação – Territórios com Falta ou Desadequação da Oferta Habitacional em Portugal*⁶, que já incorpora dados mais recentes que os dos Censos acima usados, permitiu

identificar territórios com desequilíbrios significativos entre a oferta e a procura habitacional, com 78 municípios onde a aquisição de habitação implica uma taxa de esforço superior a 50%, e 76 municípios onde o arrendamento apresenta o mesmo nível de sobrecarga. A interseção entre ambos resultou em 54 municípios, e a reunião de ambos os critérios identificou 100 municípios com dificuldades em ambas as formas de acesso⁷.

O referido Estudo, em conclusões e recomendações claramente sublinha a necessidade de “promover o aprofundamento do conhecimento sobre os fatores que contribuem para persistência de imóveis vagos, mas com condições de habitabilidade, identificados nos Cen-

⁵ Vide o regime de reclassificação de solos constante do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, na sua última versão, introduzida pela Lei n.º 53-A/2025, de 9 de abril. Claro que os problemas nesta sede, como bem salientam Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, não são de agora. Mas a verdade é que quer o Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, quer alterações anteriores, designadamente o denominado Simplex urbanístico (Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro) vieram introduzir grandes distorções a um regime fundamental (Oliveira & Lopes, 2025, pp. 9 e ss.).

⁶ Consultável em <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/habitacao>.

⁷ *Programa Nacional de Habitação – Territórios...*, cit., p. 4.

sos 2021 como “vagos por outros motivos”. Este trabalho deveria ser desenvolvido em parceria com as autarquias locais, o INE, o LNEC e a comunidade académica, com vista a melhorar a compreensão do fenómeno e reforçar a eficácia das políticas públicas de habitação”⁸. Ou seja, confirma a necessidade assinalada de fazer o cadastro das existências antes de se promover uma alteração legislativa que permite maior impermeabilização do solo. Pelos poucos (e talvez incertos dados) disponíveis é, contudo, possível dizer que muito provavelmente a ação humana neste contexto (de facilitar a disponibilidade de mais solo urbano) é desadequada, desnecessária e controversa, na medida em que irá contribuir para um fenómeno ambiental que todos nós dispensamos e sem o concomitante cumprimento do objetivo (fornecer habitação até pela demora da disponibilização da mesma no mercado). Há, por conseguinte, uma falha na identificação das prioridades quanto à sustentabilidade e gestão eficiente de recursos provavelmente existentes – os fogos vagos. O que constitui uma contrariedade à concretização de metas de resiliência e sustentabilidade incorporadas no 11.º ODS.

Por fim, e como indicador adicional, o INE indica, para o ano de 2024, em “condições de vida e cidadania”, que 4,9% é a taxa de privação severa das condições de habitação, 6,9% é a taxa de sobrecarga das despesas de habitação, sendo de 12% a taxa mediana de despesas de habitação e de 11,2% taxa de sobrelotação da habitação⁹.

1.2. Impactos da expansão urbana no ciclo hidrológico e na resiliência das cidades

Este contexto impermeabilização do solo altera o ciclo hidrológico da água, diminui o carregamento dos lençóis freáticos, aumenta as possibilidades de inundações urbanas e prejudica, assim, gravemente a biodiversidade. As chuvas, cada vez mais intensas, a cair em solos cada vez menos aptos a absorvê-las são talvez dos maiores desafios quanto

⁸ *Programa Nacional de Habitação – Territórios...*, cit., p. 68.

⁹ In https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_tema&tema_cod=1110 consultado em 23 de julho de 2025.

a este recurso natural (Dabrowska et al., 2023) (Carvalho, 2025). Este efeito contribui, de seguida, para outros efeitos igualmente nefastos como a ilha de calor e perda da biodiversidade¹⁰. Ou seja, para a existência de cidades cada vez menos sustentáveis e menos resilientes. Ou seja, a construção impermeabiliza os solos, tendo reflexos significativos no ciclo hidrológico, afeta “as inundações urbanas, dificultando a penetração da água da chuva e aumentando o escoamento superficial” (Murata & Kawai, 2018). Desta ação sobre um recurso que não é capaz de se autorregenerar enquanto suporta as estruturas construídas, impede de todo ou em parte ou de forma deficiente a função associada “aos serviços dos ecossistemas, como serviços de suporte para circulação de nutrientes, formação do solo e purificação de água e ar; serviços de fornecimento para produção de alimentos e biomassa; serviços de regulação para mitigação das mudanças climáticas; e controle de cheias e serviços de preservação (conservação) para a manutenção da biodiversidade” (Murata & Kawai, 2018, p. 145). O solo absorve e contribui para o sequestro dos gases com efeito de estufa, ameniza o efeito ilha de calor, reduz as consequências das enchentes urbanas, conserva a biodiversidade e permite a manutenção de áreas de agricultura (solos rústicos). Se o Homem insiste, acriticamente, na impermeabilização através da permissão de mais construção, parece auto-evidenciar-se o contributo para a aceleração, aprofundamento dos efeitos nefastos das alterações climáticas.

Kumareswaran e Jayasinghe sintetizaram, numa tabela, como a construção e o desenvolvimento urbano têm um papel decisivo nas alterações climáticas globais e seus efeitos nefastos (Kumareswaran & Jayasinghe, 2023):

¹⁰ Referindo-se precisamente a este tipo de intervenções humanas, (Kumareswaran & Jayasinghe, 2023, pp. 53 e ss.).

FIGURA 3

Consumptions/Emissions	Impacts (%)	Final outcomes
Energy use	40	Air pollution
Carbon dioxide emission	35	Global warming
Water use	25	Water scarcity
Wood and raw materials	30	Deforestation and habitat loss
Solid waste	20-40	Landfills
Change in land use pattern and fragmentation	80	Agricultural land loss
Water pollution	Up to 50	Coral reef destruction
Land clearing for construction	Up to 25	Rainforest destruction
Sulfur dioxide emissions	49	Global warming, acid rain
Nitrous oxide emissions	25	Global warming, acid rain
Particulate matter	10	Global warming, photochemical smog
Paints, carpets, adhesive off-gas VOCs, wood products containing formaldehyde		Asthma and other respiratory ailments
Building materials manufacture-Dioxin		Increased cancer rates

1.3. Estratégias para a resiliência das cidades face às alterações climáticas

O ODS 11.º estabelece várias metas no contexto da existência de cidades resilientes¹¹, em particular perante os efeitos das alterações climáticas. A este propósito, a intervenção humana, consoante os efeitos já instalados, sua gravidade permite distinguir intervenções de renaturalização, intervenções de regeneração, intervenções de mitigação e de adaptação. Todas estas ações são cruciais para atingir a meta 11.7 [b] do 11.º ODS: “aumentar substancialmente o número de cidades e povoamentos humanos que adotaram e implementaram políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, resiliência a desastres”.

A renaturalização é um processo mais profundo que implica retomar o estado prévio ao estado atual. Distingue-se, por conseguinte, de regenerar o território. Por um lado, a atividade de renaturalização e regresso à biodiversidade inicial casa melhor com o uso das solu-

¹¹ O conceito de resiliência urbana aponta no sentido da coexistência de funcionamento dos ecossistemas humanos e naturais perante fenómenos críticos, ao longo do tempo. Ou seja, a capacidade de recuperar, acompanhar, sem perder funcionalidade, os impactos que necessariamente ocorrem em situações de stress climático ou humano. Neste sentido, (Lehmann, 2021, p. 71); (Alberti & Marzluff, 2004).

ções baseadas na natureza¹². Cada centro urbano tem naturalmente as suas características biofísicas e, portanto, necessitará de soluções adaptadas a essa estrutura. Muitos são os autores que evidenciam os impactos positivos de tornar as cidades mais ecologicamente resistentes através da integração de soluções baseadas na natureza. Impactos no território, nos recursos naturais, em particular na água e no ar, bem como no combate a fenómenos que resultam das alterações climáticas e da impermeabilização dos solos, como o efeito de ilha de calor, a perda de biodiversidade e a afetação da qualidade de vida. Já o processo de regeneração está muito mais ligado à dimensão de reabilitação urbana, em que as soluções baseadas na natureza podem, ainda, ter algum papel (Russo & van Timmeren, 2022).

Importa ainda estabelecer a distinção entre as situações de mitigação de efeitos e a de adaptação: a mitigação das mudanças climáticas refere-se à intervenção humana destinada a reduzir, por exemplo, a emissão de gases de efeito estufa, com o objetivo de evitar que o planeta atinja temperaturas ainda mais extremas. Já a adaptação climática consiste no processo de ajustamento aos efeitos atuais e futuros das mudanças climáticas.

2. AS SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA (NBS) E O SEU PAPEL

2.1. A implementação de NBS e os desafios de adaptação das políticas públicas para as cidades

A utilização daquilo que nos rodeia para fazer face a situações de dificuldade provenientes ou não da própria Natureza é uma opção humana de antanho. As NBS têm vindo a ser usadas como instrumentos de construção de resiliência ecológica e urbana perante alterações climáticas, riscos de desastres naturais, segurança da qualidade da água e dos alimentos, saúde humana e demais desenvolvimento económico-social (Cohen-Shacham et al., 2019)¹³.

¹² Neste sentido, (Lehmann, 2021, p. 69).

¹³ Sobre os princípios que devem nortear a utilização das NBS em contexto de secas, designadamente o da restauração e contribuição para a resiliência, (Eslamian et al., 2025, p. 8).

Desempenham um papel fundamental tanto na adaptação aos impactos das mudanças climáticas quanto na captura e prevenção de emissões. Entre as NBS, importa destacar as que evitam emissões por meio da proteção de paisagens naturais; restauraram ecossistemas, como áreas de turfeiras drenadas; reintroduzem diversidade ecológica em paisagens dominadas por espécies únicas; criam maior espaço para a água, a fim de reduzir o risco de inundações; integram a natureza de forma mais eficaz em áreas urbanas e paisagens agrícolas¹⁴. Não esqueçamos que quanto mais urbanizado está o solo, menor será a humidade relativa, logo maior o aumento da temperatura. Se à construção (dimensões de impermeabilização) aliarmos o menor número de espelhos de água, de zonas verdes, o efeito multiplica-se.

Existem, por conseguinte, benefícios, e também desafios, na utilização deste instrumento em contexto de urbanismo, tornando-o mais ecológico e melhor ligando a dimensão humana das cidades à dimensão mais natural daquele território. De acordo com Lehmann, este tipo de soluções consubstanciam uma estratégia que se destina a “reforçar a resiliência urbana e de travar o declínio da biodiversidade”. Além disso, como sustentam López, Cavallero, Carranza, Easdale, e Peri, as NBS têm as vantagens do custo-benefício e são sustentáveis a longo prazo (López et al., 2024). Acresce que a renaturalização significa a reconexão, sem deixar de ter a dimensão de cidade, com a biodiversidade:

renaturalização de áreas urbanas tornou-se numa estratégia poderosa para restituir borboletas, insetos, aves e fauna selvagem. Em contraste com parques e jardins altamente geridos, estas iniciativas de renaturalização deixam os espaços delimitados maioritariamente não cultivados e autorregulados. O contacto com a natureza é essencial para a existência humana, o bem-estar urbano e a qualidade de vida. Os espaços verdes nas cidades — grandes ou pequenos — contribuem todos para a saúde e bem-estar dos residentes (Lehmann, 2021a).

¹⁴ https://www.linkedin.com/posts/nature-based-solutions-platform_naturebasedsolutions-activity-7285189004860227584-dAtz?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAABYAMJoB0IR1aFCGL72_FFzouiOF_5dBykg consultada a 25 de junho de 2025.

Tornar as cidades mais verdes faz apelo às soluções incorporadas nos edifícios; renaturalizar relaciona-se mais com o redesenho do planeamento. A incorporação de elementos naturais na cidade, a par dos elementos cinzentos, concorre para a renaturalização. Lehmann refere que

os governos locais procuram agora formas de adaptar os espaços urbanos para melhorar a gestão do aumento do stress térmico e reforçar a capacidade adaptativa. Os serviços dos ecossistemas providenciados pela vegetação urbana — através de árvores de alinhamento (autóctones), avenidas ajardinadas, parques, zonas húmidas, florestas urbanas, coberturas ajardinadas (*green roofs*) e muros verdes — estão a ser cada vez mais valorizados e integrados nos planos municipais de ordenamento. Estudos de modelação recentes, realizados por investigadores da University of Surrey, revelaram que as coberturas ajardinadas podem conduzir a uma redução da poluição atmosférica entre 30 % e 57 % (Lehmann, 2021a)¹⁵.

Em síntese, referindo-se aos princípios que sustentam as NBS, Eslamian, Malik e Eslamian concluem que “os princípios das soluções baseadas na natureza para a mitigação ... enfatizam a importância da restauração ecológica, da imitação dos processos naturais e da maximização dos co benefícios tanto para os ecossistemas quanto para a sociedade.”(Eslamian et al., 2025).

Fields e Renne assinalam vários desafios às políticas públicas de urbanismo de adaptação e ajustamento: a inércia burocrática e a compartimentalização em nível local; a resistência da política local à mudança; o foco excessivo em detalhes isolados e a negligência quanto à dinâmica urbana como um todo (Fields & Renne, 2021, pp. 192-195).

Importa, no entanto, sublinhar que a introdução destas ferramentas permite contribuir para a resiliência urbana (11.º ODS) e também para a resiliência ecológica¹⁶. A resiliência urbana refere-se à manutenção do

¹⁵ Sobre o estudo, https://www.surrey.ac.uk/news/green-walls-roofs-and-screens-can-improve-air-quality-street-canyons-finds-new-review?utm_source=chatgpt.com confirmado a 12 de julho 2025; *vide* também (Tomson et al., 2021).

¹⁶ Existem muitas formas de NBS, utilizando a vegetação (*green infrastructures*), a água (*blue infrastructures*) ou conjugando ambas. A título exemplificativo, *vide* (Kimic & Ostrysz, 2021),(Hanson et al., 2020).

funcionamento das estruturas urbanas humanas e estruturas ecológicas (Alberti & Marzluff, 2004), por existir capacidade de adaptação e ajustamento face a alterações (Bush & Doyon, 2019), (Kumareswaran & Jayasinghe, 2023). De acordo com Bush e Doyon, trata-se de recuperação ou reconstrução:

“a resiliência tornou-se uma questão central nas políticas urbanas (Davoudi et al., 2012). À medida que o conceito de “resiliência” ganhou influência, uma ampla variedade de iniciativas internacionais, nacionais, metropolitanas e urbanas foi estabelecida (...). A construção da resiliência urbana exige abordagens integradas e de longo prazo para o planejamento e o desenvolvimento urbano (...), bem como o envolvimento de uma diversidade de disciplinas, perspectivas e mecanismos, que integrem diferentes enfoques para explorar trajetórias viáveis de transição (...). A literatura recente sobre a operacionalização e a implementação da resiliência urbana destaca a necessidade de reformular o conceito de resiliência, compreender melhor os trade-offs envolvidos e vincular tais discussões às questões de incorporação institucional de novas práticas e políticas (...). Além disso, reconhecer as inter-relações entre resiliência e sustentabilidade pode favorecer trajetórias desejáveis para as transições urbanas (...). *Governance* também precisa de evoluir para abordagens mais antecipatórias e proativas (...), promovendo a articulação entre diferentes atores e setores, com o objetivo de “integrar a abordagem da resiliência em todas as decisões tomadas em nível urbano”(Gardner, 2019).¹⁷

A resiliência urbana permite a recuperação mais rápida face a efeitos nefastos. Como sustenta Gardner, “resiliência descreve a capacidade de um sistema de prosperar em períodos de estabilidade, bem como de se adaptar, reorganizar e crescer em resposta a mudanças ou perturbações” (Gardner, 2019)¹⁸. De acordo com Meerow, Newell and Stults, existem seis

¹⁷ [Nota da autora: a transcrição contém indicações de referências em parênteses, porque se optou pela transcrição integral do excerto.]

¹⁸ Para López, Cavallero, Carranza, Easdale, e Peri, “Nas disciplinas ecológicas, resiliência é definida como a capacidade de um ecossistema de absorver e/ou se reorganizar após uma perturbação, mantendo a integridade do ecossistema, bem como sua identidade estrutural e funcional.” (López et al., 2024).

“tensões conceptuais fundamentais para a resiliência urbana: (1) definição de ‘urbano’; (2) compreensão do equilíbrio sistémico; (3) conceptualizações positivas vs. neutras (ou negativas) da resiliência; (4) mecanismos de mudança do sistema; (5) adaptação versus adaptabilidade geral; e (6) horizonte temporal da ação” (Meerow et al., 2016).

Estes autores identificaram 25 definições de resiliência urbana, sendo que as mesmas variam em função da área científica: ambiental, engenharia, negócios e ciências sociais (Meerow et al., 2016). Ainda que o conceito de resiliência se socorra de persistência, transição e transformação. Em regra, a ênfase situa-se na persistência. Depois da análise que os AA fazem da literatura selecionada chegam à seguinte conceptualização de resiliência urbana:

a resiliência urbana diz respeito à capacidade de um sistema urbano — incluindo suas redes socio ecológicas e sociotécnicas interdependentes, operando em múltiplas escalas temporais e espaciais — de preservar ou restaurar de forma célere as funções urbanas desejadas diante de perturbações, de adaptar-se às dinâmicas de mudança e de promover, com celeridade, transformações estruturais nos sistemas que restringem a capacidade adaptativa presente ou futura (Meerow et al., 2016).

2.2. A Estrutura Ecológica nos Planos Diretores Municipais como instrumento para a Resiliência Urbana

A legislação de planeamento urbano portuguesa dispõe já de um instrumento que concorre para este objetivo da resiliência urbana (e renaturalização): a Estrutura Ecológica. Já em momento anterior, a propósito dos planos diretores municipais (os que permitem um melhor modelo colaborativo) sustentamos que “É uma das ferramentas que deve ser incluída nos PDM, com virtualidades para implementar soluções de sustentabilidade. Atualmente,

permite criar a oportunidade de desenvolver percursos em áreas não edificadas e contribuir assim para a sua qualidade ambiental e para a requalificação do espaço público. (...) Se atentarmos no que resulta do Decreto

Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, quanto à função da Estrutura Ecológica, encontramos precisamente a ideia de “contribuir para o equilíbrio ecológico e para a proteção, conservação e valorização ambiental e paisagística dos espaços rústicos e urbanos (Carvalho, 2024b).

Como também já tivemos oportunidade de referir, quer o papel quer o conteúdo da Estrutura Ecológica variarão consoante o município que esteja em causa. Todavia, o regime jurídico contido no artigo 72.º B do RJIGT, introduzido na sequência da Agenda da Habitação, é um forte ponto de tensão. Tornando mais simples é ágil a reclassificação do solo rústico em urbano, para supostamente contribuir para a resolução dos problemas de habitacionais, vem contrariar a função da EEM, ao potenciar a impermeabilização dos solos, contrariando ou obstaculizando os objetivos de resiliência e renaturalização que aquele instrumento visa implementar.

Além da previsão da ferramenta no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (RJGT), a maior parte dos PDM incorporam a Estrutura, naturalmente adaptada ao território de cada município¹⁹. Entendemos que esta ferramenta é útil porquanto a elaboração, alteração, revisão de PDM tem momentos significativos de colaboração dos vários *stakeholders*²⁰.

2.3. A Governance colaborativa como imperativo para a resiliência urbana

Todos os desafios enunciados no ponto 2.1, incluindo o da construção/reforço da resiliência urbana convocam os modelos governativos colaborativos nas cidades²¹. Ou seja, como sublinham Wilk, Säumel e Rizzi, “como as NBS se destinam a resolver problemas urbanos com-

¹⁹ Sobre o papel da Estrutura Ecológica na preservação da paisagem e a importância dos mecanismos colaborativos na disseminação e aceitação deste tipo de políticas públicas, (Carvalho & Lousada, 2024);(Yazar & York, 2022).

²⁰ Vide o disposto no artigo 89.º do RJIGT.

²¹ Bush e Doyon referem-se já aos modelos colaborativos no planeamento desde os anos 90 e de como tal colaboração contribui para acomodar vários interesses e aprofundar a democracia social (Bush & Doyon, 2019).

plexos, são necessários diversos atores”, sendo que muitas delas permitem “o envolvimento de cidadãos²² e comunidades na conceção, no planeamento, na implementação e na manutenção”(Wilk et al., 2021). Reconhecem, todavia, que as políticas públicas muitas vezes deixam pouco espaço para este tipo de processos. Frantzeskaki, N., McPhearson, T., Collier, M. J., Kendal, D., Bulkeley, H., Dumitru, A., Walsh, C., Noble, K., Wyk, E. van, Ordóñez, C., Oke, C., Pintér, L. sublinham o papel dos académicos e investigadores por poderem proporcionar “uma perspetiva crítica sobre os desafios urbanos e climáticos complexos e mal definidos, podendo tornar visível o que é invisível (por exemplo, os processos políticos que podem gerar confusão) ou conduzir a soluções perversas” (Frantzeskaki et al., 2019, p. 456). Esta interdisciplinaridade científica convoca, não apenas os juristas (para a reflexão em termos de planeamento e gestão urbanísticas), mas muitos outros investigadores de outras ciências para se encontrarem, num primeiro plano, em abstrato, as melhores soluções. Que, sublinhe-se, deverão ser incorporadas num “contexto de rápido desenvolvimento urbano e encarando desafios como a informalidade, , a grande procura de serviços e qualidade de vida nas cidades, a escassez de conhecimento humano, competências e recursos financeiros para enfrentar esse desafio”(-Frantzeskaki et al., 2019, p. 457).

Mas tal como Wilk, Säumel e Rizzi sustentam, o modelo mais completo inclui o governo central e local, o setor privado e a sociedade civil (Wilk et al., 2021, p. 130).

Importa sublinhar que a própria Assembleia da República tem vindo a chamar a atenção sobre esta matéria. Como já tivemos oportunidade de explicar, pela Resolução da Assembleia da República n.º 84/2022, de 23 de dezembro, foi recomendado ao Governo “que reforce os investimentos destinados a projetos de infraestruturas verdes e à instalação de sistemas de aproveitamento de águas pluviais, ao abrigo do Portugal 2030, e que promova iniciativas para divulgar as boas práticas no aproveitamento de águas pluviais”; com a Resolução n.º 85/2022, da mesma data, foi igualmente recomendado ao Governo “que estabele-

²² Sarabi, S., McPhearson, T., Tunçer, B. e Frantzeskaki, N. sustentam que a “promoção das relações entre pessoas e natureza é essencial para a adoção efetiva de NBS nas cidades” (Sarabi et al., 2025).

leça a obrigatoriedade de sistemas de reciclagem e/ou reutilização de «águas cinzentas» em novas construções, considerando a elegibilidade dos mesmos para apoios financeiros através do Fundo Ambiental”. Ou seja, temos aqui o exemplo da Assembleia da República envolvido no combate às alterações climáticas através de soluções urbanísticas, em particular no que respeita à água, recurso natural mais afetado com a impermeabilização dos solos (Carvalho, 2024b).

O Governo pode intervir a dois níveis: a nível legislativo, incorporando as NBS na legislação de planeamento e gestão urbanística (o que a Assembleia da República também pode no âmbito das suas competências legislativas de reserva ou em competência concorrente com o Governo); a nível dos programas de planeamento, em que tenha competência, designadamente regulamentar, associando, por exemplo, à Estrutura Ecológica. Por outro lado, deve, no que respeita concretamente ao fator de impermeabilização dos solos e políticas públicas de habitação, fazer o cadastro do património público disponível para, com conhecimento empírico das existências, melhor adequar a legislação que facilita a construção privada, através dos regimes de qualificação e classificação do solo em vigor.

Quando às Autarquias Locais, no contexto do planeamento das suas atribuições e competências, naturalmente nos planos municipais e nos regulamentos de edificação, ainda que com as cautelas necessárias devido à restrição dos poderes normativos, que entendemos que violam a autonomia regulamentar constitucionalmente consagrada (Carvalho, 2024a) ²³. Embora a questão da restrição dos poderes normativos das Autarquias Locais possa vir a ser alterada com “Proposta de Lei de autorização legislativa que altera o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)”, recentemente aprovada em Conselho de Ministros²⁴ (que a autora ainda não conhece a este tempo), é evidente que o poder regulamentar autárquico tem uma importância relevantíssima nesta matéria.

O setor privado pode contribuir, não só pela via da investigação, mas o setor económico através da colaboração na implementação das solu-

²³ Trata-se de um assunto a merecer desenvolvimentos, mas em outra sede.

²⁴ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc25/governo/comunicado-do-conselho-de-ministros?i=688>

ções, designadamente através de parcerias, por exemplo. Este modelo de colaboração poderia inclusive ajudar a resolver alguns aspetos do financiamento da implementação, particularmente quando é preciso conciliar NBS com infraestruturas já existentes ou introduzir NBS que vão implicar esforço financeiro das autarquias locais, a título individual ou intermunicipal, se forem de aproveitar sinergias territoriais (financiamento via privados). A nível de financiamento público para a sustentabilidade, Portugal dispõe de um Fundo Ambiental²⁵, o qual está associado ao Programa Incentiva+TP ²⁶. Embora este programa esteja mais dedicado à promoção da mobilidade sustentável e da coesão territorial, nada impede que possa vir a acomodar esta dimensão de sustentabilidade urbana. Por outro lado, há que explorar o PRR para esta dimensão também.

A sociedade civil pode intervir de variadíssimas formas, designadamente com a divulgação das políticas públicas, a disseminação da informação, mediante respostas a inquéritos, realização de ações de informação²⁷, etc. Já para não falar no envolvimento dos munícipes na elaboração, revisão ou alteração de PDMs.

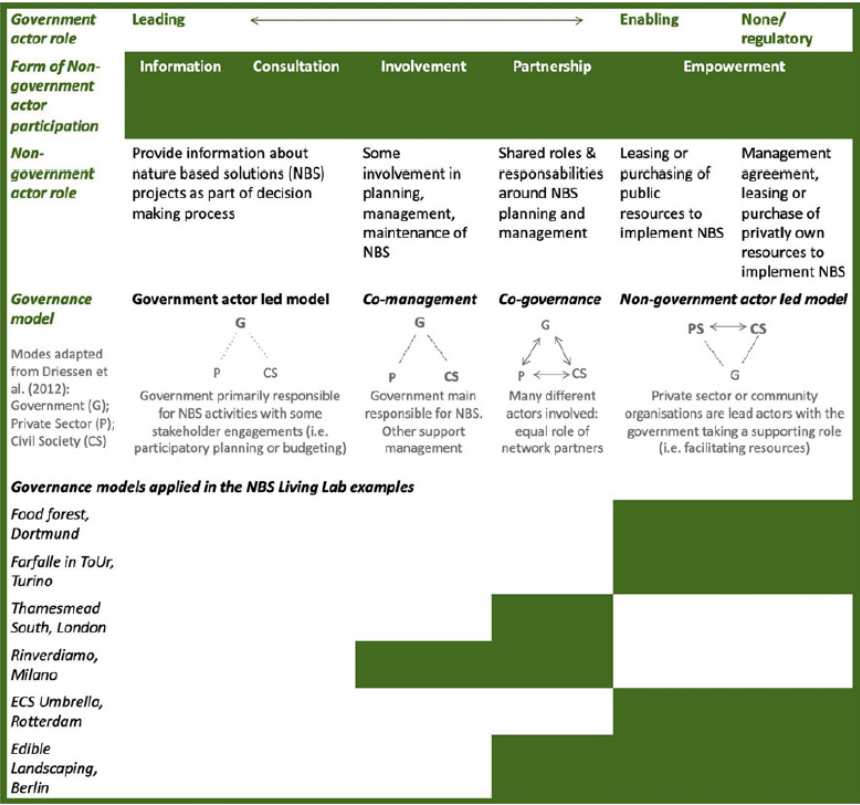
Wilk, Säumel e Rizzi sintetizaram numa tabela vários modelos colaborativos nesta sede (Wilk et al., 2021, p. 131):

²⁵ A que a Resolução (da Assembleia da República) n.º 85/2022, de 23 de dezembro, faz referência.

²⁶ Criado pelo Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março.

²⁷ Terão aqui um papel fundamental as Organizações Não Governamentais ligadas ao Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade.

FIGURA 4



Note: The co-created LL presented in this study are predominately focusing on empowerment of local actors with enabling support of local administrations.

3. CONCLUSÕES

As alterações climáticas constituem um fator de pressão para a sustentabilidade das cidades, sendo um desafio para a consecução do 11.º ODS. Todavia, a atividade humana tanto pode contribuir para a mitigação, adaptação, construção da resiliência urbana e ecológica dos centros urbanos, através do planeamento, como ser um fator adensador da pressão, designadamente através da impermeabilização de solos que decorre da expansão urbana. Infelizmente, em Portugal, as recentes alterações legislativas no domínio dos procedimentos de classificação dos solos é um desses exemplos. Contudo, o planeamento e mesmo a gestão urbanística podem ser instrumentos relevantes, através da

introdução de NBS adequadas, para o reforço da resiliência urbana, na prevenção, adaptação e mitigação de alguns dos efeitos das alterações climáticas. Importa, assim, refletir, discutir e analisar os instrumentos existentes, o seu potencial e seus limites, bem como a necessidade de criação de outros instrumentos legais e técnicos para aprofundar o planeamento urbano dedicado também à renaturalização e resiliência.

O uso desta ferramenta terá tanto mais sucesso quanto o modelo de gestão das cidades, pelos vários atores públicos e privados for colaborativo. Cada um no seu papel para que todos tenhamos cidades mais resilientes e conviventes com a biodiversidade. Sem perder a importância socioeconómica, mas fortalecendo a ligação dos seres humanos à natureza, com evidentes benefícios para esta e para aqueles.

BIBLIOGRAFIA

- Alberti, M., & Marzluff, J. M. (2004). Ecological resilience in urban ecosystems: Linking urban patterns to human and ecological functions. *Urban Ecosystems*, 7(3), 241–265. <https://doi.org/10.1023/B:UECO.0000044038.90173.c6>
- Behnisch, M., Poglitsch, H., & Krüger, T. (2016). Soil Sealing and the Complex Bundle of Influential Factors: Germany as a Case Study. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 5(8), 132. <https://doi.org/10.3390/ijgi5080132>
- Brom, P., Engemann, K., Breed, C., Pasgaard, M., Onaolapo, T., & Svenning, J.-C. (2023). A Decision Support Tool for Green Infrastructure Planning in the Face of Rapid Urbanization. *Land*, 12(2), 415. <https://doi.org/10.3390/land12020415>
- Bush, J., & Doyon, A. (2019). Building urban resilience with nature-based solutions: How can urban planning contribute? *CITIES*, 95. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102483>
- Carvalho, R. (2024a). O poder regulamentar dos municípios – Nótulas sobre a última alteração ao RJUE. In ATAM (Ed.), *Simplex Urbanístico, Municipalismo* (pp. 101–114).
- Carvalho, R. (2024b). Planeamento urbano, sustentabilidade e alterações climáticas. In F. P. Oliveira (Ed.), *Atas do III Congresso de Direito do Urbanismo* (pp. 205–220). Almedina.
- Carvalho, R. (2025). Green Infrastructure I. In S. Eslamian & F. Eslamian (Eds.), *Handbook of Nature-Based Drought Solutions*. Elsevier.

- Carvalho, R., & Lousada, S. (2024). *The Role of Municipal Ecological Structure in Landscape Preservation*. <https://doi.org/10.5772/intechopen.1006045>
- Cohen-Shacham, E., Andrade, A., Dalton, J., Dudley, N., Jones, M., Kumar, C., Maginnis, S., Maynard, S., Nelson, C. R., Renaud, F. G., Welling, R., & Walters, G. (2019). Core principles for successfully implementing and upscaling Nature-based Solutions. *Environmental Science & Policy*, 98, 20–29. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.04.014>
- Dabrowska, J., Orellana, A. E. M., Kilian, W., Moryl, A., Cielecka, N., Michalowska, K., Policht-Latawiec, A., Michalski, A., Bednarek, A., & Wlók, A. (2023). Between flood and drought: How cities are facing water surplus and scarcity. *JOURNAL OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT*, 345. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.118557>
- Eslamian, S., Maleki, M., & Eslamian, F. (2025). An introduction to drought nature-based solutions. In *Handbook of Nature-Based Drought Solutions* (pp. 3–20). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-443-29993-3.00001-1>
- Fields, B., & Renne, J. L. (2021). *Adaptation Urbanism and Resilient Communities – Transforming Streets to Address Climate Change* (1st ed.). Routledge.
- Frantzeskaki, N., McPhearson, T., Collier, M. J., Kendal, D., Bulkeley, H., Dumitru, A., Walsh Claire and Noble, K., Van Wyk, E., Ordonez, C., & Oke Cathy and Pinter, L. (2019). Nature-Based Solutions for Urban Climate Change Adaptation: Linking Science, Policy, and Practice Communities for Evidence-Based Decision-Making. *BIOSCIENCE*, 69(6), 455–466. <https://doi.org/10.1093/biosci/biz042>
- Gardner, J. (2019). *The Inclusive Healthy Places Framework: A New Tool for Social Resilience and Public Infrastructure*. Biophilic Cities Journal.
- Hanson, H. I., Wickenberg, B., & Alkan Olsson, J. (2020). Working on the boundaries—How do science use and interpret the nature-based solution concept? *Land Use Policy*, 90, 104302. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104302>
- Kimic, K., & Ostrysz, K. (2021). Assessment of Blue and Green Infrastructure Solutions in Shaping Urban Public Spaces-Spatial and Functional, Environmental, and Social Aspects. *SUSTAINABILITY*, 13(19). <https://doi.org/10.3390/su131911041>
- Kumareswaran, K., & Jayasinghe, G. Y. (2023). Climate Resilience and Sustainable Cities. In *Green Infrastructure and Urban Climate Resilience* (pp. 39–97). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-37081-6_2

- Lehmann, S. (2021a). Growing Biodiverse Urban Futures: Renaturalization and Rewilding as Strategies to Strengthen Urban Resilience. *SUSTAINABILITY*, 13(5). <https://doi.org/10.3390/su13052932>
- Lehmann, S. (2021b). Renaturalization as a Dimension of Urban Planning. In *Nature-Based Solutions for More Sustainable Cities – A Framework Approach for Planning and Evaluation* (pp. 69–86). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-80043-636-720211006>
- López, D. R., Cavallero, L., Carranza, C., Easdale, M. H., & Peri, P. L. (2024). *Resilience Management at the Landscape Level: Fostering Mitigation and Adaptations to Global Change Based on Forest Socio-ecosystems* (pp. 161–197). https://doi.org/10.1007/978-3-031-54270-1_6
- Meerow, S., Newell, J. P., & Stults, M. (2016). Defining urban resilience: A review. *Landscape and Urban Planning*, 147, 38–49. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.011>
- Murata, T., & Kawai, N. (2018). Degradation of the urban ecosystem function due to soil sealing: involvement in the heat island phenomenon and hydrologic cycle in the Tokyo metropolitan area. *Soil Science and Plant Nutrition*, 64(2), 145–155. <https://doi.org/10.1080/00380768.2018.1439342>
- Oliveira, F. P., & Lopes, D. (2025). *A Política de Ordenamento do Território: marco essencial ou meramente instrumental?* . AEDREL.
- Russo, M., & van Timmeren, A. (2022). *Dimensions of Circularity for Healthy Metabolisms and Spaces* (pp.1–27). https://doi.org/10.1007/978-3-030-78536-9_1
- Sarabi, S., McPhearson, T., Tunçer, B., & Frantzeskaki, N. (2025). eXtended Reality for promoting people-nature relationships in cities: a scoping review. *Npj Urban Sustainability*, 5(1), 51. <https://doi.org/10.1038/s42949-025-00240-w>
- Tomson, M., Kumar, P., Barwise, Y., Perez, P., Forehead, H., French, K., Morawska, L., & Watts, J. F. (2021). Green infrastructure for air quality improvement in street canyons. *Environment International*, 146, 106288. <https://doi.org/10.1016/J.ENVINT.2020.106288>
- Wilk, B., Säumel, I., & Rizzi, D. (2021). Collaborative Governance Arrangements for Co-creation of NBS. In *Nature-Based Solutions for More Sustainable Cities – A Framework Approach for Planning and Evaluation* (pp. 125–149). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-80043-636-720211012>
- Yazar, M., & York, A. (2022). Disentangling justice as recognition through public support for local climate adaptation policies: Insights from the Southwest US. *URBAN CLIMATE*, 41. <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2021.101079>



La protection de l'espace naturel urbain en France par le croisement des objectifs juridiques nationaux et européens

Décalages et synergies entre le zéro artificialisation nette et le Règlement européen pour la restauration de la nature

Protecting urban natural spaces in France through the intersection of the national and European legal objectives

Misalignments and synergies between the net zero land artificialisation standard and the European nature restoration law

Proteger os espaços naturais urbanos em França através da intersecção dos objetivos jurídicos nacionais e europeus

Desfasamentos e sinergias entre a norma de líquida zero artificialização dos solos e a lei europeia de restauração da natureza

Tom Drevard

Institut de droit de l'environnement (EVS-IDE, UMR 5600 CNRS),
Université Jean Moulin Lyon 3, Lyon, France.

tom.drevard@univ-lyon3.fr

ORCID : 0009-0000-9241-5278

RÉSUMÉ : La France s'est dotée en 2021 d'un objectif contraignant en matière d'artificialisation des sols, qui vise à freiner la consommation d'espaces naturels. L'adoption en 2024 du règlement européen pour la restauration de la nature crée un nouvel objectif afin de préserver les écosystèmes urbains. Ces deux dispositifs n'ont pas le même objet et ne partagent pas la même méthodologie, mais leur articulation peut entraîner une dynamique de préservation des espaces naturels accentuée dans les espaces urbains.

Mots clés : environnement urbain, zéro artificialisation nette, règlement européen pour la restauration de la nature, écosystème urbain.

ABSTRACT: In 2021, France adopted a binding target for land artificialisation, which aims to curb the consumption of natural spaces. The adoption in 2024 of the European nature restoration law creates a new objective to preserve urban ecosystems. These two measures do not have the same purpose and do not share the same methodology, but their combination could lead to increased emphasis on the preservation of natural spaces in urban areas.

RESUMO: Em 2021, a França adotou uma meta vinculativa para a artificialização do solo, com o objetivo de reduzir o consumo de espaços naturais. A adoção, em 2024, da lei europeia de restauração da natureza cria um novo objetivo de preservação dos ecossistemas urbanos. Estas duas medidas não têm o mesmo propósito e não partilham a mesma metodologia, mas a sua combinação poderá levar a uma maior ênfase na preservação dos espaços naturais nas áreas urbanas.

1. INTRODUCTION

En France, la loi Climat et résilience¹ a créé en 2021 l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050, afin d'enrayer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par l'étalement urbain². Pour respecter cet objectif, les territoires doivent adopter des documents d'urbanisme et de planification régionale qui prévoient la protection

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « loi Climat et résilience »).

² L'insuffisance dans la lutte contre l'étalement urbain et la gestion économe de l'espace figurent déjà parmi les moyens retenus par le juge dans le cadre de son contrôle des documents d'urbanisme (Voir not. TA Orléans, 9 août 2010, *Préfet d'Eure et Loir*, n° 0700883, BJD 2010, p. 396, TA Strasbourg, 10 mai 2011, *Assoc. Alsace Nature*, n° 0703274, note D. GILLIG, *Environnement*, 2011, n° 89 ; CAA Nantes, 14 mai 2012, *Cne de Boissy-lès-Perche*, n° 10NT02174, obs. D. GILLIG, *Environnement*, 2012, n° 64).

des espaces non artificialisés et un équilibre entre artificialisation et désartificialisation. Ce dispositif repose sur une nomenclature, qui définit selon les types d'aménagements ceux qui sont considérés comme artificiels ou non.

Dans un contexte de plus en plus incertain pour l'avenir du ZAN, remis régulièrement à l'agenda parlementaire et sujet de réformes successives³, la lutte contre l'artificialisation des sols pourrait sembler bientôt privée d'objectifs contraignants. Il faut cependant relever l'adoption du règlement européen pour la restauration de la nature (RERN), dont des dispositions peuvent être rapprochées de cet enjeu. Celui-ci introduit une échéance et une modalité de calcul qui rappelle celle du ZAN.

Depuis l'adoption, le 24 juin 2024, du RERN⁴, un nouvel objectif a en effet été introduit. L'article 8 de ce texte impose en effet pour la fin de 2030 une absence de perte nette des espaces verts urbains et une tendance à l'augmentation au-delà. Cette obligation de restauration de la nature en ville diffère donc de l'objectif ZAN, tant à l'égard de son échéance que de son objet. Elle repose sur une méthodologie qui la distingue aussi du calcul établi dans le cadre du ZAN. Il convient de préciser cependant que le RERN et le ZAN ne poursuivent pas les mêmes objectifs : le premier vise à restaurer la nature, y compris en ville, tandis que le second est établi pour lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain.

Nous rechercherons comment ces deux approches peuvent se croiser ou se contredire, et comment elles contribuent à une définition juridique de l'espace naturel urbain.

³ Depuis sa création, il a en effet fait l'objet d'une première réforme (loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, JORF n°0167 du 21 juillet 2023, texte n°3), et d'une proposition de loi pour l'assouplir à nouveau (proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (dite loi TRACE), déposée le 7 novembre 2024 devant le Sénat, texte n° 124 (2024-2025)). Sur les évolutions successives du ZAN, voir not. DEGOFTE, M., 2024 ; BENECH, F. 2023. DEGOFTE, « L'objectif zéro artificialisation nette », RFDA, 2024, p.149 ; F. BENECH, « objectif zéro artificialisation nette (ZAN) : quelles nouvelles modalités de mise en œuvre ? » AJ Collectivités Territoriales, 2023, p.457.

⁴ Règlement (UE) 2024/199 du parlement européen et du conseil relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement, (UE) 2022/869, 24 juin 2024, JOUE (L) du 29 juillet 2024.

Au-delà de ces similarités apparentes, comment le RERN et le ZAN peuvent-ils être poursuivis coïncidemment ? Quelles sont les synergies et les contradictions entre les objectifs fixés par ces deux normes ?

Il faut en premier lieu revenir sur la méthodologie du calcul de ces deux objectifs, tant à l'égard de leur temporalité, qu'à l'égard du chiffrage des surfaces préservées ou consommées. En second lieu, il faut étudier les dynamiques créées autour de leur articulation.

2. DES OBJECTIFS DISTINCTS

2.1. Les territoires concernés par les objectifs

Une première distinction importante entre les objectifs fixés dans le cadre du RERN et celui du ZAN repose sur les territoires concernés. En effet, le ZAN a la particularité de se décliner à tous les échelons territoriaux, et à ce titre s'applique à l'État dans le cadre notamment des « projets d'envergure nationale ou européenne »⁵, ainsi qu'aux collectivités territoriales et intercommunalités pour l'ensemble de leur territoire. Celles-ci, des régions aux communes, intègrent cet objectif au sein de leurs documents de planification et d'urbanisme. Une coordination entre les différents échelons territoriaux peut être nécessaire pour le respect du ZAN. La commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols a été créée à cet effet, et une circulaire du 31 janvier 2024 enjoint au préfet d'accompagner la mise en œuvre de l'objectif dans les documents d'urbanisme⁶.

Le RERN, en tant que législation européenne, ne s'adresse qu'aux États membres. C'est donc à une échelle nationale qu'est mesuré le

⁵ Article 194 de la loi Climat et résilience.

⁶ Circulaire du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols », NOR : TREL2402347C. Cette circulaire a fait l'objet d'un recours, en ce qu'elle prévoyait une « souplesse » à l'égard du respect de l'objectif lors du contrôle de légalité ; le Conseil d'État n'a pas accueilli cette interprétation, en estimant que « le pouvoir réglementaire n'a remis en cause ni l'objectif de réduction de l'artificialisation, ni le principe de sa déclinaison territoriale » dès lors que la marge d'appréciation pour accepter les dépassements locaux était casuistique et non systématique (Conseil d'État, 6^e et 5^e ch., 24 juillet 2025, n° 493126).

respect des objectifs fixés par ce texte. En ce qui concerne la restauration des écosystèmes urbains, cette mesure nécessite l'établissement de périmètres au sein desquels les États membres peuvent évaluer les tendances. Le droit européen introduit à cette fin le concept de zone d'écosystème urbain. Ces zones sont constituées pour chaque agglomération ou ville et sa banlieue et comprennent : « l'ensemble de l'agglomération ou de la ville et de la banlieue ; ou certaines parties de l'agglomération ou de la ville et de la banlieue, comprenant au moins ses centres urbains, ses pôles urbains et, si l'État membre concerné le juge approprié, ses zones périurbaines »⁷. Cette délimitation peut donc suivre des frontières administratives ou les étendre, y compris en intégrant des villes adjacentes⁸. Les zones d'écosystème urbain peuvent par ailleurs, et cela semble un champ potentiellement fertile à explorer, figurer des espaces de solidarité environnementale autour des centres urbains, en délimitant des périmètres conçus autour des interactions écologiques entre les villes et les territoires périurbains (à travers les concepts de biorégion : BLANC, 2004 ; MAGNAGHI, 2014 ; ROLLOT, SCHAFFNER, 2024 ; d'*hinterland* : TROLARD *et al.*, 2018 ; ou de socio-écosystème urbain : DREVARD, 2025). Une particularité des objectifs émanant du RERN porte donc sur leur champ d'application : ceux qui nous intéressent ici ne concernent en effet que ces zones d'écosystème urbain. Comme celles-ci peuvent suivre ou non des limites administratives, la délimitation de ces zones sera donc déterminante pour la réalisation et le suivi des objectifs du RERN. Il s'ensuit une difficile répartition des responsabilités : l'État étant contraint par un objectif dont la réalisation dépend en grande partie de compétences décentralisées, comme la planification locale d'urbanisme. Par ailleurs, la délimitation des zones d'écosystème urbain peut elle aussi entraîner une difficulté supplémentaire, si les périmètres de celles-ci ne coïncident pas avec ceux des documents d'urbanisme. La solution consistant à calquer les zones d'écosystème urbain sur les limites administratives des intercommunalités existantes semble ici la plus simple, mais elle écarte une réflexion de fond sur le territoire de solidarité écologique des villes.

⁷ RERN, article 14, al. 4.

⁸ Idem.

2.2. La temporalité

Si la date de 2030 est partagée par les deux objectifs, qui l'identifient comme une étape⁹, elle marque seulement pour le ZAN le début de la démarche de zéro perte nette, tandis que le règlement européen en fait un jalon de renversement de la tendance.

Le RERN prévoit en effet deux dynamiques : une première repose sur une absence de perte nette de la surface totale nationale des espaces verts urbains ainsi que du couvert arboré urbain des zones d'écosystème urbain¹⁰ au 31 décembre 2030. Cette date marque une bascule, au-delà de laquelle les États doivent tendre vers « une tendance à l'augmentation de la surface totale nationale des espaces verts urbains »¹¹. Le RERN va donc au-delà de la simple réduction de la consommation, il vise une trajectoire améliorative en ce qui concerne la surface des zones concernées par la restauration.

Le dispositif européen repose sur une distinction entre les espaces verts urbains et le couvert arboré urbain. Les premiers sont définis comme « la surface totale d'arbres, de fourrés, d'arbustes, de végétation herbacée permanente, de lichens et de mousses, d'étangs et de cours d'eau présents dans les agglomérations ou dans les villes et banlieues »¹². Le règlement illustre cette catégorie en proposant que ces espaces verts incluent des éléments tels que « les parcs, les arbres et les parcelles boisées, les toitures végétalisées, les prairies de fleurs sauvages, les jardins, l'horticulture urbaine, les rues arborées, les prairies et haies urbaines, les étangs et les cours d'eau, en tenant compte, entre autres, de la diversité des espèces, des espèces indigènes, des conditions locales et de la résilience au changement climatique »¹³. Le couvert arboré urbain est, lui, défini comme « la surface totale de couvert arboré dans les agglomérations et dans les villes et banlieues »¹⁴. La définition de ces catégories semble avoir été dictée par des considérations techniques : elles reposent en effet toutes deux sur des don-

⁹ Bien que cette date fasse l'objet de négociations, en ce qui concerne le ZAN.

¹⁰ RERN, article 8, al.1.

¹¹ RERN, article 8, al.2.

¹² RERN, article 3, al.20.

¹³ RERN, annexe VII.

¹⁴ RERN, article 3, al.21.

nées fournies par le programme européen de cartographie par satellite Copernicus, qui permet de déterminer l'usage des sols et prévoit déjà dans les éléments à disposition des États membres une classification « espace vert urbain », ainsi qu'une composante « tree cover density » qui renseigne le couvert arboré urbain¹⁵.

La date du 31 janvier 2030 marque une bascule dans la dynamique de la consommation des espaces protégés par le RERN. Les États membres doivent en effet, à partir de cette date, obtenir, pour chacune de ces catégories, une tendance à l'augmentation significative, jusqu'à l'obtention d'un niveau satisfaisant¹⁶.

Le ZAN est, lui, organisé en deux étapes : la première, dont les ambitions ont été réduites par le législateur, vise à réduire de moitié pour 2030 la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), définie par la loi Climat et résilience comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné »¹⁷. Cette catégorie se distingue de la nomenclature établie pour distinguer terrains artificiels et non artificiels¹⁸. Ce recours à une catégorie existante antérieurement au ZAN permet, entre autres, d'accompagner la familiarisation des collectivités à la nouvelle méthodologie de calcul. La période de référence pour chiffrer la réduction de moitié fait elle-même l'objet de débat. Si elle est aujourd'hui fixée aux dix années précédant 2021, année de création de l'objectif ZAN, certains parlementaires en demandent le report à 2024¹⁹, ce qui permettrait aux territoires de se prévaloir des dynamiques d'artificialisation encore en cours.

La seconde étape de l'objectif ZAN est l'obtention, au 1^{er} janvier 2050, d'un solde nul entre l'artificialisation et la désartificialisation. Cette qualification d'absence de perte nette est directement inspirée du droit européen -elle est utilisée notamment par le RERN- et de la

¹⁵ Voir *infra* les modalités de calcul des bases de données Copernicus.

¹⁶ Cet état satisfaisant est défini par les États membres dans le cadre de leur plan national de restauration, à l'issue d'un « processus et d'une évaluation ouverts et efficaces fondés sur les données scientifiques les plus récentes » (RERN, article 14, al. 5).

¹⁷ Article 194 de la loi climat et résilience.

¹⁸ Voir *infra*, Figure 1.

¹⁹ Voir en ce sens la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (dite loi TRACE), déposée le 7 novembre 2024 devant le Sénat, texte n° 124 (2024-2025).

compensation dans le cadre des atteintes à la biodiversité (sur le principe d'absence de perte nette et la compensation, voir not. QUÉTIER *et al.*, 2011 ; BORN *et al.*, 2012 ; COMBE, 2020).

2.3. Le chiffrage de la consommation des espaces

L'approche retenue par les deux normes se fonde sur un processus quantitatif (lui-même critiquable : CHARMES, 2013). En effet, tant le ZAN que le RERN reposent en partie sur un calcul d'absence de perte nette, qui est basée sur une méthode de calcul de solde, chaque perte étant compensée par un gain. Il permet aux collectivités et aux États de viser un objectif plus ambitieux -un gain net- tout en empêchant la consommation des surfaces protégées. Plusieurs distinctions sont à relever à l'égard de ce calcul pour les deux dispositifs.

Tout d'abord, l'absence de perte nette (« zéro artificialisation ») dans le cadre du ZAN est, ainsi qu'indiqué précédemment, l'aboutissement d'une tendance à la réduction²⁰, et ne devient contraignante qu'à l'horizon 2050. Elle permet une gestion dynamique des enjeux concernés par la législation (ici, les milieux non artificialisés), en envisageant la compensation d'une perte par un gain ailleurs. Elle repose donc sur deux mécanismes : l'artificialisation et la désartificialisation. Ces deux opérations ont fait l'objet d'une définition par le législateur, qui précise que « l'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage »²¹, et que « la renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opé-

²⁰ La diminution par deux de la consommation des ENAF d'ici à 2030 reste elle-même relative, car elle repose sur une période de référence de dix ans, à l'égard de laquelle tous les territoires ne sont pas égaux, et qui fait elle-même l'objet de négociation (afin d'acter des dynamiques d'artificialisation postérieure à l'adoption de la loi Climat). Afin de préserver des options d'artificialisation pour les communes les plus vertueuses sur les dix dernières années, le législateur a prévu une réserve d'un hectare (article 194, al. III) 3bis) de la loi Climat (préc. note 1). Cette « réserve d'artificialisation » peut être mutualisée à l'échelle intercommunale) en deçà duquel les stratégies de réduction par deux ne sont pas tenues de descendre.

²¹ Art. L101-2-1 du Code de l'urbanisme.

rations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé »²². Ces définitions auraient pu se suffire, bien qu'elles auraient demandé de la part du juge une construction jurisprudentielle nouvelle pour les mettre en œuvre. Il aurait été aidé en cela par la qualification législative -tout aussi générale- des surfaces artificialisées et non-artificialisées²³. Ce dispositif est cependant complété par une nomenclature, qui encadre assez précisément la classification des surfaces en fonction de leur occupation²⁴. Le juge, ainsi que les collectivités dans leur planification sont donc, en ce qui concerne l'examen des opérations d'artificialisation ou de désartificialisation, tenus à une analyse plus simple, qui consiste à observer les transferts de surfaces entre les catégories de la nomenclature (STREBLER, 2022). Cette simplification peut être à déplorer, car elle écarte (ou reporte) un débat plus approfondi sur les fonctions écologiques du sol en milieu urbain (BILLET, 2018 ; DESROUSSEAUX, 2022). À tout le moins, ce débat pourrait être nourri par l'examen jurisprudentiel des modes d'occupation de surface non envisagés par la nomenclature, bien qu'encore une fois le législateur a limité cette situation en prévoyant une catégorie résiduelle, qui définit comme non-artificialisée toutes les surfaces végétalisées qui n'entrent pas dans les autres catégories²⁵.

Le calcul du solde est simplifié par l'adoption de la nomenclature : la perte est qualifiée par le passage d'une surface de la catégorie « non artificialisée » à la catégorie « artificialisée ». Cette simplification se fait évidemment au détriment d'une lecture plus ambitieuse de la définition proposée des opérations de désartificialisation : ainsi, des opérations de désimperméabilisation ou de végétalisation peuvent suffire à

²² Ibid.

²³ Ainsi, le même article précise-t-il que sont considérées :

« a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;

b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures. » (art. L101-2-1 du Code de l'urbanisme).

²⁴ Annexe à l'article R101-1 du code de l'urbanisme (ci-après « nomenclature ZAN », voir Figure 1).

²⁵ Catégorie 10 de la nomenclature ZAN (voir Figure 1).

désartificialiser des surfaces au regard de la nomenclature, sans avoir à rechercher si ces opérations ont réellement abouti à « la restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité [du] sol »²⁶. Cette méthodologie réduit la question de la fonctionnalité écologique des sols à celle de leur usage selon les données disponibles ; or celles-ci n'intègrent pas d'inventaire écologique ou de diagnostic biochimique des sols considérés, ce qui pérennise une méconnaissance de l'état biologique des sols urbains (VIDAL-BEAUDET *et al.*, 2022).

Dans le cadre du RERN, l'absence de perte nette concerne tant les espaces verts urbains que le couvert arboré, sans pour autant que le règlement ne précise exactement l'interaction entre ces catégories. Il semblerait donc que le calcul de l'absence de perte nette permet de compenser une perte de couvert arboré par un gain en termes d'espaces verts urbains²⁷. Cette équivalence ne semble plus opérante dès 2031, car le règlement impose aux États membres la poursuite, pour chacune de ces catégories, d'une tendance à l'augmentation distincte²⁸.

La méthodologie de l'absence de perte nette repose fondamentalement sur la qualification d'une perte, qui est dans le cas du ZAN déterminée par le changement d'aménagement d'un sol, et dans le cas du RERN par la disparition d'un espace identifié dans les données cartographiques. Ces deux mécanismes s'appuient donc sur une opération de classification des surfaces, explicite dans le cadre du ZAN, implicite pour le RERN.

2.4. La classification des espaces consommés

Afin de calculer la perte ou le gain de surfaces, une classification préalable de celles-ci est nécessaire. Cette opération dépend de deux paramètres : la nature ou l'aménagement de l'espace, ainsi que sa superficie.

²⁶ Art. L101-2-1 du Code de l'urbanisme.

²⁷ Cette remarque doit être relativisée par l'existence -en droit français notamment- de dispositions protectrices du patrimoine arboré. Il est possible de citer, à titre d'exemple, la possibilité de classement des espaces boisés (articles L113-1 à L113-7 du code de l'urbanisme) ou la protection des arbres d'alignements (article L350-3 du code de l'environnement).

²⁸ RERN, article 8, al. 2 et 3.

La méthodologie du RERN repose principalement sur les données du programme Copernicus de surveillance des terres²⁹, qui a pour objectif de cartographier et caractériser les usages du sol sur le territoire de l'Union Européenne, au moyen de prise de vue par satellite. La classification du RERN est implicitement adossée aux catégories disponibles dans le cadre de ce programme et de ses composantes. Il existe en effet, dans le cahier des charges de ce dispositif, une catégorie « espaces verts urbains »³⁰, ainsi qu'une classification « couvert arboré urbain », établie sur la base des données fournies par les composantes *tree cover density* et *urban atlas* du programme³¹. Cette dernière classification repose en grande partie sur une interprétation de l'imagerie satellite pour déterminer les surfaces occupées par la canopée d'arbres en ville. La catégorie « espaces verts urbains » est constituée des « zones végétalisées intégrées ou partiellement intégrées au tissu urbain. Cette classe est attribuée aux espaces verts urbains, qui ont généralement un caractère récréatif ou ornemental et sont le plus souvent accessibles au public »³². Malgré cette dernière nuance, sont intégrés dans cette catégorie des aménagements et usages du sol tant publics que privés (particulièrement les jardins d'ornements, espaces verts en cœur d'îlot

²⁹ Il est en effet à noter que le RERN ouvre la possibilité aux États membres d'intégrer dans leur méthode de calcul « d'autres données supplémentaires appropriées fournies par cet État membre ». La base de donnée Copernicus constitue donc le dénominateur commun, mais peut être enrichi par d'autres sources.

³⁰ Catégorie 141 du programme Corine Land Cover (European Environment Agency, Updated CLC illustrated nomenclature guidelines, Service Contract No 3436/RO-Copernicus/EEA.57441 Task 3, D3.1 – Part 1. En ligne : https://land.copernicus.eu/content/corine-land-cover-nomenclature-guidelines/docs/pdf/CLC2018_Nomenclature_illustrated_guide_20190510.pdf).

³¹ La composante *tree cover density* fournit des données relatives aux groupes d'arbres présents sur le territoire d'un État membre, y compris en zone urbaine (European Environment Agency, CLMS HRL Tree Cover & Forests Product User Manual, en ligne : <https://land.copernicus.eu/en/technical-library/product-user-manual-tree-cover-and-forests-2018-2021/@download/file>, p.19) ; la composante *Urban atlas* vise, à une échelle plus fine, à déterminer l'usage des sols en zone urbaine. Elle prévoit, notamment, une cartographie des arbres de rue qui peut compléter la cartographie établie par le programme *tree cover density*.

³² Catégorie 141 du programme Corine Land Cover (European Environment Agency, préc. note 22, notre traduction).

ou les parcs de grandes demeures et châteaux)³³. Dans le cadre du programme *urban atlas*, qui fournit des données plus précises, la catégorie « espaces verts urbains » est attribuée aux « espaces verts publics à usage principalement récréatif, tels que jardins, aires de jeux, zoos, parcs, parcs de châteaux et cimetières » ainsi qu'aux forêts et parcs avoisinant les zones urbaines³⁴. Cette catégorie exclut explicitement les espaces verts dans les zones à usage résidentiel.

Une approche similaire est à retrouver dans la nomenclature du ZAN (Figure 1), qui distingue sols artificialisés ou non en fonction de leur aménagement, et précise les seuils de superficie à partir desquels sont comptabilisées les surfaces.

Les débats autour de la nomenclature du ZAN se sont majoritairement concentrés sur les types d'aménagements et d'usages considérés comme artificiels ou non, particulièrement les surfaces à usages agricoles, des friches industrielles ainsi que les surfaces herbacées dans les zones résidentielles (BILLET, 2023 ; CHARMES, 2023 ; ARAMBOUROU *et al.*, 2023, BOUTEILLE, 2022, STREBLER, 2022). Ce premier paramètre est en effet déterminant dans la qualification des surfaces. Il faut noter qu'il intègre des critères d'occupation du sol (végétalisé, arboré, etc.) mais aussi liés à son usage (sylvicole, résidentiel, etc.). Cette caractérisation crée des distinctions, par exemple entre les surfaces herbacées lorsqu'elles sont d'usage résidentiel (jardins privés) ou « à usage de parc ou de jardin public » ; ces dernières étant quali-

³³ *Ibid.* La liste des espaces inclus dans cette nomenclature est la suivante (notre traduction) : les parcs situés à l'intérieur des agglomérations, avec ou sans accès public ; les jardins d'agrément ; les parcs de grandes demeures et châteaux ; les jardins botaniques et zoologiques situés à l'intérieur des agglomérations ou dans la zone périphérique en contact avec l'agglomération ; les places urbaines avec des espaces verts ; les espaces intérieurs des îlots urbains ; les cimetières avec de la végétation à l'intérieur ou directement rattachés aux agglomérations ; les zones végétalisées qui peuvent potentiellement être utilisées à des fins récréatives, même si ce n'est pas leur utilisation principale, comme les bois à l'intérieur du tissu urbain.

³⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, « Mapping guide for a European urban atlas », v.6.3, 2020, p.31 (https://land.copernicus.eu/en/technical-library/urban_atlas_2012_2018_mapping_guide/@@download/file), notre traduction.

fiées par l'article R101-1 du Code de l'urbanisme comme des surfaces non-artificialisées³⁵.

FIGURE 1 – Nomenclature du ZAN

Catégories de surfaces		Seuil de référence (*)
Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).	Supérieur ou égal à 50 m2 d'emprise au sol
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).	
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).	
	4° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée (**).	
	5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon.	
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace.	Supérieur ou égal à 2 500 m2 d'emprise au sol ou de terrain
	7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture).	
	8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole.	
	9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel.	
	10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.	

(*) Les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de cinq mètres.
(**) Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de vingt-cinq pour cent du couvert végétal est arboré.

Note. Annexe à l'article R. 101-1 du Code de l'urbanisme

Un paramètre dont l'influence est plus technique à mesurer repose dans la maille retenue par les classifications du ZAN et du RERN. Il faut en premier lieu relever la distinction dans le cadre du ZAN entre les surfaces bâties, comptabilisées dès 50m² d'emprise au sol, et toutes les autres catégories, qui n'entrent dans le calcul qu'à partir de 2 500m². L'échelle retenue pour les espaces verts urbains dans le cadre du pro-

³⁵ Article R101-1 du Code de l'urbanisme, al. III 2°. Entrent aussi dans cette catégorie des installations photovoltaïques au sol qui répondent à plusieurs critères de réversibilité et de perméabilité fixés par décret (Décret n° 2023-1408 du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 6° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n°0304 du 31 décembre 2023, texte n° 75).

gramme *Corine Land Cover* est bien plus large : elle catégorise comme tels des espaces de plus de 25 hectares, soit 250 000m². En deçà de ce seuil, les espaces verts sont intégrés à la catégorie « tissu urbain discontinu » (catégorie 112)³⁶. En raison de cette contrainte, la définition des espaces verts urbains adoptée par le programme *Corine Land Cover* n'est possiblement pas la plus opératoire dans le cadre de l'évaluation de l'absence de perte nette des espaces verts urbains. Les données fournies par le programme *urban atlas* sont en revanche bien plus précises, car la maille minimum est fixée à 0,25 hectare, soit 2 500 m². Il est donc possible -et ce n'est pas un hasard³⁷- de rapprocher l'échelle de calcul des espaces verts urbains de celle des surfaces non artificialisées. Par ailleurs, les données relatives au couvert arboré sont encore plus précises puisque la catégorie *street tree* du programme *urban atlas* comptabilise ces surfaces à partir de 500m² et 10m de largeur pour les espaces linéaires (arbres d'alignement).

La comparaison est alors possible entre les classifications opérées par la méthodologie du RERN et du ZAN, et il est possible d'en déterminer comment ces deux dispositifs peuvent influencer la prise en compte de la nature urbaine en France.

3. DES ARTICULATIONS POSSIBLES

3.1. Un rapprochement des nomenclatures

En premier lieu, il faut relever que les deux méthodologies réservent un traitement particulier aux jardins privés. Dans le cadre du RERN, ils ne sont en effet pas inclus dans la catégorie des espaces verts urbains (sauf s'ils dépassent 25 hectares), tandis que le ZAN les comptabilise comme artificialisés, à moins que plus de 25% de leur surface soit arbo-

³⁶ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, préc. note 22.

³⁷ Ces seuils sont en effet appuyés sur les recommandations du Conseil national de l'information géographique, qui se fonde lui-même sur les directives européennes en matière de surveillance de l'occupation du sol (voir : Conseil national de l'information géographique, Prescriptions nationales pour la production d'une base de données d'occupation du sol à grande échelle, 10 décembre 2024, en ligne : <https://cnig.gouv.fr/IMG/pdf/pnocsge-10-decembre-20141.pdf>).

rée³⁸ (auquel cas, ils seront classés comme non artificialisés (catégorie résiduelle) au titre du ZAN, mais aussi intégrés dans le calcul du couvert arboré urbain dans le cadre du RERN). Cette limite vise, dans le cadre du ZAN, à favoriser la densification en permettant que des constructions dans des jardins privés ne soient pas comptabilisées comme des opérations d'artificialisation. Au même titre, les terrains à l'abandon n'ont pas été intégrés aux surfaces artificialisées.

Les jardins et parcs publics sont, eux, traités à la fois comme des espaces verts urbains et des surfaces non artificialisées. La méthodologie du programme européen Copernicus réserve en effet majoritairement la classification d'espace vert urbain à des espaces ouverts au public, ce qui n'est pas le cas de la nomenclature du ZAN. Il en ressort que l'absence de perte nette des espaces verts urbains et leur augmentation future reposent majoritairement sur la protection, l'acquisition et l'ouverture au public de nouveaux parcs. De telles opérations peuvent être menées, par exemple, dans le cadre de zones d'aménagement concertées en prévoyant du foncier réservé à la création de parcs ouverts au public.

En second lieu, la distinction majeure dans le calcul entre le RERN et le ZAN repose sur la place accordée aux arbres. En effet, si les États membres s'appuient sur les données disponibles dans le cadre du programme Copernicus, les surfaces concernées peuvent être comptabilisées à partir de 500m², ce qui permet d'intégrer des espaces qui ne sont pas classifiés comme non-artificiels ni comme espaces verts urbains. À ce titre, les jardins privés boisés (partiellement³⁹) pourraient entrer dans le calcul de la couverture arborée. Si le ZAN favorise la densification dans ces espaces, il est possible qu'il engendre une tendance à la réduction de la couverture arborée urbaine. Dans ce cas, la poursuite de l'absence de perte nette pourra être menée en plantant des arbres ailleurs, ou en créant de nouveaux espaces verts urbains, jusqu'en 2030. Au-delà, la tendance à l'augmentation imposée par le RERN ne permet plus la compensation de la couverture arborée par les

³⁸ Voir nomenclature ZAN, Figure 1.

³⁹ En effet, les jardins arborés à plus de 25% entrent dans la catégorie « non-artificialisés » (catégorie résiduelle).

espaces verts, et cette synergie entre les deux nomenclatures ne sera alors plus valable.

L'exigence de la tendance à l'augmentation des espaces verts urbains entraîne en effet la nécessité d'ouvrir de nouveaux espaces verts publics à usage récréatif en ville, et non seulement de désartificialiser des surfaces artificielles. De nouvelles harmonies peuvent être recherchées, particulièrement en renaturant des friches (catégorie 5 de la nomenclature ZAN) afin de créer de nouveaux parcs publics.

Une deuxième dynamique forte impulsée par le RERN réside dans la tendance à l'augmentation du couvert arboré urbain, elle aussi à partir de 2031. Cet objectif se détache de l'usage du sol, et peut inciter à créer des programmes de plantation d'arbres, y compris en terrain privé. De nouvelles surfaces non-artificielles pourraient alors apparaître, dès lors que des « surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique » deviennent arborées à plus de 25% de leur superficie.

3.2. Une répartition des objectifs et des moyens à préciser

L'articulation la plus ardue à déterminer serait probablement celle des territoires choisis pour évaluer le respect –ou non– des objectifs. Si le ZAN est décliné à différents échelons territoriaux et intégré dans les documents de planification et d'urbanisme, ce n'est pas le cas des objectifs posés par le RERN qui sont des objectifs nationaux. La répartition territoriale de ces objectifs (et des moyens mis en œuvre pour les atteindre) reste à préciser. À cette fin, les plans nationaux de restauration⁴⁰ devront remplir deux fonctions : délimiter les zones d'écosystème urbain et indiquer comment les objectifs d'absence de perte nette et de tendance à l'augmentation seront atteints sur le territoire national. Il est en effet possible d'imaginer que cet objectif ne soit pas décliné de manière équitable, et que certaines zones d'écosystème urbain assument la plus grande part de l'objectif national. À l'inverse,

⁴⁰ Les plans nationaux de restauration sont adoptés par les Etats membres dans le cadre du RERN (article 14) afin de préciser leur stratégie pour atteindre les objectifs déterminés par ce règlement.

les États membres peuvent décliner l'objectif au niveau local, en imposant à chaque zone d'écosystèmes urbains d'obtenir une absence de perte nette et une tendance à l'augmentation. Il faut par ailleurs relever que les zones qui sont déjà aujourd'hui à un niveau de préservation des écosystèmes urbains jugé satisfaisant peuvent être écartées du dispositif et ne pas entrer dans le calcul des objectifs nationaux. Ce niveau satisfaisant est fixé par le RERN comme atteint lorsque dans ces zones « la part des espaces verts urbains dans les centres urbains et les pôles urbains dépasse 45 % et la part du couvert arboré urbain dépasse 10 % »⁴¹.

À cet égard, la délimitation de ces zones revêt une importance cruciale, car elle détermine réellement le degré d'articulation possible entre les objectifs RERN et ZAN. Rappelons en effet que ce dernier objectif doit, à l'échelle communale et intercommunale, être poursuivi à l'égard du territoire entier. Si les zones d'écosystème urbain dépassent le périmètre intercommunal, ou au contraire sont plus restreintes (ce qui est une potentialité dans le contexte des grandes métropoles françaises), l'objectif européen peut entrer dans des relations complexes avec l'objectif ZAN.

Dans l'hypothèse où la zone d'écosystème urbain est plus réduite que le périmètre de l'intercommunalité, la poursuite des objectifs européens peut amorcer une tendance pour préserver les espaces naturels dans les centres urbains, afin d'atteindre l'absence de perte nette d'espaces verts urbains et de couvert arboré urbain, et plus tard une tendance à l'augmentation. Cette concentration des efforts au sein d'un périmètre plus restreint peut avoir un effet d'aubaine au niveau intercommunal, en créant un solde positif de surfaces désartificialisées, et donc la possibilité d'artificialiser ailleurs sur son territoire.

Dans l'hypothèse où les zones d'écosystème urbain intègrent plusieurs intercommunalités, les dynamiques seront différentes : la poursuite des objectifs européens sera en effet déterminée par l'aboutissement de négociations qui doivent préserver les équilibres définis par chaque intercommunalité dans le cadre de sa propre poursuite de l'objectif ZAN. Le concours de la commission régionale de conciliation

⁴¹ RERN, article 8.

sur l'artificialisation des sols prévue par la loi Climat et Résilience⁴² pourrait être éventuellement recherché afin d'arbitrer cette concertation.

La mise en œuvre de ces objectifs et leur intégration dans les documents d'urbanisme seront par ailleurs dépendantes de cette délimitation. La coïncidence entre les autorités compétentes en matière d'élaboration et d'adoption de documents d'urbanisme et la zone d'écosystème urbain faciliterait certainement la synergie entre les objectifs, ainsi que la répartition des moyens mobilisés. À cet égard, si la fiscalité locale n'est pas encore alignée avec l'objectif ZAN (MICALÉF, 2024 ; CPO, 2022), il est à craindre que cet écart augmente avec l'apparition de l'objectif européen.

3.3. La nature en ville protégée par les objectifs

Si les objectifs émanant du RERN et du ZAN peuvent, à l'égard des territoires urbains, se recouper, leur poursuite conjointe tend à favoriser certains choix stratégiques, et à privilégier certains espaces de nature en ville au détriment d'autres.

En premier lieu, il apparaît que la définition des espaces verts urbains selon la méthodologie du programme Copernicus favorise plutôt les espaces ouverts au public, et écarte les jardins privés. Elle est rejointe en cela par la nomenclature ZAN. Cette approche peut privilégier l'ouverture de parcs et jardins publics, valorisée à la fois dans le cadre du RERN et du ZAN. Il faut cependant préciser que cette méthodologie peut être adaptée par les États membres, pour élargir par exemple la définition des espaces verts urbains. Le RERN prévoit par exemple que cette catégorie peut inclure des toitures végétalisées ou des fermes urbaines.

En second lieu, les deux objectifs réservent une place particulière aux arbres. Ainsi, le couvert arboré doit faire l'objet d'une amélioration dans le cadre du RERN, et constitue un critère qui permet de catégoriser un terrain privé comme surface non artificialisée au sein de la nomenclature ZAN. Il faut noter par ailleurs que l'indicateur retenu pour le calcul est à chaque fois la surface occupée par la canopée, ce

⁴² Article 194, al.III ter de la loi Climat et Résilience.

qui valorise les arbres de grande tige, plus vieux et à la canopée plus étendue (STREBLER, 2022). La poursuite des objectifs européens et ZAN peut ainsi favoriser à la fois la protection d'arbres aujourd'hui déjà présents en ville, et de nouvelles campagnes de plantation.

Enfin, les approches retenues dans le cadre du ZAN et du RERN perpétuent une réduction de la nature en ville à sa composante végétale, en créant des objectifs seulement liés au mode d'usage du sol et à la présence d'arbres. La faune, les continuités écologiques et plus largement le fonctionnement des écosystèmes, semblent totalement absents de ces objectifs. En ce sens, ces derniers ne contribuent pas à la reconnaissance des fonctions écologiques du sol urbain (BILLET, 2018 ; DESROUSSEAUX, 2022 ; VIDAL-BEAUDET *et al.*, 2022), ou de la place de la faune sauvage en ville (DREVARD, 2025).

4. CONCLUSION

L'articulation entre les objectifs du ZAN et du RERN met l'accent sur la préservation et la restauration de la nature en ville, particulièrement les parcs et jardins publics, et le couvert arboré. Ces approches perpétuent cependant une approche de la nature en ville réduite à la végétalisation. Si cette conception peut se justifier en ce qui concerne le ZAN par l'objectif restreint qu'il poursuit (la lutte contre l'artificialisation⁴³), elle paraît trop schématique dans le cadre d'un règlement européen qui vise « la restauration de la nature ».

Si le ZAN venait à être affaibli, le RERN reste contraignant pour certains territoires, qu'il reste encore à déterminer. La délimitation des zones d'écosystème urbain visées par le règlement est en effet un enjeu important pour évaluer l'exigence de l'objectif européen, et la faisabilité de sa mise en œuvre. Celle-ci peut dépendre en effet de l'intégration de cet objectif au même titre que le ZAN dans les documents d'urbanisme ainsi que de ressources dédiées. Dans le contexte d'un renouvellement du contrôle par le juge du respect des objectifs

⁴³ Bien qu'à nouveau, les critiques sur la nomenclature du ZAN restent pertinentes, et particulièrement sur l'approche très restrictive de ce qui constitue une artificialisation.

par les documents d'urbanisme et de planification⁴⁴, il faut s'attendre à ce que l'objectif ZAN devienne un point d'attention important lors du contrôle de légalité. Une intégration de l'objectif du RERN dans ces mêmes documents semble le plus simple pour viser les synergies évoquées, et clarifier les responsabilités. Ce constat peut amener à une délimitation des zones d'écosystème urbain appuyée sur les territoires des autorités compétentes en matière d'urbanisme et disposant de ressources propres, au détriment d'une réflexion plus fondamentale sur le périmètre des solidarités écologiques autour des territoires urbains.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Arambourou, H., Bouvart, C. & Tessé, S. (2023) Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? *La note d'analyse de France Stratégie*, 2023/14 n° 129, p.1-20.
- Benech, F. (2023) Objectif zéro artificialisation nette (ZAN) : quelles nouvelles modalités de mise en œuvre ? *AJ Collectivités Territoriales*, 2023, p.457.
- Billet, P. (2018) Le statut juridique des sols face à l'artificialisation : état des lieux et perspectives. *Annales des Mines – Responsabilité & environnement*, 91(3), 24-28. <https://doi.org/10.3917/re1.091.0024>.
- Billet, P. (2023, Février) Protection des sols : un zéro artificialisation (pas très) net. *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n°2023-2, p.25
- Blanc, N. (2004) Des milieux de vie à l'écosystème urbain. *Écologie & Politique*, 29(2), 99-110. <https://doi.org/10.3917/ecopo.029.0099>.
- Born, C.-H., Dupont, V. & Poncelet, C. (2012) La compensation écologique des dommages causés à la biodiversité : un mal nécessaire ? *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier : revue d'études juridiques*, n° 3, pp. 12-40.

⁴⁴ Voir not. TA de Strasbourg, 24 juillet 2025, n° 2404936, AJDA 2025, p.1469, TA de Grenoble, 30 mai 2023, n° 2002427 (AJDA 2023. 1615, note J.-F. JOYE et P. YOLKA; JA 2023, n° 685, p. 12, obs. X. DELPECH; JT 2023, n° 266, p. 13, obs. C. DEVÈS ; JCP Adm. 2023. 2321, note P. BENEZECH-SARRON. L'irrespect du principe d'équilibre n'a cependant pas été retenu en appel : CAA de Lyon, 9 juillet 2025, n° 23LY02613) ; CAA de Bordeaux, 15 février 2022, n° 21BX02287.

- Bouteille, A. (2022, juin) Le long chemin vers une définition légale de l'artificialisation des sols... un point final ? *Fonciers en débat* (en ligne : <https://fonciers-en-debat.com/le-long-chemin-vers-une-definition-legale-de-lartificialisation-des-sols-un-point-final/>)
- Charmes, E. (2013) L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? *Études foncières*, n°162, 2013, pp.23-28.
- Charmes, E. (2023, 25 juin) Jusqu'où les surfaces urbanisées sont-elles «artificialisées» ? À propos du projet de nouveau décret sur la nomenclature des sols. *Fonciers en débat*, en ligne : <https://fonciers-en-debat.com/jusquou-les-surfaces-urbanisees-sont-elles-artificialisees-a-propos-du-projet-de-nouveau-decret-sur-la-nomenclature-des-sols/>)
- Combe, M. (2020) *Instruments économiques et protection de la biodiversité : analyse juridique des mécanismes de compensation écologique et de paiements pour services environnementaux*. Thèse de doctorat en droit de l'environnement, Université Lyon 3, 581 p.
- CPO (Conseil des prélèvements obligatoires (2022) La fiscalité locale dans la perspective du ZAN. *Rapport du CPO*, Octobre 2022, 69 p.
- Desrousseaux, M. (2022). Reconnaître juridiquement la valeur environnementale des sols urbains. Coll. *Le virus de la recherche - transition environnementale*, Presses universitaires de Grenoble, 7 p.
- Degoffe, M. (2024) L'objectif zéro artificialisation nette RFDA 2024 p.149.
- Drevard, T. (2025) *La protection juridique de la biodiversité urbaine : étude en droit comparé France-Québec*. Thèse de doctorat en droit public, Université Lyon 3, 589 p.
- Magnaghi, A. (2014) *La biorégion urbaine: petit traité sur le territoire bien commun*. Eterotopia, Paris, 176 p.
- Micalef, R. (2024), Le financement de l'objectif « ZAN » : un impensé du Droit. *Gestion & Finances publiques*, 2024-4, pp. 85-94
- Quétier, F. & Lavorel, S. (2011) Assessing ecological equivalence in biodiversity offset schemes: key issues and solutions. *Biological Conservation*, n°144 vol 12, pp. 2991-2999.
- Rollot, M. & Schaffner, M. (2024) *Qu'est-ce qu'une biorégion ?* Wildproject, coll. Petite bibliothèque d'écologie populaire, n° 12. Dialogue, Marseille, 218 p.
- Strebler, J.-P. (2022) La nomenclature de l'artificialisation des sols applicable pour les documents d'urbanisme... en 2031 : plus de peur que de mal ? *RDI* 2022, p. 684.

- Trolard, F. & Bourrié, G. (2018). Quelle gouvernance pour les relations des villes avec leur *hinterland* ? *Annales des Mines - Responsabilité & environnement*, 91(3), pp. 68-73. <https://doi.org/10.3917/re1.091.0068>.
- Vidal-Beaudet, L. & Schwartz, C. (2022). Le sol, maillon central de la renaturation des villes. Coll. *Le virus de la recherche - transition environnementale*, Presses universitaires de Grenoble, 3 p.



Conseguimos planejar em conjunto, com sentido, equilíbrio e compromisso com o futuro?

Can we plan together with purpose, balance, and commitment to the future?

Débora Caires

Arquiteta, Técnica superior em Ordenamento do Território no Município do Fundão.

deb.m.caires@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-5414-3208>

RESUMO: Num tempo em que a pressão sobre o solo adquire contornos políticos, económicos e ecológicos, a escolha, entre urbanizar solo rústico ou renaturalizar o espaço urbano, não pode ser binária. Este artigo defende que a Unidade de Execução (UE), enquanto instrumento contratual e flexível, assume um papel central na resolução dessa tensão. Esta visão ganha particular relevância face às recentes alterações legislativas introduzidas no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) que, embora procurem responder a necessidades prementes, levantam preocupações quanto à fragmentação da política de solo e à fragilização do planeamento estratégico. Assim, mais do que escolher entre urbanizar ou renaturalizar, impõe-se perguntar: conseguimos planear em conjunto para fazer ambas as coisas com visão, equidade e eficácia? Propõe-se, por isso, uma atualização crítica da figura da UE, demonstrando como esta pode articular reabilitação e expansão, justiça territorial e execução célere. Partindo de uma aplicação prática num município da região centro, no interior do país – no contexto das funções exercidas como técnica superior da administração pública local, nas áreas do urbanismo, planeamento e ordenamento do território, com conhecimento consolidado das dinâmicas territoriais e dos riscos associados à expansão urbana em detrimento da regeneração do edificado existente – o artigo apresenta uma proposta integrada: reabilitar um bairro urbano vulnerável articulando-o com uma zona contígua de solo rústico (a urbanizar). Argumenta-se que apenas com mecanismos de justa repartição e visão de conjunto é possível evitar tanto a paralisia do solo urbano expectante como a ocupação dispersa do solo rústico. A UE surge, assim, como resposta original e estratégica às exigências ambientais, habitacionais e legislativas atuais.

Palavras-chave: unidade de execução, justiça territorial, perequação urbanística, planeamento urbanístico, região interior de Portugal.

ABSTRACT: At a time when land is under political, economic, and ecological pressure, the choice between urbanizing rural land or rewilding urban space cannot be treated as a binary decision. This article argues that the Execution Unit (UE), as a contractual and flexible instrument, plays a central role in addressing this tension. This perspective gains particular relevance considering recent legislative amendments to the Legal Framework for Territorial Management Instruments (RJIGT) which, although aimed at responding to pressing needs, raise concerns about the fragmentation of land policy and the weakening of strategic planning. Thus, rather than choosing between urbanizing or rewilding, we must ask: can we plan together to pursue both paths with vision, fairness, and effectiveness? A critical reassessment of the UE is therefore proposed, demonstrating how it can combine rehabilitation and expansion, territorial justice and timely execution. Based on a practical application in a municipality in the central region, in the interior of the country – in the context of duties performed as a senior technician in local government, in the fields of urbanism, planning, and spatial development, with

consolidated knowledge of territorial dynamics and the risks associated with urban expansion to the detriment of the regeneration of existing buildings – the article presents an integrated proposal: to rehabilitate a vulnerable urban neighborhood while connecting it to an adjacent area of rural land (to be urbanized). It is argued that only through mechanisms of fair distribution and integrated vision can we avoid both the paralysis of underused urban land and the scattered occupation of rural territory. In this light, the Execution Unit emerges as an original and strategic response to current environmental, housing, and legislative challenges. It is argued that only through mechanisms of fair distribution and integrated vision can we avoid both the paralysis of underused urban land and the scattered occupation of rural areas. In this light, the Execution Unit emerges as an original and strategic response to today's environmental, housing, and legal challenges.

Keywords: execution unit, territorial justice, urban equalization, urban planning, interior regions of Portugal.

1. INTRODUÇÃO - A VOZ DE QUEM DESENHA E APLICA A LEI

Vivemos um tempo em que o território é palco de disputas entre o imediatismo das respostas políticas e a necessária persistência do planeamento. O solo, enquanto suporte físico das políticas públicas, é cada vez mais pressionado por interesses conflitantes: a urgência habitacional; a transição energética; os fluxos económicos; e o discurso ambientalista. Esta pressão reflete-se numa tendência generalizada para a flexibilização dos instrumentos de ordenamento e a “excecionalização” das regras que, em teoria, deveriam ser estruturantes.

No centro desta tensão está a dualidade entre urbanizar solo rústico ou renaturalizar espaço urbano – que não é uma escolha neutra nem binária, pois representa um posicionamento sobre o modelo de desenvolvimento que queremos promover.

Urbanizar é muitas vezes encarado como progresso, investimento, resposta rápida. Renaturalizar, por outro lado, aparece associado a uma visão idealizada da cidade e a processos mais lentos, sujeitos a múltiplos constrangimentos. No entanto, esta dicotomia empobrece a discussão.

Na ótica de técnica superior da administração pública local, com décadas de exercício profissional com intervenção direta na análise técnica, emissão de pareceres, definição de soluções urbanísticas e

mediação entre interesses públicos e privados, o território funciona como um verdadeiro palimpsesto institucional – cada decisão, por mais pequena que seja, deixa marcas no tecido coletivo e condiciona as escolhas futuras.

A urgência habitacional, as alterações climáticas e a pressão económica convergiram para tornar o solo – esse bem não renovável – numa arena de disputas. Urbanizar ou renaturalizar parece um dilema, mas o verdadeiro desafio é integrar ambas as respostas sem sacrificar a justiça espacial.

Ao longo dos anos, tornou-se evidente um padrão preocupante: planos urbanísticos repletos de ambição, mas com fraca execução; procedimentos excessivamente formais que travam a ação no terreno; e regimes de exceção que, sob o pretexto da urgência, minam a confiança no planeamento.

A experiência e prática em contexto técnico e estratégico demonstra que o essencial reside na qualidade da resposta territorial, na sua justiça e na sua eficácia, e é neste sentido que a Unidade de Execução (UE) assume um papel central. Trata-se de um instrumento legal, contratual, flexível e, acima de tudo, operativo – capaz de unir o planeamento à ação e de assegurar que os encargos e benefícios da transformação territorial são equitativamente distribuídos.

Do ponto de vista metodológico, este artigo adota uma abordagem qualitativa, de natureza crítica e normativa, assente na análise documental da legislação, diplomas e planos em vigor, articulada com a reflexão técnico-profissional acumulada ao longo de mais de duas décadas de prática na administração local. Esta combinação permite não apenas identificar os quadros legais e institucionais que moldam o ordenamento do território em Portugal, mas também problematizar a sua aplicação concreta, avaliando tensões, limitações e potencialidades a partir da experiência direta no terreno.

Assim, o presente artigo propõe uma leitura crítica da atualidade legislativa e operacional do ordenamento do território em Portugal, centrando-se na figura da UE. Mais do que escolher entre urbanizar ou renaturalizar, interessa-nos aqui compreender se conseguimos planear em conjunto, com sentido, equilíbrio e compromisso com o futuro.

2. ENQUADRAMENTO LEGAL: DA ESTABILIDADE À EXCECIONALIDADE LEGISLATIVA

Durante décadas, o sistema jurídico português, em particular no direito do urbanismo e ordenamento do território (de matriz europeia, herdado do pós-guerra), assentou numa estrutura normativa estável, baseada na hierarquia dos planos, no princípio da legalidade e na valorização da previsão estratégica, revelou ser um instrumento eficaz para estruturar o território, reforçar a capacidade técnica dos municípios e criar uma cultura de planeamento informada e responsável.

Essa “arquitetura legal”, consagrada com particular clareza a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, que aprovou o primeiro Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), procurava assegurar uma relação ordenada entre os diferentes escalões do planeamento – nacional, regional e municipal – com especial ênfase nos Planos Diretores Municipais (PDM), cuja obrigatoriedade foi afirmada na década de 90 como condição para a modernização do ordenamento territorial. Esse modelo foi reforçado e consolidado com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que sistematizou e atualizou o RJIGT, estabelecendo formalmente os instrumentos de gestão territorial e a sua articulação com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro. Este corpus normativo procurava garantir previsibilidade, segurança jurídica e equidade na afetação do uso do solo, evitando soluções *ad hoc* e promovendo um ordenamento sustentado por critérios técnicos e democráticos.

Com o passar do tempo e a experiência acumulada na sua aplicação, este sistema começou a ser alvo de críticas crescentes, acusado de um formalismo excessivo e, sobretudo, pela sua rigidez procedimental e pela incapacidade em responder, com a celeridade exigida, aos desafios emergentes das dinâmicas urbanas contemporâneas – nomeadamente à crise habitacional, à intensificação da pressão sobre o solo e à sofisticação das operações urbanísticas. Não obstante essas limitações, importa sublinhar que, no seu contexto histórico, este sistema representou um marco relevante na consolidação do direito do urbanismo em Portugal, assegurando um quadro de previsibilidade

normativa, transparência decisória e salvaguarda do interesse público na gestão do território.

Face a essas críticas, muito antes da publicação do Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08 de janeiro, que consagrou o denominado *Simplex Urbanístico*, já o ordenamento jurídico português havia iniciado um processo de revisão gradual orientado para a simplificação procedimental. Exemplo disso foi a introdução do Procedimento Especial de Licenciamento (PEL), através do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09 de setembro, que visava acelerar operações urbanísticas em situações específicas, dispensando certos pareceres ou fases do procedimento. Com a Agenda *Simplex+*, programa nacional único lançado em 2016, foram ainda ensaiadas medidas de desmaterialização e interoperabilidade administrativa. Estas iniciativas refletiam um consenso crescente sobre a necessidade de adaptar o sistema urbanístico à exigência de maior celeridade. Contudo, a acumulação de regimes especiais e derrogações pontuais acabou por gerar um quadro jurídico fragmentado, dúbio e, por vezes, contraditório. A simplificação normativa, se não for acompanhada de clareza e coerência, pode traduzir-se, na prática, numa maior complexidade na aplicação dos regimes, criando insegurança jurídica, fragilizando os princípios do planeamento e penalizando a atuação dos municípios – sobretudo os de menor capacidade técnica. A tentativa de simplificar, sem reforçar a estrutura técnica e legal que suporta o urbanismo, corre assim o risco de comprometer o próprio objetivo de eficácia que pretende alcançar.

Paralelamente à sucessiva flexibilização do RJUE, orientada para a agilização dos procedimentos de licenciamento e a redução da carga administrativa, o RJIGT manteve, durante anos, uma estrutura marcadamente formalista e pouco adaptável às novas exigências. Essa dissociação entre o sistema de planeamento (RJIGT) e o sistema de execução (RJUE) tornou-se particularmente evidente com a acumulação de regimes excecionais e especiais no domínio da edificação, muitos dos quais passaram a contornar ou relativizar os instrumentos de ordenamento vigentes. A ausência de uma revisão profunda do RJIGT, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, e da Lei n.º 53-A/2025, de 09 de abril, reforçou a perceção de que o planeamento territorial se tornava um exercício quase decorativo, facilmente substituído por decisões pontuais sustentadas em progra-

mas, fundos ou pressões conjunturais. Esta desarticulação normativa contribuiu para a fragilização da lógica de planeamento integrado e para o enfraquecimento da confiança dos técnicos e decisores na utilidade dos planos como referências vinculativas e operativas. Só com a recente revisão do RJIGT se ensaia uma tentativa de reaproximação entre planeamento e licenciamento, ainda que subsistam riscos de que a tónica da simplificação procedimental continue a sobrepor-se aos princípios estruturantes da justiça territorial e da sustentabilidade urbana.

A recente publicação e entrada em vigor desses dois diplomas, marcou um ponto de viragem no RJIGT, ao introduzir medidas orientadas para a celeridade procedimental e a criação de regimes de exceção em nome da urgência habitacional. A estas alterações somou-se o Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08 de janeiro, que, integrado no pacote *Mais Habitação* além do *Simplex*, reformou o RJUE, insistindo numa maior simplificação administrativa, na desmaterialização dos processos e a criação da PEPU – Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos, uma plataforma única, centralizada, e transversal a todos os municípios do país (um dia!).

Estes diplomas refletem uma intenção clara: retirar do planeamento tradicional o seu papel exclusivo de motor de transformação territorial e substituí-lo, em parte, por mecanismos reativos, orientados para resultados de curto prazo. Ainda que essa mudança possa responder à pressão mediática e às legítimas necessidades de habitação, levanta sérias dúvidas quanto à coerência do sistema, à segurança jurídica e à eficácia no médio e longo prazo.

No que respeita ao solo rústico, a legislação recente permite a sua reconversão em solo urbano fora dos procedimentos clássicos de revisão dos planos diretores municipais (PDM), desde que existam projetos de habitação acessível aprovados pela administração central ou regional. Mas esta abordagem poderá criar lacunas na hierarquia normativa do ordenamento e comprometer o princípio da primazia do planeamento.

Em suma, estamos perante um sistema em mutação, onde se torna imperativo reinterpretar os instrumentos existentes à luz das exigências atuais, mantendo o foco na coesão territorial, na sustentabilidade e na responsabilidade pública. A Unidade de Execução (UE), enquanto

mecanismo de equilíbrio e execução, e celeridade, é, neste ponto, um instrumento de resiliência institucional, capaz de preservar a lógica de planeamento num ecossistema cada vez mais permeável à urgência e à excecionalidade.

3. A UNIDADE DE EXECUÇÃO COMO MECANISMO HÍBRIDO E OPERATIVO

A Unidade de Execução (UE) constitui, nos termos do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o principal instrumento de concretização programada dos planos territoriais, assegurando a sua tradução prática e física no território. É uma figura marcada por uma natureza híbrida, simultaneamente normativa e contratual, pública e privada, estratégica na sua génese e operacional na sua execução. É precisamente esta versatilidade que a torna particularmente adequada à conjuntura atual, marcada pela necessidade urgente de execução célere, justiça fundiária e racionalização dos meios disponíveis.

A realidade urbanística nacional, especialmente em territórios de menor densidade, tem sido confrontada com a ineficácia dos mecanismos tradicionais de licenciamento parcelar ou avulso, que, além de favorecerem a fragmentação da malha urbana, dificultam a criação de infraestruturas coerentes, comprometem a sustentabilidade ambiental e distorcem os princípios de equidade territorial. A UE, ao permitir uma intervenção integrada sobre áreas delimitadas, configura-se como um instrumento corretivo por excelência, promovendo a articulação entre os diferentes atores fundiários, a repartição proporcional de encargos e benefícios, e a coordenação das operações urbanísticas num quadro procedimental transparente e contratualizado.

Neste modelo, o contrato de urbanização, celebrado no âmbito da UE, é mais do que um mero formalismo: é o garante da execução, da partilha de responsabilidades e da previsibilidade jurídica. Define, com clareza, o calendário, as fases de intervenção, as contrapartidas urbanísticas e os mecanismos de perequação.

Comparativamente, o Plano de Pormenor (PP), enquanto instrumento normativo autónomo, reveste-se de um procedimento mais complexo, moroso e rígido. A sua elaboração exige, além de uma trami-

tação completa (incluindo avaliação ambiental estratégica e discussão pública), a aprovação pela assembleia municipal e publicação oficial em diário da república, o que frequentemente desajusta o tempo da decisão política e administrativa do tempo da necessidade concreta de execução. O PP, pela sua própria natureza, tende a “cristalizar” soluções urbanísticas, dificultando eventuais reajustes técnicos durante a implementação. Para além disso, não resolve, por si só, o problema da contratualização e execução dos encargos, acabando muitas vezes por depender da posterior delimitação de uma UE ou da negociação caso a caso com promotores – gerando uma redundância processual.

A UE, por seu turno, parte do pressuposto da existência de um plano de base (geralmente o PDM), respeitando o enquadramento legal e estratégico já aprovado, e opera dentro dos limites que este define. Não exige um novo procedimento de planeamento, mas sim uma decisão municipal fundamentada e articulada com os instrumentos em vigor. A sua natureza operacional permite-lhe responder com maior eficácia a contextos de urgência e a realidades territoriais em mudança, garantindo simultaneamente legalidade, justiça e viabilidade financeira.

Além disso, em termos de equidade procedimental, a UE é o único instrumento do ordenamento que, desde logo, impõe a aplicação da lógica da perequação – não apenas como possibilidade, mas como fundamento da sua existência. Isto significa que todos os proprietários, independentemente da localização ou dimensão dos seus lotes, participam proporcionalmente nos encargos e usufruem, igualmente, dos benefícios. Este princípio é particularmente transformador em territórios com disparidades fundiárias ou com históricos de desigualdade urbanística.

É neste equilíbrio entre técnica, direito e realidade territorial que a UE se distingue.

Não se trata de um expediente formal, mas de um mecanismo operativo profundamente democrático e adaptável. A sua contratualização permite ultrapassar bloqueios administrativos, a sua vinculação ao plano garante coerência e a sua lógica de justiça fundiária promove inclusão.

Num tempo em que a simplificação administrativa tem sido confundida com desregulação, e em que os prazos dos programas de financiamento parecem substituir o planeamento como critério de decisão,

a UE surge como resposta estrutural. Não abdica dos princípios fundadores do ordenamento – legalidade, equidade e interesse público – mas reorganiza a sua aplicação em função das dinâmicas e dos desafios de cada território.

Por todas estas razões, a UE deve ser (re)afirmada como o instrumento mais ajustado aos territórios que carecem de soluções céleres, juridicamente sólidas e economicamente equilibradas. Em particular nos concelhos do interior do país, onde o capital fundiário existe, mas carece de articulação institucional e operacional, a UE representa não só um modelo de execução eficaz, como um compromisso ético com o território e com os seus habitantes.

Como referido acima, a centralidade da UE foi ainda reforçada com a recente revisão do RJGT, consagrada no Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, e complementada pela Lei n.º 53-A/2025, de 9 de abril. Estes diplomas, ao mesmo tempo que flexibilizam algumas exigências processuais, reafirmam a importância dos instrumentos de execução territorial, nomeadamente da UE, enquanto mecanismo preferencial para concretizar estratégias urbanísticas de forma célere, participada e juridicamente vinculativa. A nova redação do artigo 85.º do RJGT, ao consagrar expressamente que a UE pode ser adotada para garantir a repartição equitativa de encargos e benefícios, mesmo sem plano de pormenor prévio, traduz um reconhecimento da sua eficácia na operacionalização direta do PDM, superando a rigidez normativa que antes exigia níveis intermédios de planeamento. Esta valorização legal reforça a atualidade da UE como instrumento estruturante de execução e planeamento urbano, capaz de responder com flexibilidade e rigor aos desafios do ordenamento do século XXI.

4. O CONTRIBUTO DE PATSY HEALEY: PLANEAMENTO COLABORATIVO E O DILEMA URBANIZAR OU RENATURALIZAR

O conceito de planeamento colaborativo ganhou destaque na década de 1990 sobretudo pela obra de Patsy Healey – urbanista, professora emérita da Escola de Arquitetura, Planeamento e Paisagem da Universidade de Newcastle, Reino Unido, fez contribuições significa-

tivas para o desenvolvimento e avanço da teoria, ideias e práticas de planeamento ao longo de sua carreira, cujo impacto se estendeu muito além do ensino, ajudando a moldar a direção das práticas e políticas de planeamento). Em *“Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies”* (1997), a autora defende que o planeamento territorial deve ser entendido não apenas como um processo técnico e normativo, mas como uma arena de negociação, capaz de articular interesses diversos, integrar conhecimento local e promover legitimidade democrática. Para Healey, a fragmentação social, económica e institucional que caracteriza as sociedades contemporâneas só pode ser enfrentada através de mecanismos de governança colaborativa, em que os diferentes atores – públicos, privados e comunitários – participam ativamente na definição e execução das estratégias territoriais.

Um dos pontos centrais da sua abordagem é a ideia de que o planeamento não pode ser reduzido a um exercício tecnocrático ou a um mero cumprimento da lei, devendo, antes, assumir-se como processo comunicativo, onde a construção de consensos e a aprendizagem coletiva são tão importantes quanto a produção de normas. Nesta perspetiva, o planeamento é simultaneamente procedimento e cultura política, capaz de reforçar o sentido de pertença e de responsabilidade coletiva sobre o território.

No entanto, a transposição deste modelo para o contexto português encontra limitações significativas. Embora a nossa legislação (nomeadamente o RJIGT) valorize formalmente a participação pública nos processos de planeamento, a prática mantém-se amplamente marcada por uma lógica hierárquica e centralizadora. A participação tende a ocorrer numa fase tardia, sobretudo através de períodos de discussão pública, frequentemente percecionados como meramente formais. A experiência demonstra que, em Portugal, a “colaboração” tem sido mais exceção do que regra, limitada a alguns projetos pontuais de regeneração urbana ou de programas financiados pela União Europeia.

Além disso, a pressão recente para simplificação procedimental – como se observa nas alterações introduzidas pelo Simplex Urbanístico – tem agravado a distância entre a retórica da participação e a prática real. A ênfase na celeridade e no cumprimento de metas quantitativas (como se assiste hoje com o Plano de Recuperação e Resiliência – PRR), reduziu ainda mais o espaço para processos colaborativos efe-

tivos, repondo a lógica do planeamento “vertical”, em detrimento da construção de pactos territoriais duradouros.

Comparando com a visão de Healey, pode afirmar-se que em Portugal se avançou na formalização de instrumentos, mas não na criação de uma verdadeira cultura colaborativa de planeamento. A prática continua condicionada por fatores como a escassez de recursos técnicos nos municípios, a desigualdade territorial entre litoral e interior, e a prevalência de interesses conjunturais de curto prazo, que frequentemente desvalorizam o papel do planeador como mediador de interesses coletivos.

Quanto ao dilema – urbanizar solo rústico ou renaturalizar o espaço urbano – a reflexão de Healey é particularmente pertinente. A escolha entre expansão e regeneração não é apenas técnica ou jurídica: é uma decisão que envolve valores, interesses e visões de futuro em conflito. Só um processo de planeamento que assegure a participação efetiva dos diferentes intervenientes poderá superar esta falsa dicotomia e articular soluções híbridas, capazes de combinar urbanização com regeneração ecológica, habitação acessível com sustentabilidade, investimento privado com justiça territorial.

Neste contexto, e conforme demonstrado ao longo deste artigo, a Unidade de Execução (UE) pode ser interpretada como um embrião de planeamento colaborativo. Enquanto figura contratual, exige a negociação entre municípios, proprietários e promotores, e incorpora mecanismos de perequação que procuram redistribuir encargos e benefícios. Ainda assim, a sua aplicação tem sido limitada por fatores institucionais e políticos, frequentemente subordinados às pressões de curto prazo.

O contributo de Healey permite, portanto, recontextualizar a questão central deste artigo: “Conseguimos planear em conjunto, com sentido, equilíbrio e compromisso com o futuro?”. A resposta dependerá da capacidade de Portugal superar o paradigma das soluções verticais e excecionais, e de assumir a lógica colaborativa não como retórica, mas como prática efetiva de governação territorial. A UE, reforçada pelas mais recentes alterações ao RJIGT, pode ser um passo nessa direção – desde que seja aplicada como instrumento de pactuação territorial genuína, e não apenas como expediente jurídico para executar operações urbanísticas.

FIGURA 1 – Entre o natural e o construído



Nota: Fotografia da autora. A imagem ilustra, de forma simbólica, o encontro entre a matéria natural e a intervenção humana – uma metáfora visual das tensões entre urbanização e renaturalização no território português.

5. APLICAÇÃO PRÁTICA NUM TERRITÓRIO DO INTERIOR

Como acima descrito, a UE, ao permitir uma intervenção integrada sobre áreas delimitadas, configura-se como um instrumento de execução, um mecanismo operativo, e a sua aplicabilidade estende-se tanto a áreas de expansão urbana como a zonas de reabilitação, permitindo, por exemplo, que os encargos da urbanização nova contribuam para o financiamento da regeneração urbana, através de compensações fundiárias ou financeiras – como se descreve de seguida.

Esta capacidade de conciliar reabilitação e expansão urbana é particularmente relevante num contexto em que os centros históricos e os bairros degradados carecem de investimento público e privado, mas continuam a ser peças estruturantes na coesão territorial e social dos concelhos. A UE, quando bem desenhada, permite articular esses dois mundos: o consolidado e o “em construção”; o socialmente vulnerável e o economicamente atrativo.

Num município da região centro, no interior do país, caracterizado por baixa densidade populacional, envelhecimento demográfico e degradação progressiva do tecido urbano, foi tecnicamente estruturada uma proposta de UE com o objetivo de articular, numa única operação, a regeneração urbana e a expansão territorial sustentável.

A proposta resultava de uma leitura territorial detalhada e atualizada, onde se identificaram duas realidades contrastantes, mas contíguas: um bairro urbano consolidado, mas degradado e socialmente vulnerável, incluído em Área de Reabilitação Urbana (ARU), e uma área de solo rústico, estrategicamente posicionada, com viabilidade técnica e jurídica para ser convertida em solo urbanizável. Esta justaposição espacial e funcional permitia conceber uma operação integrada, em que as mais-valias geradas pela urbanização da nova área pudessem, de forma equitativa, contribuir para a reabilitação do tecido urbano existente.

Apesar da delimitação da ARU e dos incentivos fiscais e administrativos associados, a experiência local demonstrava que, em contextos de fraca dinâmica de mercado e escassa capacidade de investimento dos particulares, tais instrumentos não são suficientes para desencadear processos regeneradores. A inação de proprietários, a fragmentação fundiária, os encargos acumulados e a ausência de massa crítica de investimento tornam ineficaz a regeneração urbana com base exclusiva na iniciativa individual.

Neste contexto, a UE foi identificada como o instrumento mais adequado para dar resposta aos desafios diagnosticados. A proposta assentava nos seguintes princípios:

- Repartição proporcional e justa de encargos e benefícios, por via de mecanismos de perequação fundiária, envolvendo tanto os proprietários do bairro urbano como os da nova área a urbanizar;
- Execução faseada, iniciando-se pela reabilitação urbana, sustentada por receitas e contrapartidas urbanísticas da futura expansão;
- Integração territorial coerente, com redes de mobilidade, espaços públicos e infraestrutura verde articulados entre ambas as áreas;
- Formalização contratual clara, através de contrato de urbanização com fases, garantias e responsabilidades bem distribuídas entre os diferentes intervenientes.

A UE permitia, assim, operacionalizar os objetivos do plano diretor municipal vigente, sem necessidade de alteração formal, e com instrumentos jurídicos de gestão contratual que conferiam agilidade, segurança e transparência à atuação da administração local.

O papel do técnico da administração local – enquanto articulador entre os objetivos do plano, os interesses fundiários e as decisões políticas – revelou-se essencial. A proposta foi desenvolvida com base em fundamentos jurídicos sólidos, diagnósticos territoriais atualizados e uma estratégia de execução sustentável, alinhada com os princípios do RJIGT e com os objetivos da política de solo.

No entanto, apesar da consistência técnica, a proposta não foi incluída nas opções de execução prioritárias. A urgência de execução de programas de financiamento, nomeadamente no âmbito do PRR, a pressão para apresentar resultados imediatos e a centralização decisória favoreceram soluções verticais, de rápida implementação, ainda que menos estruturadas. Os critérios financeiros e temporais prevaleceram sobre as abordagens colaborativas e integradas que a UE exige – sobretudo em contextos de complexidade social e fundiária como o retratado.

A proposta ficou, assim, por implementar. Não por ausência de mérito, mas porque, em muitos territórios do interior, continua a faltar um ecossistema institucional capaz de dar corpo a soluções exigentes, mas mais justas e sustentáveis a longo prazo. Este caso confirma a relevância da UE como resposta robusta e operacional aos desafios urbanos contemporâneos – e evidencia que, mesmo quando tecnicamente bem fundamentada, a decisão de a aplicar é, também, política.

6. JUSTIÇA TERRITORIAL E RESPOSTA À HABITAÇÃO

A atual crise habitacional colocou, finalmente, a política de solo no centro do debate público – ainda que, frequentemente, por razões que privilegiam a urgência sobre a reflexão. Muitas das soluções promovidas seguem uma lógica reativa, orientada pela velocidade de construção e pela maximização do produto final edificado, em detrimento da qualidade do território, da sustentabilidade da sua ocupação e da equidade entre os diferentes intervenientes.

Neste contexto, a justiça territorial – entendida como a capacidade de garantir acesso digno à cidade, redistribuir os ganhos urbanísticos e preservar o valor coletivo do solo – não é apenas um princípio abstrato: é um imperativo ético, técnico e jurídico. A operacionalização deste princípio exige mecanismos claros de repartição, contratualização de responsabilidades e previsibilidade na execução.

A UE, enquanto instrumento previsto no RJIGT, oferece uma base objetiva para responder a esse desafio. Através da repartição proporcional de encargos e benefícios, impede que operadores privados se apropriem de mais-valias geradas pela ação pública sem retorno para a comunidade. E garante que os municípios – mesmo sob pressão orçamental – possam atuar com segurança jurídica, previsibilidade procedimental e justiça espacial.

É aqui que a UE se distingue de soluções *ad hoc* ou excepcionais recentemente introduzidas. Em vez de atropelar os planos, ignorá-los ou substituí-los por decisões de oportunidade, a UE permite compatibilizar agilidade com planeamento, articulando os diversos atores num pacto executável e transparente.

Nos territórios do interior, a sua aplicabilidade é ainda mais pertinente. A pressão para urbanizar solo rústico é grande – seja pela sua disponibilidade física, seja pela perceção de menor resistência social – mas a resposta não pode ser a dispersão edificatória ou a criação de novos vazios urbanos. a UE permite assegurar que a expansão urbana contribui efetivamente para a requalificação do tecido existente, promovendo centralidade, acessibilidade e coerência morfológica.

No domínio habitacional, esta lógica traduz-se na capacidade de gerar habitação a custos controlados, com inserção urbana qualificada e acesso a equipamentos e serviços. A valorização fundiária gerada pode – e deve – ser canalizada para financiar soluções habitacionais inclusivas e equilibradas. Mas é precisamente neste ponto que importa refletir: afinal, quem precisa hoje de habitação? A classe média urbana pressionada pelos juros? Os jovens sem acesso à primeira habitação? Os idosos em centros históricos devolutos? Ou apenas os que entram na estatística?

E onde ficou a habitação social? Substituída pela expressão “habitação a custos controlados”, mais neutra, mais aceitável, menos incómoda. Uma semântica que dilui a urgência da redistribuição em nome

da eficiência administrativa. Neste quadro, a UE oferece, pelo menos, a possibilidade de planejar com critério, executar com equidade e integrar com responsabilidade.

7. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE FUTURO

A pergunta que serve de título a este artigo – *“Conseguimos planejar, em conjunto, com sentido, equilíbrio e compromisso com o futuro?”* – não é retórica. É uma provocação necessária num tempo em que o planejamento é, demasiadas vezes, substituído por decisões casuísticas, feitas à margem da visão de conjunto e do interesse público estruturado.

Em consonância com a abordagem metodológica adotada, este artigo privilegia uma reflexão qualitativa, crítica e normativa, centrada na análise da coerência legislativa e na operacionalidade dos instrumentos de planejamento urbano. Ao focar-se na interpretação de diplomas, planos e práticas institucionais, articulados com a experiência técnico-profissional acumulada ao longo de mais de duas décadas na administração local, optou-se por não incluir dados empíricos ou medições quantitativas. Reconhece-se, porém, que a compreensão plena do impacto real da participação pública e das escolhas entre urbanizar ou renaturalizar o território exigiria estudos de caso comparativos e investigação empírica, constituindo uma importante direção para trabalhos futuros que complementem esta reflexão ensaística.

Veja-se que, o que está em causa, não é apenas o destino do solo rústico ou a sorte dos vazios urbanos, mas sim a capacidade coletiva de pensar o território como um bem comum, intergeracional, socialmente distribuído e ecologicamente sustentável. Neste contexto, a UE não é um fim em si mesma, mas um meio estratégico para tornar viável aquilo que os planos propõem e os contextos políticos, por vezes, hesitam em concretizar. Pela sua estrutura contratual, programável e adaptativa, a UE constitui não apenas um mecanismo técnico de execução, mas também uma plataforma de diálogo e negociação, capaz de mobilizar proprietários, investidores e comunidades locais em torno de objetivos partilhados. É precisamente nesta dimensão colaborativa

que reside a sua relevância para um planeamento mais democrático e consequente.

Apesar da solidez técnica e jurídica da proposta delineada, e da sua adequação aos princípios do ordenamento e execução territorial previstos no RJGT, o exemplo prático exposto demonstrou como, muitas vezes, soluções sustentáveis são preteridas por abordagens imediatistas ou por prioridades definidas fora da escala local. Contudo, para que o planeamento volte a ser um exercício coletivo e consequente, é necessário fortalecer a cultura técnica nas autarquias, valorizar os profissionais que conhecem o território de forma aprofundada e reabilitar o papel dos planos como referência democrática e contratual.

As reformas legislativas de 2024 e 2025, ao abrirem espaço a regimes de exceção e execução direta, tornaram ainda mais premente a existência de instrumentos como a UE: não como alternativa ao sistema, mas como salvaguarda da sua coerência, legitimidade e caráter colaborativo.

Neste sentido, tornam-se igualmente pertinentes algumas recomendações que procuram conciliar reflexão crítica com aplicação prática: reforçar a articulação entre RJGT e RJUE, assegurando maior coerência normativa e operacional; valorizar as UE como alternativa ágil ao Plano de Pormenor, aproveitando a sua flexibilidade para projetos mais céleres, eficientes e participados; investir na formação e capacitação técnica dos municípios, particularmente no interior, fortalecendo competências em legislação, gestão urbanística e participação pública; e introduzir cláusulas legais que promovam a redistribuição de mais-valias fundiárias em contextos de execução urbanística, reforçando a justiça social e o equilíbrio territorial.

Estas recomendações não constituem apenas orientações práticas, mas refletem a necessidade de reabilitar o planeamento como um exercício de responsabilidade coletiva, fundado na participação pública e na contratualização democrática. Ao integrar tais medidas, futuros processos de gestão urbana poderão ser mais eficazes, equilibrados e sustentáveis, respondendo não apenas aos objetivos estratégicos do território, mas também às exigências de cidadania ativa.

Cabe-nos decidir se continuamos a urbanizar por impulso – ou se temos coragem de planejar, em conjunto, com compromisso.

REFERÊNCIAS

- República portuguesa. Publicações do Diário da República
- Tello, Luís. (2022). *Urbanismo e Regeneração Urbana*. Almedina
- Gomes, Carlos. (2021). *Instrumentos de gestão do solo e perequação urbanística*. CEDOUA, Revista de Direito do Urbanismo
- Carvalho, Jorge de & Oliveira, Fernanda Paula. (2020). *Urbanismo Operativo: guião normativo*. Almedina
- Fernandes, João. (2019). *Planeamento e coesão territorial: dilemas do interior*. Coimbra Editora
- Oliveira, Fernanda Paula. (2017). *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Decreto-Lei n.º80/2015, de 14 de maio: Comentado*. Almedina
- Oliveira, Fernanda Paula & Lopes, Dulce. (2013). *Execução Programada de Planos Municipais: as unidades de execução como instrumento de programação urbanística e o reparcelamento urbano como figura pluriforme*. Almedina
- Oliveira, Fernanda Paula. (2011). *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: comentado*. Almedina
- Oliveira, Fernanda Paula. (2011). *Execução dos Instrumentos de Gestão Territorial e Mecanismos de Compensação (Perequação)* in *Estudos de Direito do Ambiente e de Direito do Urbanismo: seleção de intervenções no curso de pós-graduação de especialização em Direito do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Urbanismo*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. 235-264. https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_ambienteurbanismo_completo.pdf
- Monteiro, Cláudio. (2006). *A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico: estudos jurídicos e económicos*. Coimbra Editora
- Varine, Hugues. (2005). *As raízes do futuro*. Lisboa. Publicações Dom Quixote
- Carvalho, Jorge de. (2003). *Ordenar a Cidade*. Quarteto Editora
- Portas, Nuno, Domingues, Álvaro & Cabral, João. (2003). *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*. CEFA/Fundação Calouste Gulbenkian

Healey, Patsy. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: Macmillan
Lynch, Kevin. (1989). *A imagem da Cidade*. Edições 70

Nota: as referências indicadas refletem leituras acumuladas ao longo dos anos, que ajudaram a moldar o pensamento e a orientar a análise da autora.



A Reclassificação para Solo Urbano em Portugal: Contribuições para o Direito Urbanístico Brasileiro

Urban Land Reclassification in Portugal: Insights for the Urban Planning Law in Brazil

Fábio Scopel Vanin

Universidade de Caxias do Sul/Professor e Pesquisador no Programa de Pós Graduação em Direito (PPGDIR/UCS). Consultor em Direito Público, Ambiental e Urbanístico.

E-mail: fsvanin@ucs.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6812-7874>.

RESUMO: A classificação do solo urbano é tema central da política pública urbanística, com impacto na proteção do meio ambiente, no preço dos imóveis, na oferta de habitação, entre outros desdobramentos. A definição do destino básico da propriedade é um aspecto chave dos planos urbanísticos de diferentes países. O tema do artigo é a reclassificação para solo urbano em Portugal. A análise é delimitada na possível contribuição das regras portuguesas, que tem enfoque na contenção urbanística, para a qualificação das normas de ampliação do perímetro urbano no Brasil, que são baseadas em uma lógica expansionista. O objetivo geral é investigar a classificação do solo nos dois sistemas jurídicos, indicando se há elementos no regime jurídico de Portugal considerados aptos a qualificar as normas brasileiras. Os objetivos específicos são a) apontar aspectos gerais do Direito do Urbanismo de Portugal e do Brasil; b) demonstrar as regras de reclassificação para solo urbano em Portugal e de ampliação do perímetro urbano no Brasil; c) analisar os modelos, apontando distinções, similaridades e possibilidades mudanças no regime jurídico brasileiro. O artigo decorre de pesquisa bibliográfica em obras de Direito do Urbanismo de Portugal e do Brasil, bem como leis, decretos e outras espécies normativas. Utiliza-se o método de procedimento comparativo, tendo a pesquisa natureza básica de objetivo explicativo, com abordagem qualitativa. Como resultados identifica-se que as regras de Portugal podem contribuir com o sistema brasileiro, com (i) a definição de critério de classificação e tipificação; (ii) vinculação de encargos; e (iii) possibilidade de caducidade da reclassificação.

Palavras chave: Classificação do Solo. Reclassificação para Solo Urbano. Ampliação do Perímetro Urbano. Direito do Urbanismo. Direito Urbanístico Brasileiro.

ABSTRACT: Urban land classification is a central theme in urban public policy, directly impacting environmental protection, real estate values, and housing availability. The designation of land's basic function is a key component in urban planning across diverse national contexts. This article examines the reclassification of land for urban use in Portugal and considers the potential contribution of Portuguese regulations—focused on urban containment—to improving Brazil's urban perimeter expansion policies, which are generally guided by an expansionist approach. The study aims to investigate how land is classified within the legal frameworks of Portugal and Brazil, evaluating whether aspects of Portuguese law may qualify and enhance Brazilian regulations. The specific objectives are: (a) to outline general principles of Urban Planning Law in both countries; (b) to present the legal rules governing land reclassification in Portugal and urban perimeter expansion in Brazil; and (c) to compare the models, identifying distinctions, similarities, and potential adjustments to Brazilian law. The article is based on bibliographic research, including legal literature and normative instruments—such as statutes, decrees, and regulations—from Portugal and Brazil. The methodology adopts a comparative procedure, with a basic, explanatory nature and a qualitative approach. Findings suggest that Portuguese legal norms may contribute to Brazil's

regulatory framework by (i) establishing national criteria for land classification and typology; (ii) linking legal obligations to reclassification processes; and (iii) allowing for the expiration of reclassification if urban development objectives are not fulfilled.

Keywords: Land Classification. Reclassification of Urban Land. Expansion of Urban Boundaries. Urban Planning Law. Brazilian Urban Law.

1. INTRODUÇÃO

A investigação trata do tema da reclassificação do solo urbano no sistema jurídico de Portugal e do Brasil. Tem como escopo identificar possíveis contribuições recíprocas, especialmente para o avanço do tema no direito brasileiro. Antes de enfrentar a delimitação proposta, são necessários alguns esclarecimentos preliminares, garantindo-se o devido rigor na abordagem.

Ao longo dos tópicos, pretende-se apontar aspectos gerais do Direito do Urbanismo de Portugal e do Brasil; demonstrar as regras de reclassificação para solo urbano em Portugal e de ampliação do perímetro urbano no Brasil; e analisar os modelos, apontando distinções, similaridades e possibilidades mudanças no regime jurídico brasileiro.

O artigo decorre de pesquisa bibliográfica em leis, decretos e outras espécies normativas. Por tratar de pesquisa que observa e compara dois sistemas jurídicos nacionais, optou-se por analisar as normas gerais dos dois países, sem menção a leis regionais ou locais sobre a matéria. A escolha beneficia uma visão geral do Direito do Urbanismo, entretanto, prejudica a descrição de exemplos em concreto, normalmente identificados de forma mais precisa quando da análise de normas municipais.

A pesquisa bibliográfica também teve como base as obras de Direito do Urbanismo de Portugal e do Brasil, com enfoque principal em autores clássicos, como os brasileiros José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles; e os portugueses Fernando Alves Correia e Fernanda Paula Oliveira. O critério de seleção da doutrina se deu pela abordagem detalhada que os autores dão ao tema, assim como, por serem citados como referência na quase totalidade da bibliografia especializada.

Utilizou-se o método de procedimento comparativo, tendo a pesquisa natureza básica de objetivo explicativo, com abordagem qualitativa. Para realizar a comparação, foi levantada a legislação sobre

a reclassificação do solo urbano em Portugal, incluindo-se as alterações mais recentes, analisando-a a partir da doutrina especializada, para a após, comparar com o conteúdo dos textos legais e posição dos autores brasileiros. Expostos os dois conteúdos, são destacadas similaridades e distinções entre os sistemas jurídicos. Pelo fato de Portugal possuir um regime mais detalhado, que já passou por algumas modificações, entendeu-se que os avanços podem contribuir para a qualificação do sistema brasileiro, ainda muito genérico.

Pelos métodos e base de dados utilizados, o estudo apresenta limitações. Por valer-se somente de textos normativos e de doutrina em Direito, sem levar em conta dados empíricos ou delimitações geográficas, regionais, locais ou específica, fica prejudicada a aferição dos efeitos concretos decorrente da reclassificação do solo urbano. Além disso, aborda tema pouco recorrente em debates jurisdicionais no Brasil e que passou por modificação legislativa em Portugal em 2024 e 2025, o que dificulta a coleta de evidências e a verificação de implicações. Em razão disso, a perspectiva aplicada poderá ser objeto de investigação em pesquisas posteriores.

Apesar das limitações, a investigação trata de tema central para o Direito do Urbanístico comparado, com implicações diretas para ordenamento territorial e gestão do solo no Brasil e em Portugal e tende a contribuir para a qualificação do debate acadêmico e normativo, oferecendo insumos úteis para futuras reformas legislativas no Brasil, na forma que passa a expor.

2. O DIREITO DO URBANISMO DE PORTUGAL E O DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL: CRITÉRIOS DE COMPARAÇÃO, INTEGRAÇÕES E CONTRASTES

A pesquisa tem como base dois sistemas jurídicos distintos. Não existe, do ponto de vista técnico, uma espécie de “Direito do Urbanismo Luso-Brasileiro”, que formaria um conjunto legislativo próprio ou um ramo especial do Direito Público¹. Ao investigar a reclassifica-

¹ A visão tem como base a proposta de Correia, que ao investigar o Direito Público Luso e Brasileiro, explica que ele “tem por objeto os direitos públicos português e

ção para solo urbano será possível identificar, de um lado, perspectivas integradoras, com a identificação de semelhanças; e, de outro lado, contrastes, quando são perceptíveis diferenças nas disposições que regem o sistema jurídico de cada país. Assim, objetiva-se, a partir do estudo do Direito em Portugal, qualificar institutos do Direito brasileiro. (Correia, 2021, p. 23)

Para que se dê início ao exercício, são necessárias algumas macro-comparações entre o Direito do Urbanismo de Portugal e o Direito Urbanístico do Brasil, antes que se avance, em definitivo, para a micro comparação no tema da reclassificação para solo urbano. Assim, parte-se para a comparação de alguns elementos em nível de macro dos sistemas jurídico-urbanísticos dos dois países.² (Correia, 2021, p. 35)

A primeira distinção visível entre os sistemas jurídico-urbanísticos se dá na nomenclatura. Em Portugal, utiliza-se a terminologia “Direito do Urbanismo”³, enquanto no Brasil, “Direito Urbanístico”⁴. A distinção nominal pode ser considerada meramente enunciativa, não repercutindo em maiores problemáticas jurídicas. Porém, quando observado o objeto e conjunto normativo que compõe os sistemas de cada país, algumas distinções passam a ficar mais evidentes.

Segundo Silva (2025, p. 38), o objeto do Direito Urbanístico Brasileiro envolve as normas de planejamento urbano; uso e ocupação do solo; áreas de urbanização especial; ordenação da atividade edilícia; e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.

Ao tratar do objeto do Direito do Urbanismo em Portugal, Correia (2012, p. 66-68) destaca as seguintes regras: uso e ocupação do solo; o regime urbanístico incidente sobre a propriedade privada e as possibilidades de intervenção; sistemas e instrumentos de execução de planos; regras e técnicas jurídicas de construção; o contencioso urbanístico.

brasileiro na sua diversidade de expressões culturais e na sua pluralidade de manifestações positivas” e objetiva apurar semelhanças e diferenças entre eles, ao fornecer estudos comparativos das soluções dadas por cada sistema.

² Segundo o autor, “O facto de a microcomparação se circunscrever a um objeto materialmente delimitado não afasta, contudo, a necessidade de se contextualizar os institutos ou problemas nos sistemas a que pertencem”.

³ A verificação se dá pela leitura dos livros referenciais da matéria, especialmente Fernando Alves Correia (2012) e Fernanda Paula Oliveira (2021), entre outros interlocutores.

⁴ Da mesma forma, verifica-se pela doutrina de José Afonso da Silva (2025), Hely Lopes Meirelles (2025), entre outros autores brasileiro.

As percepções doutrinárias sobre o objeto dos sistemas jurídico-urbanísticos de Portugal e do Brasil apontam semelhanças, tais como a estipulação de regras para as normas de uso do solo, o planejamento urbano e as normas de edificação; mas já anunciam algumas diferenças no que diz respeito ao regime jurídico incidente sobre a propriedade privada; às possibilidades de intervenção; à forma de execução de planos e ao contencioso urbanístico, que possuem um detalhamento normativo mais específico no país europeu. A constatação se confirma ao serem observadas as normas e competências dos níveis de governo em cada um dos sistemas jurídico-urbanísticos.

No Brasil, o Direito Urbanístico é mencionado na Constituição Federal (CF/1988), a qual define que a formulação de legislação sobre a matéria é uma atribuição concorrente da União e dos Estados Membros (art. 24, I da CF/1988). Apesar da definição geral, a própria norma fundamental, em decorrência de outros dispositivos, acaba por aproximar o exercício da competência aos Municípios, afastando-a das estruturas centrais e estaduais. (Brasil, 1988)

Os Municípios brasileiros são considerados entes autônomos da Federação. Em matéria jurídico-urbanística, a própria Constituição Federal define que é de competência local “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII da CF/1988). Além disso, há um capítulo específico na Constituição tratando da Política Urbana (art. 182 e 183 da CF/1988), segundo o qual, cabe ao Poder Público Municipal, executá-la conforme diretrizes gerais fixadas em lei.

Apesar da Constituição Federal definir que cabe à União e aos Estados Membros legislar sobre Direito Urbanístico, são raras as normas federais ou estaduais que limitam a atuação do ente local para atuar e reger a matéria, prevalecendo assim a atribuição dos Municípios em promover o adequado ordenamento territorial e executar a política urbana.

No Brasil, além disposições constitucionais, existem basicamente três normas federais que vinculam o Poder Público Municipal nas definições sobre Direito Urbanístico: a) O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001); b) a Lei de Parcelamento do Solo (Brasil, 1977); e a c) Lei de Regularização Fundiária (Brasil, 2017).

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) é considerado como a lei geral de Direito Urbanístico. Ela dispõe sobre diretrizes, instrumentos, gestão democrática da cidade, além de regulamentar, de forma geral, o Plano Diretor, que é o instrumento básico da política urbana, a ser formulado por cada Município.

O Estatuto da Cidade não detalha questões como o regime jurídico, os limites e possibilidades de intervenção incidentes sobre a propriedade privada; as formas de execução de planos e o contencioso urbanístico, que acabam sendo definidas, com amplas possibilidades, por cada um dos mais de 5 mil Municípios do país.

A Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/1977) dispõe sobre regras de divisão de áreas urbanas sem estrutura viária ou infraestrutura, impondo responsabilidades ao proprietário no custeio dos equipamentos necessários e disposição de espaços públicos. A lei apresenta normas gerais, que podem ser regulamentadas em âmbito municipal, em conformidade com seus dispositivos. Já a Lei de Regularização Fundiária (Lei n. 13.465/2017) prevê regras que permitem a legalização de áreas desenvolvidas sem planejamento e em desacordo com a legislação, possibilitando, mediante alguns critérios, compatibilizá-las as normas urbanísticas.

Ao observar a realidade de Portugal, percebe-se um cenário distinto. A Constituição da República Portuguesa (CRP) não faz menção expressa ao Direito do Urbanismo, todavia, pelo teor do Artigo 165.º, 1, z), define ser de competência exclusiva da Assembleia da República legislar sobre as “bases do ordenamento do território e do urbanismo”. (Portugal, 1976)

Os temas jurídico-urbanísticos são regradados no Artigo 65.º, 4. e 5. Na forma do dispositivo 4., fica definido que “o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos” tendo por base os “instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo” podendo proceder “às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística”. O Artigo 65.º, 5. dispõe sobre a garantia de participação dos interessados na elaboração de instrumentos planeamento do território.

Do ponto da literalidade do texto da Constituição Federal (CF/1988) e da Constituição da República Portuguesa (CRP) verifica-se uma certa aproximação entre as normas: ambas definem, de forma prioritária, a legislação nacional como competente para tratar da matéria⁵, assim como, conferem aos governos locais, atribuições para definir regras específicas e executar as tarefas jurídico-urbanísticas.

Por outro lado, ao observar o conjunto de normas infraconstitucionais, percebe-se uma ampla diferença na regulamentação da matéria nos dois países: enquanto o Brasil possui basicamente três normas nacionais, extremamente genéricas, que dão amplo espaço para que os Municípios tratem, das formas mais variadas, os desdobramentos concretos, em Portugal verifica-se um conjunto normativo amplo, composto de diversas leis gerais, que acabam por direcionar, de forma mais precisa, a atuação dos governos locais.

O presente estudo identificou, pelo menos, as seguintes normas de Direito do Urbanismo em Portugal: (i) LBPSOTU – Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 31/2014) (Portugal, 2014); (ii) RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas (Decreto-Lei n.º 38382/1951) (Portugal, 1951); (iii) RJUE – Regime jurídico da urbanização e edificação (Decreto-Lei n.º 555/1999) (Portugal, 1999); (iv) RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015) (Portugal, 2015); (v) RJRU – Regime jurídico da reabilitação urbana (Decreto-Lei n.º 307/2009) (Portugal, 2009). Os regramentos detalham diversos aspectos, direcionando de forma precisa as ações no âmbito local.

Fica clara a existência de conjuntos normativos distintos nos sistemas jurídico-urbanísticos de Brasil e em Portugal. No primeiro, ampla possibilidade de variação na atuação do Município, tendo em vista uma legislação nacional reduzida, baseada em conceitos gerais e valores jurídicos abstratos. No segundo, uma atuação padronizada, com vinculação dos governos locais a um conjunto normativo abrangente, que trata da matéria com detalhamento.

⁵ Embora o Brasil considere o Direito Urbanístico uma matéria de competência legislativa concorrente, a existência de lei federal torna a competência do ente federado Estado-Membro como suplementar (art. 24, § 1º CF/1988).

As distinções na estrutura legislativa geral do sistemas jurídico-urbanísticos têm uma série de desdobramentos, que quando observados em concreto, reforçam ainda mais as diferenças. Um exemplo é a existência em sistema detalhado de classificação de Planos em Portugal, baseados no “princípio da tipicidade”. Na forma especificada por Oliveira (2021, p. 38) “a Administração não pode elaborar os planos que entender, mas apenas aqueles que a lei prevê de um modo típico”, visto que, no país europeu, “o sistema de gestão territorial está concebido como um conjunto articulado de planos tipicamente identificados pelo legislador”. A sistemática estabelece conteúdo, objetivos e procedimento de elaboração dos Planos.

No Brasil, a realidade é completamente distinta. Praticamente inexistem Planos típicos e não há detalhamentos sobre seu conteúdo, forma de elaboração ou hierarquia. Vanin (2022, p. 285) destaca que o planejamento urbano no país “é caracterizado por uma tipicidade vaga somada a inexistência de hierarquização no âmbito urbanístico”, visto que as leis preveem basicamente o Plano Diretor, o Plano de Parcelamento de Solo (Loteamento), o Plano de Regularização Fundiária e o Plano de Operação Urbana Consorciada, todos de forma geral, com poucos requisitos, sem um processo de elaboração detalhado e sem clareza nas relações de hierarquia, conformidade e compatibilidade.

Desta forma, em nível de macrocomparação é possível identificar algumas semelhanças no conteúdo e no propósito dos dois sistemas, mas há significativas diferenças quanto a operacionalização. Como forma de sintetizar diferenças e semelhanças entre os dois sistemas jurídicos, apresenta-se o quadro a seguir:

TABELA 1: Síntese dos Sistemas Jurídico-Urbanísticos de Brasil e Portugal

Sistemas Jurídico-Urbanísticos			
		Portugal	Brasil
Nomenclatura		Direito do Urbanismo	Direito Urbanístico
Base Normativa	Nacional	Ampla e detalhada	Reduzida e generalista
	Local	Padronizada e vinculada	Variada e discricionária
Sistema de Planos		Típico e fechado	Múltiplo e aberto

Fonte: Elaboração do autor, com base no texto do artigo.

Os temas aqui indicados visam ilustrar alguns aspectos gerais, que de certa forma, vão impactar no objeto central do estudo, que é a reclassificação para solo urbano, o que passa a ser analisado.

3. O SOLO RÚSTICO E URBANO NO DIREITO DO URBANISMO DE PORTUGAL E OS CRITÉRIOS DE RECLASSIFICAÇÃO

O estudo dos critérios de reclassificação para solo urbano em Portugal tem como elemento central a ideia de contenção urbanística. Na forma indicada na LBPSOTU, art. 2º, c), uma das finalidades da política de solo é conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade.

Correia (2020, p. 399) explica que toda a reclassificação para solo urbano “deve ser limitada ao indispensável, sustentável do ponto de vista económico e financeiro e fundada em indicadores demográfico e de níveis de oferta e de procura de solo urbano”. Segundo o autor, o objetivo da contenção urbanística é “direcionar preferencialmente o urbanismo do futuro para a reabilitação urbana”.

Em mesmo sentido, Miranda (2012, p. 186) destaca que a contenção da expansão urbana busca o repovoamento dos centros históricos, com adoção de providências de reabilitação urbana, o que representa uma transição de um “urbanismo quantitativo” para um “urbanismo qualitativo”, de estreita ligação com os patrimônios cultural e natural.

Em Portugal, existem duas classes de solo: o solo rústico e o solo urbano. As categorias de rural, urbanizáveis, entre outras, não são mais utilizadas⁶. Oliveira (2021, p. 111) propõe a seguinte tese de distinção: “o solo ainda não urbanizado nem edificado, enquanto não for objeto de programação, é rústico”. A classificação é justificada pela autora no fato de que “os solos total ou parcialmente urbanizados são mais do que suficientes para satisfazer as necessidades urbanísticas existen-

⁶ A mudança da classificação de “urbano e rural” para “urbano e rústico” consolidou-se na alteração da Lei de Bases (2014) e da RJIGT (2015). Também desapareceram as categorias de “solos urbanizáveis”, “solo com urbanização programada” e “solo destinado ao processo de urbanização”. Cf. Oliveira, 2021. p. 109-111.

tes”, além disso, que permitir a expansão urbana em áreas não urbanizadas ou programadas seria um incentivo a especulação fundiária.

Restringir a expansão urbana a situações previstas expressamente em lei é uma medida que tende a evitar distorções no mercado de solo. Oliveira (2021, p. 111) explica que, no modelo anterior, “o simples fato de classificar solo como urbano tinha, efetivamente, como consequência imediata uma valorização do mesmo” e o mais grave: que o incremento era incorporado pelo proprietário “sem que este tivesse feito o que quer que fosse, em termos de investimento que o justificasse”.

Com a entrada em vigor do DL n.º 10/2024 (Portugal, 2024), a definição de solo urbano foi novamente alterada na LBPSOTU, passando a ter a seguinte definição:

Solo urbano, o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto à urbanização ou à edificação, em plano territorial ou deliberação dos órgãos das autarquias locais, nos termos da lei, mediante contratualização para a realização das respetivas obras de urbanização e de edificação. (art. 10º, 2, b)⁷.

A reforma ampliou o conceito, incluindo uma parte final no dispositivo, que prevê a possibilidade de classificação a partir da “deliberação dos órgãos das autarquias locais, nos termos da lei, mediante contratualização para a realização das respetivas obras de urbanização e de edificação”.⁸ O conceito de solo rústico, não foi alterado, permanecendo com o conceito previsto na LBPSOTU, art. 10º, 2, b.

⁷ Verificou-se que a reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo (DL n.º 10/2024) não alterou o art. Artigo 71.º, 2, a) do RJIGT que continua definindo como solo urbano somente “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação”.

⁸ A aplicação dos conceitos de urbano e rústico na redação original da LBPSOTU (2014) e da RJIGT (2015), assim como as controvérsias do regime de transição são abordados de maneira detalhada por Oliveira (2021, p. 117-118). Com o advento do DL n.º 10/2024, foi incluído o art. 10º-A, que pode ser considerado uma norma de transição, indicado quais terrenos, mesmo com características de rústicos, mantem-se classificados como urbanos, sendo necessário, cumulativamente, o alcance dos seguintes critérios: a) ainda estejam classificados como solo urbanizável ou solo urbano com urbanização programada; b) sejam propriedade exclusivamente pública; c) tenham uso predominante habitacional; e d) estejam inseridos em uma estratégia local de habitação.

Apesar das modificações no conceito de solo urbano dado pelo DL n.º 10/2024, seguem válidas as reflexões de Oliveira (2021, p. 117-118) de que “a classificação do solo urbano deve ter, como ponto de partida, o que está total ou parcialmente urbanizado” e estar articulada normas e planos, devendo servir “todos estes conteúdos e objetivos e fazê-lo de forma o mais possível holística e integral”.

Ponto chave nesta investigação é a reclassificação de solo rústico, que já tinha sido alterado pelo DL n.º 10/2024, mas que teve mudança significativa pela entrada em vigor de outras duas outras normas: o DL n.º 117/2024 (Portugal, 2024) e a Lei n.º 53-A/2025 (Portugal, 2025), que modificaram drasticamente a reclassificação do solo no RJIGT, com a instituição de 3 regimes: (i) a reclassificação geral (Artigo 72º); (ii) a reclassificação simplificada (Artigo 72.º-A); e (iii) a reclassificação especial (Artigo 72.º-B).

O regime jurídico da reclassificação geral constitui-se integralmente de normas do DL n.º 117/2024⁹ e da Lei n.º 53-A/2025¹⁰ e dispõe que “a reclassificação para solo urbano tem carácter excecional e deve fundamentar-se nas necessidades demonstradas de salvaguarda de valores de interesse público relevantes em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais” (Artigo 72º, 1, RJIGT).

Com base na nova normativa, mantem-se a ideia de que a reclassificação tem carácter excecional e que ela deve estar atrelada ao interesse público em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais, mas não há mais menção para a limitação por “inexistência de áreas urbanas disponíveis” prevista na redação original do Artigo 72º, 1, RJIGT. No mesmo sentido, a comprovação do interesse público (Artigo 72º, 4), deixa de ter o requisito de demonstração da indisponibilidade de solo urbano na área urbana existente, que era previsto na redação original do Artigo 72º, 3, a).

Além da reclassificação geral, o DL n.º 10/2024, DL n.º 117/2024 e a Lei n.º 53-A/2025 criaram outras hipóteses, sendo uma delas, o procedimento simplificado (Artigo 72.º-A). A possibilidade de aplicação

É possível que a inclusão do art. 10º-A da LBPSOTU contribua, de alguma forma, na solução de algumas das dúvidas levantadas pela autora.

⁹ Artigo 72º, 1, 2, 5, 6, 14 e 16.

¹⁰ Artigo 72º, 4, 7, 8, 10, 11, 12, 13 e 15.

exige, de forma cumulativa, a observação de dois critérios: (i) “O solo se destine à instalação de atividades industriais, de armazenagem ou logística e serviços de apoio, ou a portos secos”; (ii) “o espaço não se localize em áreas sensíveis, na Reserva Ecológica Nacional ou na Reserva Agrícola Nacional”. As etapas para a reclassificação no procedimento simplificado estão descritas no Artigo 72.º-A, 2-8.

A outra possibilidade criada pelas modificações normativas é a reclassificação para finalidade habitacional e usos complementares (Artigo 72.º-B). A situação permite alteração simplificada do plano diretor municipal para determinar a reclassificação com finalidade habitacional e usos complementares, observados, cumulativamente, os cinco critérios previsto no Artigo 72.º-B, 1 “a)” a “e)”, não aplicando-se a categoria as áreas previstas no Artigo 72.º-B, 2 e 3.

Assim, pode-se elencar algumas características gerais da reclassificação do solo urbano: (i) trata-se de medida de caráter excepcional; (ii) possui três regimes distintos: o geral, o simplificado e o especial; (iii) está atrelada a comprovação de critérios exigentes; (iv) observa detalhado procedimento de revisão e alteração de planos; (v) compromete, em especial no regime geral, a assunção de encargos urbanísticos, considerando todos os custos envolvidos¹¹; (vi) está atrelada a prazos, que não cumpridos, remetem a caducidade da classificação do solo como urbano.¹²

Se a reclassificação de solo rústico em urbano é tema de grande detalhamento, a reclassificação de solo urbano para rústico não possui grandes peculiaridades, podendo ser feita a todo o tempo, na forma do Artigo 73º do RJIGT.

Feita uma análise geral de como os solos rústico e urbano são tratados em Portugal, assim como, seus critérios de reclassificação, passa-se a investigar como o tema é regulamentado no Brasil.

¹¹ Miranda (2012, p. 178) destaca que a exigência de encargos urbanísticos, especialmente a realização de obras, estão sujeitos ao “teste do nexa racional”, onde administração pública é responsável em identificar e quantificar as externalidades geradas pelo projeto e estabelecer os encargos a que vai submeter o empreendedor, que devem ficar limitados as características do projeto.

¹² As reflexões, que levam em conta o atual conteúdo normativo, tomaram como base ponderações de Correia, anteriores a vigência do DL n.º 10/2024, DL n.º 117/2024 e da Lei n.º 53-A/2025. Cf. Correia, 2020. p. 399.

4. A ÁREA URBANA E RURAL E A AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO NO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

O estudo da reclassificação para solo urbano reforça as diferenças entre os dois sistemas jurídico-urbanísticos. Assim como o princípio da tipicidade não está contemplado, não há princípios jurídicos que vinculem as decisões em Política Urbana no Brasil à proposta de contenção urbanística. Os objetivos¹³ e as diretrizes¹⁴ da Política Urbana não restringem eventual priorização da expansão urbana.

A constatação pode ser comprovada pela redação de algumas das diretrizes previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade. O art. 2º, VI, especifica que ordenação e controle do uso do solo devem ser regulamentados de forma a evitar diversos efeitos, não estando incluído entre eles, a expansão imotivada do perímetro urbano; o inciso VII do mesmo artigo menciona a “complementaridade entre as atividades urbanas e rurais”, sem definir prioridades para contenção ou expansão do perímetro urbano.

A apresentação das regras vigentes no Brasil evidencia outra distinção: de que ainda vige a distinção entre área urbana, de expansão urbana e rural. Além disso, a legislação nacional não é precisa, nem traz parâmetros para definir o significado de cada uma delas, o que acaba por ser matéria de cada Município. Caberá ao Plano Diretor ou lei municipal específica regulamentar o assunto, com total discricionariedade para definir qual é a sua área urbana e de expansão urbana. A parte de território que ficar fora dos limites será considerada rural.

O art. 42 do Estatuto da Cidade, que trata do conteúdo mínimo do Plano Diretor, não exige expressamente que os limites da área urbana e de expansão urbana devam constar expressamente na lei que o institui. Apenas aduz para a necessidade de delimitação das áreas urbanas visando a aplicação de instrumentos específicos. Na prática, alguns

¹³ Na forma do art. 182 da CF/1988 são objetivos da Política Urbana: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

¹⁴ Cf. art. 2º do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001 (Brasil, 2001).

Municípios delimitam a área urbana e de expansão urbana na lei do Plano Diretor, outros em leis específicas¹⁵.

O instituto equivalente a “reclassificação para solo urbano” prevista em Portugal é a “ampliação do perímetro urbano”, regradada no Brasil, na forma do art. 42-B do Estatuto da Cidade. O regramento foi incluído pela Lei n. 12.608/2012 (Brasil, 2012) e não existia na redação original do Estatuto da Cidade, de 2001. Sendo assim, até 2012 existia uma total discricionariedade dos Municípios para ampliar o perímetro urbano da forma como lhes convinha. Agora, eventual ampliação precisa ser antecedida de uma série de estudos, que fundamentem a mudança.

O autor Meirelles (2025, p. 143-144) destaca que o dispositivo acrescentou uma série de requisitos para que os municípios possam ampliar o seu perímetro urbano, entre eles, a demarcação do novo perímetro urbano; a delimitação dos trechos com restrições à urbanização; definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo; previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social; definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização.

Oliveira Filho (2022, p. 238) dispõe que a nova redação “serve para coibir a prática de alteração e definição de área urbana sem critérios e motivação técnica”. Sendo assim, os Municípios brasileiros que pretendam ampliar o seu perímetro urbano, após entrada em vigor da Lei n. 12.608/2012, devem elaborar projeto específico, contendo os elementos indicados no art. 42-B do Estatuto da Cidade.

São características da ampliação do perímetro urbano: (i) a inexistência do critério de excepcionalidade; (ii) a previsão de um regime geral, sem simplificações ou especificações; (iii) a necessidade de estudos técnicos gerais, elaborados pelo Poder Público; (iv) a alteração via Plano Diretor ou de lei específica, com definição de novas regras gerais

¹⁵ Na forma descrita por Meirelles (2025, p. 142-143) “No rol do conteúdo mínimo do Plano Diretor, a referência taxativa é somente quanto a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, não especificamente aos limites da área urbana, que podem ser definidos em lei própria”.

para uso e ocupação da área ampliada; (v) a ausência de vinculação a obras de infraestrutura, prazos ou regras de reversão e caducidade.

Pelo exposto, se verifica uma distinção significativa quando comparados os sistemas jurídico-urbanísticos na reclassificação para solo urbano e a ampliação do perímetro urbano. Constata-se que em Portugal, a medida está atrelada a realidade fática, projetos específicos, contratualização e promoção de ações concretas, inclusive por particulares, garantindo infraestrutura e compatibilização dos usos, sob pena de reversão e caducidade.

No Brasil, a ampliação do perímetro urbano depende basicamente da realização de estudos gerais, promovidos pelo Poder Público, aptos a atestar a mudança na classificação do solo, sem ligação concreta com projetos e implementação de infraestrutura, não estando previstos efeitos jurídicos que revertam a área para a condição de rural.

Como forma de sintetizar diferenças e semelhanças entre a classificação de solo nos dois sistemas jurídicos, apresenta-se o quadro a seguir:

TABELA 2: Síntese da Classificação de Solo nos Sistemas Jurídico-Urbanísticos de Brasil e Portugal

Classificação do Solo		
	Portugal	Brasil
Princípio Base	Contenção Urbanística	Expansão Urbana
Base Legal	LBPSOTU e RJIGT	Estatuto da Cidade
Classes de Solo	Urbano e Rústico	Urbano, Expansão Urbana e Rural
Hipótese de Reclassificação	Específicas, observado um projeto	Gerais, observado todo o Plano Diretor
Caráter	Excepcional	Geral, mediante justificativa
Tipologias de Regime	Geral, simplificada e especial	Somente Geral
Estudos Necessários	Específicos do projeto	Estudos gerais do Plano Diretor
Mensuração de Custos	Previsto	Não previsto
Assunção de Encargos	Previsto	Não previsto
Prazos de Implementação	Previsto	Não previsto
Possibilidade de Reversão	Previsto	Não previsto
Normas de Caducidade	Previsto	Não previsto

Fonte: Elaboração do autor, com base no texto do artigo.

Na forma ilustrada, fica claro que ao tratar da reclassificação para solo urbano, são observadas inúmeras distinções entre os sistemas Jurídico-Urbanísticos de Brasil e Portugal, sendo o regime jurídico do país europeu muito mais detalhado e atento aos efeitos concretos. Nesse contexto, confirma-se que é possível qualificar a normas brasileiras sobre o tema a partir desta análise comparativa, na forma descrita nas considerações finais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação permitiu aferir que os dois sistemas jurídico-urbanísticos reconhecem a relevância ambiental, patrimonial, econômica e social da alteração da classificação do solo, entretanto, Portugal conta com um regime detalhado, enquanto o Brasil, um regramento genérico. Assim, é possível destacar de que forma as regras de reclassificação para solo urbano em Portugal podem contribuir para o avanço na regulamentação do tema no Direito Urbanístico do Brasil.

Um dos elementos observados em Portugal, que qualificariam as normas do Brasil tem relação com o princípio da tipicidade. A reclassificação para solo urbano é vinculada à sistemática de planos e recomenda a alteração de instrumentos específicos. O Artigo 72.º, 5, a), RJIGT, por exemplo, indica que a reclassificação se dará por meio de alteração de planos de pormenor; já o Artigo 72.º, 7 e 8, remetem a procedimentos de elaboração, de revisão e de alteração de planos territoriais; e ainda, o 72.º, 10, sujeita a alteração à delimitação de uma unidade de execução.

No Brasil, sequer é claro se o aumento do perímetro urbano é objeto da lei que institui o Plano Diretor ou de qualquer outra lei municipal, o que possibilita que tema de extrema relevância para a Política Urbana possa ser modificado sem os devidos procedimentos, participação social ou compatibilidade com normas gerais de planejamento ou outras políticas setoriais.

Outro elemento investigado em Portugal, que pode servir de referência são as diferentes hipóteses em que pode ser efetuada a reclassificação: uma regra geral, uma simplificada e uma especial. O Brasil poderia adotar a criação de regimes específicos para ampliação do

perímetro urbano, em alguns casos, de relevante interesse, facilitando o procedimento, e em outros, proibindo a conversão de áreas suscetíveis a desastres, de preservação ambiental ou com outras qualificações.

Além delas, também pode ser identificada como uma contribuição do sistema jurídico-urbanístico português, a vinculação dos encargos das operações urbanísticas à da reclassificação para solo urbano, com estipulação de prazo de execução, demonstração da viabilidade econômico-financeira, definição de responsabilidades diretas do agente privado, materializando a redistribuição de benefícios e encargos.

No modelo brasileiro, a ampliação do perímetro urbano está atrelada a estudos a serem realizados pelo Poder Público, que visam demonstrar o impacto da carga urbanística pelo aumento da área urbana e estipular normas gerais para o solo a ser convertido. Embora os levantamentos possam identificar possíveis encargos e necessidades de infraestrutura, o procedimento não remete a exigências imediatas, seja do Poder Público ou de agentes privados, nem fica vinculada a prazos.

Na prática, o aumento do perímetro urbano no Brasil, ainda que promovido mediante encargos de estudos específicos, tende a remeter a uma série de exigências para o próprio Poder Público, vez que se procede de forma alheia as operações urbanísticas em específico. A adoção do sistema de Portugal seria uma forma de efetivar no Brasil as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, de justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização e de recuperação dos investimentos do Poder Público (art. 2º, IX e XI), atrelando o aumento do perímetro urbano a encargos, garantindo infraestrutura, integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais.

Com base nestas reflexões, cumpre-se com o objetivo geral do artigo, que investigou a classificação do solo nos dois sistemas jurídicos e indicou alguns elementos do regime jurídico de Portugal, aptos a qualificar as normas brasileiras sobre a matéria.

Para avanço do tema é fundamental uma agenda de pesquisa futura, que envolva estudo de casos, análises de impacto legislativo e, ainda, pesquisa jurisprudencial. A aferição concreta dos efeitos deve envolver também a análise de dados empíricos ou delimitações geográficas, regionais, locais, o que não foi objeto deste trabalho.

De forma mais concreta, aponta-se o detalhamento dado na nova redação do Artigo 72º da 72 do RJIGT, onde são identificadas uma

série de atualizações que podem ser aprofundadas em investigações específicas. No Brasil estudos futuros podem relacionar o tema da ampliação do perímetro urbanos com a problemática dos desastres ambientais, vez que a origem de regras mais detalhadas em 2012, antes inexistentes, decorrem justamente pela entrada em vigor da Política Nacional do Defesa Civil.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Obtido em 22 de setembro de 2024, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- BRASIL. (2001). *Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Obtido em 22 de setembro de 2024, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm
- BRASIL. (2012). *Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Obtido em 22 de setembro de 2025, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm
- BRASIL. (2017). *Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Obtido em 22 de setembro de 2024, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm
- BRASIL. (1979). *Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Obtido em 22 de setembro de 2024, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766compilado.htm
- CORREIA, F. A. (2012). *Manual de Direito do Urbanismo* (4ª ed., Vol. I). Almedina.
- CORREIA, F. A. (2020). Os caminhos de um novo paradigma do planeamento urbanístico em Portugal. *Revista da Faculdade de Direito*, 115, 379–434.
- CORREIA, J. A. A. (2021). *Direito Público Luso e Brasileiro: Um exercício de Direito Constitucional Comparado*. Thomson Reuters Brasil.
- MEIRELLES, H. L. (2025). *Direito de Construir* (14ª ed.). Malheiros e Juspodivm.
- MIRANDA, J. (2012). *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*. Editora Coimbra.

- OLIVEIRA, F. P. (2021). *Direito do urbanismo: do planeamento à gestão* (4ª ed.). AEDRL.
- OLIVEIRA FILHO, J. T. (2022). *Comentários ao Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 10.07.2001*. Juruá.
- PORTUGAL. (1976). *Constituição da República Portuguesa – CRP*. Obtido em 22 de setembro de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775-43894075>
- PORTUGAL. (1951). Decreto-Lei n.º 38.382, de 07 de agosto de 1951. Regulamento Geral das Edificações Urbanas – RGEU. Obtido em 22 de setembro de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1951-120610500>
- PORTUGAL. (1999). *Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro de 1999*. Regime jurídico da urbanização e edificação – RJUE. Obtido em 22 de setembro de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1999-34567875>
- PORTUGAL. (2009). *Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro de 2009*. Regime jurídico da reabilitação urbana. Obtido em 22 de setembro de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2009-34511675>
- PORTUGAL. (2015). *Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio de 2015*. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT. Obtido em 22 de setembro de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105297982>
- PORTUGAL. (2024). *Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro de 2024*. Procede à reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo, ordenamento do território e indústria. Obtido em 25 de junho de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/10-2024-836222484>
- PORTUGAL. (2024). *Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro de 2024*. Altera o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Obtido em 25 de junho de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/117-2024-901535572>
- PORTUGAL. (2014). *Lei n.º 31/2014, de 30 de maio de 2014*. Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Obtido em 22 de setembro de 2025, de https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2123&tabela=leis&so_miolo
- PORTUGAL. (2025). *Lei n.º 53-A/2025, de 9 de abril de 2025*. Alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro,

que altera o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Obtido em 25 de junho de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/53-a-2025-914316314>

SILVA, J. A. da. (2025). *Direito do urbanismo* (9ª ed.). Malheiros e Jusdivm.

VANIN, F. S. (2022). *Direito, Urbanismo e Política Pública*. Almedina.



Utilização do SNIG como infraestrutura crítica para decisões de reclassificação de uso do solo

Use of SNIG as a Critical Infrastructure for Land Reclassification Decisions

Luiz Ugeda

Doutor em Geografia (Universidade de Brasília).

Doutorando em Direito (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra).

Email: luiz.ugeda@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6073-6878

Karine Sanches

Doutoranda em Direito Público (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra).

Mestre em Direito Econômico e Social (Pontifícia Universidade Católica do Paraná).

Email: kafusanches@gmail.com

ORCID: 0009-0001-9994-1550

RESUMO: A crescente pressão para reclassificação de solo rústico em Portugal exige fundamentos jurídicos e técnicos robustos. Este artigo examina o Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG) como infraestrutura crítica para a revisão dos Planos Diretores Municipais e para a aplicação do regime excecional introduzido pelo Decreto-Lei n.º 117/2024. A metodologia combina dados do SNIG com bases complementares – Cadastro Predial, Reserva Agrícola Nacional (RAN), Reserva Ecológica Nacional (REN) e zonas classificadas pelo ICNF – a fim de identificar sobreposições normativas e conflitos de uso do solo. Os resultados evidenciam incongruências entre deliberações administrativas e limites físico-legais do território, revelando riscos de nulidade de atos administrativos e insegurança jurídica. Argumenta-se que a ausência de articulação normativa obrigatória com o SNIG fragiliza a transparência, a previsibilidade e a juridicidade das decisões públicas. Defende-se, por fim, a integração vinculativa do SNIG nos procedimentos de reclassificação, como condição para um ordenamento territorial sustentável, coerente com a Diretiva INSPIRE e os princípios de boa administração.

Palavras-chave: Ordenamento do território; Diretiva INSPIRE; Reserva Agrícola Nacional; Reserva Ecológica Nacional; Cadastro Predial

ABSTRACT: The growing pressure to reclassify rural land in Portugal demands robust legal and technical foundations. This article examines the National Geographic Information System (SNIG) as a critical infrastructure for the revision of Municipal Master Plans and for the application of the exceptional regime introduced by Decree-Law No. 117/2024. The methodology combines SNIG data with complementary sources – Cadastral Registry, National Agricultural Reserve (RAN), National Ecological Reserve (REN), and areas classified by the Institute for Nature Conservation and Forests (ICNF) – in order to identify normative overlaps and land use conflicts. The results reveal inconsistencies between administrative deliberations and the physical-legal boundaries of the territory, exposing risks of nullity of administrative acts and legal uncertainty. The article argues that the absence of mandatory normative articulation with SNIG undermines transparency, predictability, and the legality of public decisions. It ultimately defends the binding integration of SNIG into reclassification procedures as a condition for sustainable land planning, consistent with the INSPIRE Directive and the principles of good governance.

Keywords: Spatial planning; INSPIRE Directive; National Agricultural Reserve; National Ecological Reserve; Cadastral Registry

INTRODUÇÃO

O acesso à habitação em Portugal atravessa um momento crítico, refletido no elevado custo dos imóveis e na insuficiência da oferta habitacional, sobretudo para as camadas sociais mais vulneráveis e para a classe média. Em resposta a essa conjuntura, o Governo publicou, em dezembro de 2024, o *Decreto-Lei n.º 117/2024*, que altera o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), criando um regime excecional de reclassificação de solo rústico para urbano. A medida insere-se no programa “Construir Portugal” e visa desbloquear áreas até então inaptas para urbanização, permitindo a criação de novos empreendimentos habitacionais com enfoque em habitação pública e de valor moderado (Silva, 2024; Gonçalves, 2011).

A norma, embora orientada por metas de equidade social, foi objeto de forte controvérsia pública ao permitir, sob certas condições, a urbanização de terrenos antes protegidos por classificações como RAN (Reserva Agrícola Nacional) e REN (Reserva Ecológica Nacional). Ainda que o decreto-lei afirme manter a salvaguarda das “zonas mais críticas” desses espaços, a introdução de um regime especial de reclassificação, através de alteração simplificada dos planos diretores municipais, levanta dúvidas quanto à solidez técnica, à sustentabilidade territorial e ao risco de flexibilização excessiva das salvaguardas ambientais e agrícolas previstas em lei (Neves et al., 2010; Afonso et al., 2014).

Do ponto de vista jurídico-formal, o novo regime exige deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara, e fixa que pelo menos 70% da área total de construção acima do solo seja destinada a habitação pública ou de valor moderado. Este último conceito foi criado para viabilizar o acesso habitacional da classe média, com base nos valores medianos dos mercados local e nacional. A reclassificação, no entanto, está condicionada a um conjunto de exclusões, entre as quais se destacam áreas classificadas como RAN e REN com funções ecológicas ou agrícolas críticas, zonas de risco de inundação, estuários, dunas e áreas costeiras protegidas.

Esse novo cenário normativo desafia os municípios e demais órgãos de ordenamento a fundamentar tecnicamente as decisões de reclassifi-

cação, de modo a evitar distorções, arbitrariedades ou danos irreversíveis à integridade territorial. É nesse contexto que se justifica a análise do Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG)¹ como infraestrutura crítica para as decisões públicas sobre uso do solo. Criado para integrar e disponibilizar dados espaciais, o SNIG pode oferecer suporte técnico essencial à coerência das deliberações municipais, à delimitação objetiva das áreas urbanizáveis e à compatibilização entre expansão urbana e restrições ambientais (Caeiro, 2013; Mendes, 2022).

A base metodológica adotada neste artigo combina a análise jurídica do regime especial de reclassificação com uma aplicação empírica baseada na sobreposição de dados georreferenciados.² Em perspetiva comparada, experiências internacionais reforçam a necessidade de integrar, de forma vinculante, infraestruturas geoespaciais nos processos decisórios. No plano multilateral, a UN-GGIM (Comité de Peritos da ONU, 2018) tem consolidado princípios de governança de dados geoespaciais – interoperabilidade, metadados completos, qualidade e condições de reutilização – que orientam a incorporação “by design” de SDI nas políticas públicas. Como exemplo, em França, o *Géoportail* e o quadro da “*République numérique*” (Lei n.º 2016-1321) instituíram mecanismos de disponibilização e reutilização de dados que incrementam a transparência e a auditabilidade das deliberações urbanísticas. Em Espanha, a LISIGE (Lei 14/2010) consagra juridicamente a infraestrutura de informação geográfica e a sua articulação com as administrações públicas, estabelecendo obrigações de serviços e metadados que sustentam atos administrativos territorialmente informados.

Em conjunto, estas referências apontam boas práticas e lições úteis para o caso português: (i) vinculação expressa a serviços e metadados oficiais do SNIG nos procedimentos de reclassificação; (ii) protocolos mínimos de verificação geoespacial anexos às peças decisórias; e (iii) traçabilidade e auditoria das decisões, em fases ex ante e ex post, com base em camadas e versões datadas. Para tanto,

¹ O Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 53/90, de 13 de fevereiro, reformulado pelo Decreto-Lei n.º 180/2009, de 7 de agosto, que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva 2007/2/CE (INSPIRE), e atualizado pelo Decreto-Lei n.º 29/2017, de 16 de março.

² As boas práticas de governação de geoinformação seguem o Comité de Peritos da ONU em Gestão Global da Informação Geoespacial (UN-GGIM)

utilizaram-se conjuntos de dados disponíveis no SNIG – como limites administrativos, rede viária, usos do solo e hidrografia – combinados com bases complementares, incluindo o Cadastro Predial, os perímetros da RAN, os núcleos da REN e as zonas classificadas pelo ICNF. O cruzamento dessas camadas permitiu identificar áreas de conflito potencial entre decisões de reclassificação e restrições ambientais, agrícolas ou normativas, evidenciando a importância do SNIG como ferramenta de verificação, prevenção e fundamentação das decisões administrativas (Bento, 2019).

A investigação parte, assim, da hipótese de que a ausência de articulação normativa obrigatória entre o regime jurídico e o SNIG compromete a transparência, a legalidade e a qualidade técnica dos atos administrativos praticados. Ao fim, propõe-se a incorporação expressa e vinculante do SNIG nos processos de reclassificação fundados no *Decreto-Lei n.º 117/2024*, reforçando o papel da geoinformação como instrumento de juridicidade, sustentabilidade e justiça territorial. A análise articula, portanto, elementos jurídicos, espaciais e institucionais, com o intuito de contribuir para decisões públicas mais robustas, verificáveis e alinhadas com os princípios do ordenamento do território.

1. O REGIME JURÍDICO DA RECLASSIFICAÇÃO DE SOLO EM PORTUGAL: O DECRETO-LEI N.º 117/2024, DE 30 DE DEZEMBRO

O Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, introduz alterações substanciais ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, ao estabelecer um regime excecional de reclassificação de solos rústicos para urbanos. A medida responde à escassez de oferta habitacional e integra o programa governamental “Construir Portugal”, que visa facilitar o acesso à habitação pública ou de valor moderado, especialmente para as populações de rendimentos intermédios (Rebelo, 2024). A norma articula-se com a Lei de Bases da Política Pública de Solos (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), destacando-se como uma opção de planeamento com fundamentação social e territorial (Sá, 2017).

O novo regime assume carácter extraordinário e transitório, legitimando reclassificações com base em critérios de necessidade habitacional e coerência com as áreas urbanas existentes. Trata-se de uma mudança sensível no ordenamento jurídico do solo, uma vez que permite a edificação em áreas até então protegidas por seu uso agrícola ou ecológico, desde que respeitadas certas salvaguardas (Silva, 2024). O procedimento passa a admitir, em determinados casos, a alteração simplificada dos planos diretores municipais para permitir urbanização em solos classificados como rústicos, observando um conjunto de requisitos cumulativos e restrições normativas que procuram limitar os riscos de fragmentação territorial.

Entre as inovações centrais, destaca-se a consagração de um novo conceito jurídico: o da habitação de valor moderado. Este tipo de habitação não se confunde com a tradicional habitação de custos controlados, pois visa atender à classe média, com base em valores medianos dos mercados local e nacional, fixando um teto para o preço por metro quadrado (Rebello, 2024). O decreto-lei estabelece que, no âmbito das reclassificações autorizadas, pelo menos 70% da área total de construção acima do solo seja destinada a este tipo de habitação ou à habitação pública. Essa obrigação é vinculante e deverá constar expressamente na deliberação municipal e no registo predial.

O procedimento administrativo de reclassificação é colegiado e transparente, exigindo deliberação da assembleia municipal sob proposta da câmara. A reclassificação só poderá ser concretizada mediante fundamentação técnica adequada, delimitação de unidade de execução e garantia de provisão de infraestruturas e equipamentos coletivos (Silva, 2024). A ausência de execução dentro do prazo de cinco anos – prorrogável uma única vez, em condições restritas – acarreta a caducidade automática da classificação do solo como urbano, com efeitos jurídicos imediatos. Tal previsão reforça o carácter excecional e vinculado do regime.

A articulação entre o novo regime de reclassificação e os instrumentos de planeamento em vigor é um ponto sensível. O diploma reconhece a rigidez normativa como um entrave à concretização de políticas públicas eficazes e busca flexibilizar, pontualmente, os mecanismos de gestão territorial. Contudo, não se trata de uma liberalização ampla: a norma mantém vedação expressa à reclassificação em áreas

protegidas por regimes ambientais ou agrícolas, exigindo compatibilidade com as estratégias locais de habitação e salvaguarda de funções naturais fundamentais (Vieira, 2023). Trata-se, portanto, de um modelo de exceção com limitações substantivas e procedimentais, cuja aplicação dependerá da interpretação criteriosa por parte dos municípios (Vermelhudo, 2024).

1.1. A Reserva Agrícola Nacional (RAN)

A Reserva Agrícola Nacional (RAN), instituída com o objetivo de proteger os solos com maior aptidão agrícola, permanece, mesmo sob o novo regime, como uma limitação expressa à reclassificação fundiária. O artigo 72.º-B, n.º 3, alínea b do *Decreto-Lei n.º 117/2024* estabelece que não podem ser objeto de reclassificação os solos classificados como classe A1, A ou B da RAN, afastando inclusive a aplicação do artigo 14.º do *Decreto-Lei n.º 73/2009*, que admitia exceções à desafetação desses solos. Trata-se de um reforço normativo à proteção das terras mais férteis, mesmo diante da pressão urbana e das necessidades habitacionais (Silva, 2024; Neves et al., 2010).

Esta salvaguarda normativa revela uma opção política de equilíbrio, onde se reconhece a legitimidade da expansão urbana, mas se impõe um limite material claro: a manutenção da capacidade produtiva agrícola das áreas com elevada aptidão. A norma diferencia, assim, os solos agrícolas mais sensíveis (protegidos de forma absoluta) de outros que poderão, sob condições, ser reclassificados. Essa distinção exige mapeamento técnico preciso e atual, baseado em informação territorial fiável, o que reforça a necessidade de integração de dados da RAN no processo decisório por meio do SNIG (Caeiro, 2013).

Por conseguinte, qualquer tentativa de reclassificação que incida sobre áreas abrangidas pela RAN carece de análise espacial detalhada e de validação técnica expressa. A ausência dessa verificação poderá conduzir à nulidade do ato administrativo, por vício de legalidade material. A delimitação dos solos protegidos pela RAN, e sua correta espacialização no contexto do plano diretor municipal, constitui, portanto, um requisito jurídico essencial à validade e eficácia da reclassificação fundiária no novo regime (Condeço, 2024).

1.2. A Reserva Ecológica Nacional (REN)

No que respeita à Reserva Ecológica Nacional (REN), o legislador reforça as restrições já consagradas, reiterando a impossibilidade de reclassificação fundiária em áreas classificadas por este regime. O artigo 72.º-B, n.º 3, alínea a do *Decreto-Lei n.º 117/2024* enumera exaustivamente as tipologias de espaços da REN onde a reclassificação é vedada – incluindo dunas, sapais, arribas, cursos de água, zonas ameaçadas por cheias e faixas de proteção ecológica. Esta formulação normativa visa evitar que a flexibilização urbanística ocorra à custa de funções ecológicas fundamentais, como a retenção hídrica, a prevenção de riscos ou a preservação da biodiversidade (Neves et al., 2010; Silva, 2024).

O diploma sublinha que continuam a ser salvaguardados os valores e funções naturais fundamentais, exigindo que eventuais reclassificações em áreas próximas ou limítrofes da REN sejam acompanhadas de medidas de mitigação e prevenção de riscos para pessoas e bens. Exige-se, ainda, parecer técnico fundamentado, o que reforça a centralidade da informação georreferenciada como suporte à legalidade das decisões (Vieira, 2023). Tais exigências são coerentes com a lógica do ordenamento ecológico do território, que não pode ser fragilizado por pressões de curto prazo sobre o solo.

Neste sentido, o cruzamento entre os dados normativos da REN e os procedimentos administrativos de reclassificação passa a ser indispensável. A articulação entre os instrumentos municipais de planeamento e as camadas da REN, disponíveis no SNIG, é condição para garantir que as novas áreas urbanas não comprometam a integridade ecológica do território (Caeiro, 2013). O uso de bases territoriais oficiais deve, portanto, preceder e fundamentar toda e qualquer proposta de alteração do uso do solo que incida sobre ou nas imediações de áreas ecológicas protegidas.

1.3. O Plano Diretor Municipal (PDM)

O Plano Diretor Municipal (PDM) continua a ser o instrumento central de ordenamento territorial no qual se deve inscrever toda reclassificação de solo, mesmo sob o regime excecional introduzido pelo

Decreto-Lei n.º 117/2024. Este diploma permite a alteração simplificada do PDM para viabilizar reclassificações de solo rústico para urbano, desde que observados requisitos específicos, como a destinação habitacional maioritária, a existência de infraestrutura e a coerência com a malha urbana consolidada (Oliveira, 2023a; Rebelo, 2024). Tal flexibilização, embora procedimentalmente mais célere, exige uma atenção acrescida à integridade e coerência sistêmica do plano municipal, sob pena de gerar conflitos com os princípios estruturantes do ordenamento do território.

Ainda que o regime simplificado reduza algumas exigências formais, o legislador preserva a centralidade do PDM ao impor a delimitação de unidade de execução, a previsão de equipamentos de uso coletivo, zonas verdes e a compatibilidade com os instrumentos de habitação em vigor. A sua função normativa, portanto, não é diminuída, mas redirecionada para um modelo mais dinâmico de integração entre necessidades urbanísticas e sustentabilidade territorial (Pereira, 2017). O processo de alteração não ocorre automaticamente: exige procedimento formal, consulta pública e aprovação pela assembleia municipal, elementos que asseguram o devido controlo democrático sobre decisões de transformação fundiária (Oliveira, 2023b).

Neste novo quadro normativo, torna-se fundamental assegurar a coerência entre o PDM, as bases cartográficas oficiais e os regimes jurídicos de proteção ambiental, como a RAN e a REN. A utilização de dados geográficos interoperáveis – particularmente os disponibilizados via Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG) – é essencial para identificar sobreposições, zonas de risco ou desconformidade normativa (Pereira, 2020). A fundamentação técnica das propostas de reclassificação, portanto, depende da integração entre o plano territorial, a base jurídica e os dados espaciais fiáveis, reforçando o carácter normativo, vinculativo e verificável do PDM no contexto do novo regime (Rebelo, 2024).

2. O SNIG COMO INFRAESTRUTURA CRÍTICA DE DECISÃO PÚBLICA

A consolidação de políticas públicas fundiárias juridicamente seguras depende, cada vez mais, de infraestruturas de dados capazes de

fornecer evidência espacial fiável, atualizada e interoperável. Neste contexto, o Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG) constitui uma plataforma central para a organização e disseminação de informação geográfica em Portugal, reunindo dados relevantes para o ordenamento do território, a proteção ambiental e a regulação do uso do solo (Caeiro, 2013). A sua utilização como suporte às decisões administrativas não é apenas uma escolha técnica, mas uma exigência decorrente do princípio da legalidade e da necessidade de fundamentação objetiva dos atos públicos (Afonso et al., 2014).

Apesar disso, o regime jurídico da reclassificação de solo introduzido pelo *Decreto-Lei n.º 117/2024* não obriga expressamente à utilização do SNIG como base técnica ou fonte oficial de validação espacial. Essa omissão revela uma fragilidade normativa que pode comprometer a coerência e a previsibilidade das decisões públicas. Ao mesmo tempo em que se flexibiliza o regime de alteração dos planos diretores municipais, não se estabelece uma ancoragem obrigatória no uso de dados georreferenciados oficiais. Este descompasso entre flexibilidade procedimental e rigor técnico-informacional tende a acentuar desigualdades territoriais e decisões arbitrárias.

A análise do SNIG como infraestrutura crítica não deve ser feita apenas sob o prisma tecnológico, mas também jurídico-institucional: trata-se de uma condição material de juridicidade das decisões urbanísticas e ambientais. Sua integração nos processos administrativos de reclassificação contribuiria para a redução de conflitos normativos, para a clareza na delimitação de áreas protegidas e para o escrutínio público sobre os critérios adotados. A incorporação do SNIG como referência vinculativa nas deliberações municipais fortaleceria a legitimidade democrática das decisões e a sustentabilidade do desenvolvimento urbano (Afonso et al., 2014).

2.1. Histórico, funções e estrutura do SNIG

O Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG) foi criado em 1990 como resposta à necessidade de centralizar e organizar a geoinformação produzida em Portugal, oferecendo uma base integrada de dados espaciais para uso da administração pública, das universidades

e da sociedade civil. Desde a sua génese, o SNIG foi concebido não apenas como um repositório de informação geográfica, mas como uma infraestrutura tecnológica e normativa com potencial de transformar a prática do ordenamento territorial (Rizzone et al., 2012).

O sistema evoluiu em conformidade com padrões europeus, como a Diretiva INSPIRE, e passou a operar como o nó nacional na infraestrutura europeia de dados espaciais, promovendo a interoperabilidade e a harmonização semântica entre bases de dados (Caetano et. al., 2015). A sua arquitetura baseia-se num modelo distribuído, envolvendo múltiplas entidades produtoras – como Direções-Gerais, autarquias e o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas –, sendo a Direção-Geral do Território (DGT) o organismo coordenador nacional.

Hoje, o SNIG oferece um vasto catálogo de conjuntos de dados, incluindo limites administrativos, classes de uso do solo, zonas sensíveis (como RAN e REN), redes hidrográficas, transportes e altimetria. Além de visualizadores interativos, a plataforma proporciona serviços de interoperabilidade técnica (WMS, WFS)³ para consulta e cruzamento em SIG locais e nacionais (Farinha, 2024). Essa funcionalidade não se restringe à consulta visual: serve como base legal e técnica para a fundamentação de decisões públicas em matéria de planeamento e uso do solo.

A ausência de vinculação normativa entre o regime jurídico da reclassificação fundiária (Decreto-Lei n.º 117/2024) e o SNIG representa um hiato institucional relevante. O SNIG, enquanto infraestrutura crítica, deve ser reconhecido juridicamente como referência obrigatória para validação espacial, mitigação de conflitos normativos e garantia de transparência na decisão pública (Fernandes et al., 2021). A sua integração efetiva reforça a boa administração e promove uma governança territorial mais qualificada e verificável.

³ WMS (*Web Map Service*, OGC 06-042, v.1.3.0) publica mapas raster renderizados no servidor; WFS (*Web Feature Service*, OGC 09-025r2, v.2.0) disponibiliza feições vetoriais com atributos, permitindo consulta e transferência de dados para análise de Sistema de Informação Geográfica.

2.2. Vinculação à Diretiva INSPIRE e dados abertos

O SNIG encontra respaldo normativo direto na Diretiva 2007/2/CE (INSPIRE), transposta para o ordenamento jurídico português pelo Decreto-Lei n.º 180/2009, que estabelece a infraestrutura europeia de informação geográfica para suporte às políticas públicas com impacto territorial ou ambiental. A Diretiva INSPIRE impõe aos Estados-Membros o dever de harmonizar, disponibilizar e interoperar dados espaciais em temas específicos, estruturando camadas de informação essenciais para o planeamento, a gestão ambiental e a proteção de recursos (Queiroz, 2020). O SNIG é a materialização institucional desse compromisso europeu.

A vinculação à INSPIRE reforça o carácter juridicamente normativo dos dados contidos no SNIG. Não se trata apenas de uma base técnica facultativa, mas de um repositório de dados obrigatoriamente interoperáveis, que devem estar acessíveis às autoridades públicas e aos cidadãos em condições de transparência. Essa obrigação inclui o cumprimento de requisitos técnicos de metadados, formatos, atualizações e interoperabilidade semântica (Caetano et. al., 2015). Por conseguinte, a omissão em utilizar esses dados nos processos de reclassificação territorial pode configurar falha administrativa, comprometendo o dever de fundamentação técnico-jurídica dos atos decisórios.

O princípio do dado aberto territorial impõe-se como vetor transversal na governação territorial contemporânea. O acesso livre e equitativo a informações sobre o território permite que os cidadãos, coletividades locais, investigadores e promotores imobiliários fiscalizem e participem dos processos decisórios. No caso da reclassificação de solo para fins habitacionais, a não utilização do SNIG – ou a sua utilização parcial ou desatualizada – viola o princípio da igualdade de acesso à informação e enfraquece o escrutínio democrático sobre a transformação da paisagem e a afetação de recursos naturais sensíveis.

2.3. Limitações normativas e institucionais na sua utilização

Apesar da relevância técnico-jurídica do SNIG, a sua integração nos procedimentos administrativos não é obrigatória pelo Decreto-Lei

n.º 117/2024. A norma ignora o potencial do SNIG como base estruturante para decisões de reclassificação do solo, limitando-se a mencionar a necessidade de pareceres técnicos e compatibilidades territoriais sem definir, de forma explícita, a obrigatoriedade de fundamentação espacial baseada em dados georreferenciados. Tal lacuna gera insegurança jurídica e abre margem para decisões fragmentadas ou baseadas em informação desatualizada, parcial ou incoerente (Oliveira, 2023c; Farropas, 2012).

Do ponto de vista institucional, também persistem barreiras à plena utilização do SNIG. Muitas autarquias carecem de capacidade técnica interna para interpretar ou integrar as bases do SNIG nos seus procedimentos, ou utilizam sistemas próprios não interoperáveis, o que compromete a unidade do sistema nacional de informação geográfica (Gonçalves, 2012). A ausência de sanções administrativas para decisões que desconsiderem a geoinformação disponível cria um ambiente permissivo à informalidade técnica, mesmo em situações de forte impacto territorial.

Estas limitações indicam a necessidade de uma reforma normativa mais ambiciosa, que consagre expressamente o SNIG como referência obrigatória nos processos de planeamento e reclassificação territorial. Essa consagração não depende apenas de um ato legislativo, mas de uma mudança cultural na administração pública, que deve reconhecer o dado espacial como condição de legalidade e eficácia das decisões urbanísticas (Oliveira, 2023c). A inclusão do SNIG como elemento vinculativo daria maior previsibilidade, controle público e coerência às decisões tomadas sob o regime excecional do Decreto-Lei n.º 117/2024. Em termos operacionais, subsistem constrangimentos de qualidade e governança dos dados que dificultam a utilização uniforme do SNIG como base probatória. Há assincronias de atualização entre camadas nacionais e cartografia municipal (PDM/PU),⁴ metadados incompletos (ausência de datas/versões e entidades responsáveis), diferenças de

⁴ *Cartografia municipal (PDM/PU)*. PDM = Plano Diretor Municipal; PU = Plano de Urbanização. São instrumentos de gestão territorial de nível municipal previstos no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território (RJIGT) (*Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio*), que estabelecem a classificação e a qualificação do solo, bem como parâmetros e condicionantes de uso e ocupação do território.

escala e SRID⁵ que geram desalinhamentos geométricos, bem como indisponibilidade intermitente de serviços OGC (WMS/WFS),⁶ o que impede a reprodução fiel dos cruzamentos. Em procedimentos de reclassificação com prazos curtos, estas fragilidades traduzem-se em mapas divergentes para o mesmo local (consoante a extração/versão utilizada), com impacto direto na traçabilidade e na auditabilidade do ato administrativo. A inexistência de um registo de versões (carimbo temporal) exigível no processo conduz, na prática, a cenários em que a decisão não pode ser verificada ex post com base nos mesmos datasets que a suportaram.

Do lado organizacional e contratual, muitas entidades recorrem a sistemas proprietários não interoperáveis ou a contratos de prestação de serviços que não exigem a entrega dos dados processados (geodatabases, estilos, modelos de simbologia), limitando a continuidade institucional e a replicação dos resultados. Persistem lacunas de competências em análise geoespacial, ausência de guias operacionais (checklists mínimos de verificação espacial) anexos às peças decisórias e incerteza jurídica sobre licenças de reutilização de certos datasets, o que desincentiva o seu uso formal no processo. Em conjunto, estes fatores favorecem soluções casuísticas – mapas impressos sem fonte/versão, capturas de ecrã sem metadados ou anexos sem correspondência a serviços oficiais – que debilitam a fundamentação espacial exigível e aumentam o risco de nulidade ou contestação por falta de consistência técnica.

3. ANÁLISE TERRITORIAL DAS RECLASSIFICAÇÕES: MÉTODO, DADOS E RESULTADOS

A consolidação de decisões públicas fundiárias exige que o processo decisório se fundamente em dados objetivos e espacialmente referen-

⁵ SRID. *Spatial Reference System Identifier* – identificador numérico de um sistema de referência de coordenadas (CRS) que define datum, projeção e unidade (v.g., EPSG:3763 – *ETRS89 / PT-TM06*). O uso consistente de SRID assegura a sobreposição correta de camadas e a comparabilidade métrica em operações geoespaciais (normas ISO 19111 / registos EPSG).

⁶ OGC (WMS/WFS). OGC = *Open Geospatial Consortium*, organismo que define padrões abertos para serviços geoespaciais.

ciados. Neste estudo, foi realizada uma análise empírica com base no cruzamento de diferentes camadas geográficas disponíveis em sistemas públicos – com destaque para o SNIG – com o objetivo de identificar situações de sobreposição normativa e conflitos de uso do solo em áreas sujeitas à possível reclassificação. A metodologia adotada permitiu não apenas verificar incongruências entre os limites formais e os critérios legais de proteção (Silva, 2022), mas também avaliar a robustez técnica e a coerência das decisões que vêm sendo tomadas ou desenhadas nos municípios portugueses.

O trabalho partiu da premissa de que a simples classificação cartográfica de um terreno como rústico ou urbano não é suficiente para aferir a sua vocação ou restrição legal (Oliveira; Pinho, 2010). É necessário integrar diferentes fontes cadastrais, ambientais e institucionais, respeitando a multidimensionalidade do território. Assim, além de mapear tecnicamente as áreas suscetíveis à reclassificação à luz do Decreto-Lei n.º 117/2024, buscou-se verificar se tais decisões estariam comprometidas por lacunas técnicas, deficiências cartográficas ou omissões quanto a restrições legais, como as impostas pela RAN, REN e o Sistema Nacional de Áreas Classificadas (Oliveira, 2015).

A análise revelou a importância de uma abordagem geojurídica aplicada, que não separa a dimensão normativa da espacial, mas as integra em um modelo de verificação territorial ancorado na legalidade (Silva, 2022). Com base nos dados obtidos, os itens a seguir descrevem as bases utilizadas, a estratégia de cruzamento das camadas, os principais resultados e as implicações jurídicas e administrativas observadas a partir dos casos analisados.

TABELA 1 – Camadas Normativas e Geoespaciais Utilizadas na Análise

Base de Dados	Entidade Responsável	Finalidade na Análise	Função Jurídico-Técnica
Cadastro Predial (via BUPI)	Direção-Geral do Território (DGT), Instituto dos Registos e Notariado (IRN) e Municípios	Identificação de parcelas com representação georreferenciada oficial (limites, uso, titularidade, localização)	Base fundiária espacial compatível com SIG nacionais e obrigatória para reclassificações fundiárias

Base de Dados	Entidade Responsável	Finalidade na Análise	Função Jurídico-Técnica
Reserva Agrícola Nacional (RAN)	Ministério da Agricultura	Delimitação de áreas com restrição à reclassificação por interesse agrícola	Camada normativa restritiva com força legal em áreas de aptidão agrícola elevada
Reserva Ecológica Nacional (REN)	Ministério do Ambiente	Delimitação de áreas com restrição à reclassificação por critérios ecológicos e hidrográficos	Camada normativa restritiva orientada à proteção de funções ecológicas e de risco natural
Áreas Classificadas pelo ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)	Avaliação da compatibilidade com obrigações ambientais nacionais e europeias (Rede Natura 2000, parques, reservas)	Referência para aplicação do direito ambiental e proteção da conectividade ecológica

Fonte: Os autores

Para operacionalizar a análise territorial, foi utilizada uma abordagem de sobreposição de camadas georreferenciadas em ambiente de Sistema de Informação Geográfica (SIG), com base nos dados extraídos do SNIG e de repositórios institucionais. As camadas foram harmonizadas quanto ao sistema de referência, escala e atributos espaciais, garantindo consistência técnica nos cruzamentos (Ascenso, 2014). A análise foi conduzida com base em critérios de interseção (*spatial join*) e análise de vizinhança, considerando não apenas sobreposições diretas, mas também proximidade funcional entre zonas urbanizáveis e áreas protegidas.

O foco da estratégia foi identificar zonas de interseção crítica entre parcelas com proposta ou potencial de reclassificação e áreas classificadas como REN, RAN ou territórios ambientalmente sensíveis. Foi dada atenção especial às unidades de execução previstas ou em elaboração nos planos diretores municipais e às zonas que poderiam beneficiar do regime excecional do Decreto-Lei n.º 117/2024. Essa análise permitiu extrair padrões de conflito recorrente, como a proximidade entre áreas urbanas e leitos de cursos d'água, encostas instáveis ou faixas de proteção costeira (Oliveira, 2015).

Além das interseções espaciais, foram cruzadas também informações descritivas – como datas de aprovação de planos, densidade habitacional proposta, tipologias de uso permitido e parâmetros urbanísticos – com os atributos normativos das camadas restritivas. Essa visão multifatorial permitiu distinguir situações meramente limítrofes (em que há contiguidade entre urbano e área protegida) daquelas efetivamente irregulares ou que exigem medidas de mitigação específicas. A estratégia, portanto, combinou leitura espacial com interpretação normativa, produzindo diagnósticos territorialmente informados.

3.1. Resultados empíricos: conflitos de uso e incongruências

A aplicação empírica da metodologia revelou um número significativo de conflitos de uso entre áreas propostas para reclassificação e zonas com restrições ambientais ou agrícolas. Foram identificadas situações em que os planos em revisão ou alteração projetam ocupação urbana sobre áreas parcialmente classificadas como REN ou RAN, sem justificativa técnica compatível com o regime legal de proteção (Oliveira, 2023b). Em alguns casos, as propostas de urbanização tangenciam zonas de risco identificadas em planos de gestão de inundações ou em áreas sujeitas a erosão e instabilidade geomorfológica.

Verificou-se ainda a existência de incongruências entre a delimitação formal dos PDMs e os limites efetivos das reservas, o que sugere defasagem na atualização das bases cartográficas utilizadas pela autarquia. Em determinados concelhos, as camadas ambientais não foram corretamente integradas aos planos territoriais, o que gera situações de sobreposição legal silenciosa: o solo é tecnicamente protegido, mas está classificado como urbanizável no plano em vigor. Tais situações colocam em causa a validade jurídica de futuras reclassificações baseadas exclusivamente na cartografia municipal (Condessó; Condessó, 2014).

Outro achado relevante foi a falta de critérios objetivos uniformes para fundamentar decisões de reclassificação sob o regime especial. Em muitos casos, os municípios não dispõem de pareceres técnicos suficientemente detalhados, nem de justificações baseadas em evidência territorial. Essa lacuna fragiliza a legalidade dos atos adminis-

trativos e expõe as deliberações municipais a contestações judiciais, sobretudo quando envolvem terrenos com múltiplas camadas de restrição normativa (Carvalho; Oliveira, 2015). A ausência de articulação com o SNIG agrava essa vulnerabilidade, ao comprometer a verificabilidade pública das decisões.

3.2. Implicações jurídicas e administrativas das distorções

As distorções identificadas na análise empírica possuem implicações jurídicas diretas. A reclassificação de solo em desconformidade com os limites da REN ou da RAN, ou sem a adequada fundamentação técnica exigida pelo Decreto-Lei n.º 117/2024, pode configurar vício de legalidade material, com consequente nulidade do ato administrativo. Os vícios formais na instrução dos procedimentos – como a ausência de peças desenhadas atualizadas ou de pareceres técnicos qualificados – comprometem a segurança jurídica dos planos e abrem espaço para o contencioso administrativo e judicial.

Do ponto de vista administrativo, as distorções espaciais refletem déficits de coordenação institucional e de capacitação técnica dos municípios. A falta de integração entre os dados territoriais disponíveis no SNIG e os instrumentos de planeamento em elaboração ou revisão revela uma falha sistêmica na governança fundiária (Oliveira, 2023b). O resultado é a tomada de decisão baseada em informações incompletas ou desatualizadas, com potencial para gerar impactos ambientais negativos, usos incompatíveis com a aptidão do solo e litígios fundiários prolongados.

Neste cenário, torna-se evidente a necessidade de uma integração normativa obrigatória do SNIG como elemento vinculante nos procedimentos de reclassificação. A adoção de critérios técnicos espacialmente fundados, baseados em dados públicos interoperáveis, não apenas eleva o padrão de juridicidade dos atos administrativos, como também promove maior transparência, previsibilidade e controle democrático (Condesso; Condesso, 2014). A geoinformação, quando corretamente estruturada e utilizada, constitui um mecanismo eficaz de prevenção de litígios, racionalização do uso do solo e salvaguarda do interesse público.

CONCLUSÕES

O *Decreto-Lei n.º 117/2024*, de 30 de dezembro, ao introduzir um regime excecional de reclassificação de solo rústico para urbano, procurou responder à urgente crise habitacional em Portugal com um instrumento jurídico flexível e orientado para resultados sociais imediatos. No entanto, essa flexibilidade normativa exige contrapartidas técnicas e jurídicas robustas, a fim de evitar distorções espaciais, riscos ambientais e decisões públicas arbitrárias. A compatibilização entre o direito à habitação e a proteção dos recursos territoriais torna-se, assim, uma tarefa complexa, que exige fundamentação objetiva e territorialmente ancorada.

A análise demonstrou que a proteção conferida às áreas abrangidas pela Reserva Agrícola Nacional (RAN) e pela Reserva Ecológica Nacional (REN) permanece formalmente preservada no novo regime, mas que a efetiva salvaguarda dessas zonas depende de verificações espaciais rigorosas. Situações de sobreposição entre propostas de reclassificação e áreas ambiental ou agrariamente sensíveis continuam a ocorrer, muitas vezes por ausência de cruzamento sistemático de dados ou pela defasagem entre planos municipais e limites normativos nacionais. Nesse contexto, a geoinformação passa de instrumento técnico a condição de legalidade.

O Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG), enquanto infraestrutura pública de dados espaciais, reúne todas as condições técnicas e institucionais para apoiar a fundamentação das decisões administrativas de reclassificação de solo. Ainda assim, o novo regime jurídico não estabelece a obrigatoriedade de sua utilização como fonte vinculativa de evidência territorial. Essa omissão fragiliza os procedimentos administrativos, limita o escrutínio público e compromete o princípio da boa administração. A ausência de articulação normativa com o SNIG representa, portanto, um ponto cego na lógica do regime excecional criado.

A experiência empírica apresentada no artigo mostrou que decisões tomadas sem o devido suporte técnico-geográfico tendem a produzir resultados incoerentes, juridicamente frágeis e ambientalmente questionáveis. Em contrapartida, o uso sistemático de dados provenientes

do SNIG e de bases complementares – como o Cadastro Predial, a delimitação da RAN e da REN, e as zonas classificadas pelo ICNF – permite identificar conflitos de uso, prevenir ilegalidades e orientar soluções urbanísticas mais compatíveis com a aptidão do solo e os objetivos de desenvolvimento sustentável.

A institucionalização do SNIG como referência obrigatória nos processos de reclassificação fundiária não depende apenas de uma alteração legislativa, mas de um realinhamento cultural na atuação da administração pública. É preciso abandonar a lógica da exceção não fundamentada e avançar para um modelo de decisão espacialmente verificável, acessível ao controlo social e baseado em dados interoperáveis. A vinculação normativa do SNIG às deliberações municipais garantiria maior uniformidade nos critérios técnicos, reduziria incertezas jurídicas e promoveria maior justiça territorial.

Por fim, conclui-se que a transição para um modelo de governança fundiária orientado por evidência espacial, nos termos da Diretiva INSPIRE, não é apenas desejável, mas necessária. A articulação entre urbanismo, ambiente e geoinformação deve deixar de ser uma aspiração técnica para se tornar um imperativo jurídico. Num contexto de crescente pressão sobre os recursos territoriais, apenas decisões ancoradas em dados públicos confiáveis e verificáveis poderão assegurar a integridade do ordenamento do território e a confiança dos cidadãos na ação administrativa.

Como agenda estritamente jurídica, propõe-se: (i) analisar em que medida a atualidade e a confiabilidade das bases referidas pelo ato (SNIG e correlatas) integram o dever de averiguação e a motivação reforçada, com impactos na validade (nulidade/anulabilidade) e no ônus da prova em contencioso; (ii) modelar check-lists jurídico-procedimentais vinculantes (conteúdo mínimo do procedimento e do ato: fontes oficiais, datas, versões e presunções aplicáveis), como normas técnicas jurídico-administrativas anexas ao RJIGT/atos municipais; (iii) delinear mecanismos de auditoria de legalidade ex ante e ex post (controlo interno, tutela administrativa, Tribunal de Contas, participação e publicidade ativa), com consequências jurídicas para o incumprimento; (iv) especificar a governação e os deveres funcionais dos entes envolvidos (competências, responsabilidade civil e disciplinar, cláusulas jurídico-públicas em contratação, deveres de arquivo e transparência

ativa); (v) realizar análise de direito comparado sobre formas de vinculação normativa de infraestruturas geoespaciais (INSPIRE/LISIGE/Géoportail), incluindo técnicas de remissão normativa, hierarquia de fontes, presunções de veracidade/rebatibilidade e sua transferibilidade ao ordenamento português.

REFERÊNCIAS

- Afonso, L., França, L., Martins, I., & Nicolau, M. (2014). A relevância da carta do regime do uso do solo no ordenamento do território. In *V Jornadas Ibéricas de Infraestruturas de Dados Espaciais (JIIDE)*.
- Afonso, L., Medeiros, R., & Rodrigues, F. (2014). A relevância da carta do regime do uso do solo no ordenamento do território. In *V Jornadas Ibéricas de Infraestruturas de Dados Espaciais (JIIDE)*.
- Ascenso, I. M. (2014). *Elaboração da carta de cadastro predial da área urbana de génese ilegal da Quinta da Torrinha* [Master's thesis, Universidade de Lisboa].
- Bento, M. M. de C. A. (2019). *Áreas urbanas de génese ilegal em reconversão* [Master's thesis, Universidade de Lisboa].
- Caeiro, S. (2013). *Sistemas de informação geográfica: Principais conceitos*. Universidade Aberta.
- Caetano, M., et al. (2015). *Consulta pública sobre o SNIG e INSPIRE 2015: Pesquisa, acesso e utilização de informação geográfica em Portugal* [Relatório técnico]. Direção-Geral do Território.
- Carvalho, J., & Oliveira, F. P. (2015). Classificação e reclassificação do solo urbano no novo quadro legal. In *Encontro AD URBEM 2015* (p. 19).
- Condeço, S. I. F. (2024). *Contributo para a avaliação da paisagem de São Pedro do Sul* [Master's thesis, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro].
- Condesso, R. A. A., & Condesso, F. (2014). Características e princípios gerais da política e direito do planeamento territorial em Portugal. *JURISMAT*, 5, 75-75.
- Espanha. (2010, 6 de julho). *Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España (LISIGE)*. *Boletín Oficial del Estado*, 163.

- Farinha, A. de C. C. B. (2024). *Integração da informação gráfica e cartográfica dos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal numa base de dados geográfica* [Master's thesis].
- Farropas, R. T. (2012). *O e-government aplicado à Reserva Ecológica Nacional* [Master's thesis, ISCTE-IUL].
- França. (2016, 8 de outubro). *Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Journal officiel de la République française.*
- Gonçalves, J. (2011). PDM no século XXI: Desafios à classificação e reclassificação do solo. *Cadernos do Curso de Doutoramento em Geografia - FLUP.*
- Gonçalves, M. G. Q. R. (2012). *Desenvolvimento local e os desafios profissionais do planeador* [Master's thesis, Universidade do Minho].
- Mendes, J. M. R. (2022). *Análise de áreas de uso do solo no Património Mundial do Alto Douro Vinhateiro e sua evolução - O caso da vinha* [Master's thesis, Universidade do Minho].
- Neves, N., Guiomar, N., Madeira, L., & Ramos, I. J. (2010). *Reserva Ecológica Nacional: Esquema nacional de referência* [Relatório]. Universidade de Évora.
- Oliveira, F. P. (2023a). Os instrumentos de planeamento do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais: Algumas notas sobre estes e outras notas soltas sobre o SGIFR. In *Floresta e legislação IV*. Universidade de Coimbra.
- Oliveira, F. P. (2023b). *Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial comentado*. Leya.
- Oliveira, F. P. (2023c). The economic and financial regime in territorial planning: A brief digression. *Boletim de Ciências Económicas*, 66, 2369.
- Oliveira, V., & Pinho, P. (2010). A avaliação do planeamento territorial em Portugal. In *Atas do Encontro Anual da Ad Urbem*. Lisboa.
- Pereira, J. I. M. R. S. (2017). *Nova classificação e qualificação dos solos nos planos diretores municipais* [Master's thesis, Universidade de Coimbra].
- Pereira, M. L. de F. (2020). *Ordenamento e floresta* [Master's thesis, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra].
- Portugal. (2009, 7 de agosto). *Decreto-Lei n.º 180/2009, de 7 de agosto (transposição da Diretiva 2007/2/CE - INSPIRE)*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. *Diário da República*, 1.ª série, 152, 5132-5139.
- Portugal. (2014, 30 de maio). *Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo)*. Assembleia da República. *Diário da República*, 1.ª série, 104.

- Portugal. (2024, 30 de dezembro). *Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro*. Presidência do Conselho de Ministros. *Diário da República*, 1.ª série, 252. (Entidade proponente: Adjunto e Coesão Territorial; Infraestruturas e Habitação).
- Queiroz, A. L. S. V. (2020). *Harmonização de um conjunto de dados geográficos prioritário no âmbito da Diretiva INSPIRE* [Master's thesis, Universidade de Lisboa].
- Rebêlo, L. M. M. (2024). *Reabilitação urbana e sustentabilidade: O paradigma das políticas urbanas (património cultural, ambiente e energia)* [Master's thesis, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra].
- Rizzone, A. S., Gomes, A. L., Fonseca, A., Silva, H., Furtado, D., & Geirinhas, J. (2012). O papel das autoridades públicas na implementação da Diretiva INSPIRE. In *Jornadas de Gestão do Território (7) & Jornadas Técnicas de Sistemas de Informação Geográfica (2)*. Tomar: Instituto Politécnico de Tomar.
- Sá, J. I. M. R. de. (2017). *Nova classificação e qualificação dos solos nos planos diretores municipais* [Master's thesis, Universidade do Porto].
- Silva, J. C. (2024). *Proposta de qualificação do solo rústico do concelho de Loures: 2ª revisão do Plano Diretor Municipal* [Master's thesis, Universidade de Lisboa].
- Silva, R. L. da. (2022). *Gestão de infraestruturas de dados espaciais: A IDE como infraestrutura da política pública* [Doctoral dissertation, Universidade Nova de Lisboa].
- União Europeia. (2007, 25 de abril). *Diretiva 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2007, que estabelece uma Infraestrutura de Informação Geográfica na Comunidade Europeia (INSPIRE)*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 108, 1-14.
- United Nations – UN-GGIM. (2018). *Integrated Geospatial Information Framework (IGIF): Part 1 – Overarching strategic framework*. United Nations.
- Vermelhudo, S. P. R. (2024). *Mapeamento 2D e 3D com a utilização de dados obtidos por VANT: Aplicações orientadas para o ordenamento do território* [Master's thesis, Universidade de Lisboa].
- Vieira, M. M. (2023). *Renaturalização do sistema dunar e valorização da frente marítima da Estela na Póvoa de Varzim* [Master's thesis, Universidade do Porto].



De la lutte contre l'étalement urbain à la protection qualitative des sols The fight against urban sprawl to protecting soil quality

Da luta contra a expansão urbana descontrolada
à proteção qualitativa dos solos

Corinne Manson

Professeure de droit public à l'université de Tours, co-directrice du laboratoire IRJI François Rabelais (UR 7496), Plateforme POPSU Transitions de Tours (MSH Val de Loire, UAR 3501 CNRS)

corinne.manson@univ-tours.fr

<https://orcid.org/0009-0007-9197-2858>

Tommy Leroux

Doctorant en droit et ATER à l'université de Tours, IRJI François Rabelais (UR 7496), Plateforme POPSU Transitions de Tours (MSH Val de Loire, UAR 3501 CNRS)

tommy.leroux@univ-tours.fr

<https://orcid.org/0009-0009-0991-3977>

RÉSUMÉ: En France, la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 limite la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers par l'objectif Zéro Artificialisation Nette qui impose à l'horizon 2050 dans les documents de planification urbaine une absence totale d'artificialisation des sols : toute artificialisation devra être compensée par la renaturation d'une surface équivalente. Elle introduit également en droit les fonctions écologiques des sols dans la définition de l'artificialisation et impose un coefficient de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables pour les projets de constructions. Si ces évolutions s'inscrivent dans la voie ouverte par l'intégration du développement durable dans le droit de l'urbanisme en droit français et par le projet de directive européenne du 5 juillet 2023 qui pose comme objectif que tous les sols européens soient en bonne santé d'ici 2050, elles restent insuffisantes. Une limitation à l'artificialisation des terres est prescrite, comme le prévoit le projet de directive, en imposant une protection quantitative des sols mais les outils prévus restent très largement insuffisants, particulièrement au niveau national en matière d'évaluation de la santé des sols et de la gestion durable des sols.

Mots-clefs : Transition de l'approche quantitative à l'approche qualitative du droit foncier; Protection qualitative des sols en droit de l'urbanisme et de l'environnement; Protection de la biodiversité ordinaire et foncière; Directive de l'Union européenne sur la surveillance des sols; Lutte contre l'étalement urbain

ABSTRACT: In France, the Climate and Resilience Law of 22 August 2021 limits the consumption of agricultural, natural and forest areas through the Zero Net Artificialisation target, which requires urban planning documents to ensure that there is no artificialisation of land by 2050: any artificialisation must be offset by the renaturation of an equivalent area. It also introduces the ecological functions of soil into the legal definition of artificialisation and imposes a coefficient of non-impermeable or eco-friendly areas for construction projects. While these developments are in line with the integration of sustainable development into French urban planning law and the draft European directive of 5 July 2023, which sets the objective of ensuring that all European soils are in good health by 2050, they remain insufficient. A limitation on land artificialisation is prescribed, as provided for in the draft directive, by imposing quantitative soil protection, but the tools provided remain largely insufficient, particularly at the national level in terms of soil health assessment and sustainable soil management.

RESUMO: Em França, a Lei do Clima e Resiliência de 22 de agosto de 2021 limita o consumo de espaços agrícolas, naturais e florestais através do objetivo Zero Artificialização Líquida, que impõe, até 2050, nos documentos de planeamento urbano, uma ausência total de artificialização dos solos: toda a artificialização deverá ser compensada pela renaturalização de uma superfície equivalente. Ela também introduz na lei as funções ecológicas dos solos na definição de artificialização e impõe um coeficiente de áreas não impermeabilizadas ou ecolo-

gicamente sustentáveis para projetos de construção. Embora estas evoluções se inscrevam na via aberta pela integração do desenvolvimento sustentável no direito urbanístico francês e pelo projeto de diretiva europeia de 5 de julho de 2023, que estabelece como objetivo que todos os solos europeus estejam em bom estado até 2050, elas continuam a ser insuficientes. É prescrita uma limitação à artificialização dos terrenos, tal como previsto no projeto de diretiva, impondo uma proteção quantitativa dos solos, mas os instrumentos previstos continuam a ser largamente insuficientes, particularmente a nível nacional em matéria de avaliação da saúde dos solos e da gestão sustentável dos solos.

1. INTRODUCTION

Objet de toutes les convoitises, socle de la propriété foncière et siège nécessaire des activités humaines, le sol n'en reste pas moins paradoxalement un important angle mort du droit français¹. Méconnu, rarement appréhendé pour lui-même, le sol ne fait pas l'objet d'un corpus normatif cohérent à la différence de l'eau et de l'air (Hermon, 2017, p. 17). En droit civil, ce dernier est conçu avant tout comme le support de la propriété. Disposant d'un droit absolu sur son fonds, le propriétaire du sol devient propriétaire par accession de toutes les choses qui s'incorporent au sol, y compris le sous-sol². En opposition aux régimes fonciers de l'ancien régime, le droit de propriété est théorisé lors de l'adoption du Code civil en 1804 comme étant « illimité » (Mazeaud, Chabas, 1994, p. 82), permettant au propriétaire de jouir « de la manière la plus absolue »³, voire avec « un despotisme complet » (Demolombe, 1870, p. 458) de son sol.

¹ Cette étude présente le cadre juridique des sols en France. Ce faisant, elle se limite au seul droit positif français. Elle s'appuie sur les travaux menés depuis deux ans au sein la plateforme de recherche-action entre Tours Métropole Val de Loire (l'autorité publique locale en charge des documents d'urbanisme pour la ville de Tours et ses alentours) et l'université de Tours.

Ces travaux, centrés sur la protection juridique des sols vivants, qui croisent études juridiques, regards interdisciplinaires (géographie, aménagement urbain, pédologie) études empiriques peuvent être suivis sur <https://popsu-tramebrune.univ-tours.fr>

² C. civ, art. 552

³ C. civ, art. 554

Les limites les plus importantes imposées aux propriétaires en matière d'utilisation du sol dériveront de servitudes administratives, au sens d'obligations imposées par le législateur au nom de l'intérêt général⁴. Il existe de nombreuses servitudes d'utilité publique relevant de thématiques particulières et pour certaines ayant une incidence directe sur les sols (forages miniers, protection des sites archéologiques, sols pollués...) mais les plus nombreuses sont les servitudes d'urbanisme.

La planification urbaine, liée à la croissance des villes induite notamment par l'industrialisation, se développe au début du XX^e siècle. En France, la loi dite *Le Cornudet* de 1919 oblige les villes françaises de 10 000 habitants et plus à se doter d'un Plan d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension et fixe dans son préambule trois priorités : le contrôle de la croissance des villes, la gestion des flux de circulation et la préservation de la salubrité et de l'hygiène.

Si la volonté de contrôler l'étalement urbain apparaît dès les premières lois d'urbanisme, les dispositions visaient avant tout à éviter une trop forte densification considérée comme dangereuse pour la santé des habitants (Pacquot, 2020). La réglementation du sol n'est alors qu'un instrument au profit d'objectifs de santé publique.

En 1941, prenant la suite de tentatives en 1918 et 1919, le régime de Vichy adopte une loi portant réforme du remembrement rural. Dans l'objectif d'en finir avec le morcellement parcellaire, jugé inadapté aux besoins d'une agriculture performante, d'importants échanges de parcelles sont réalisés. Cette technique, qui persistera après la Libération, entraînera de très importantes modifications du régime des terres en France. Le remembrement rural signera la fin de nombreux bocages. S'il permettra à l'agriculture française de bénéficier de parcelles arables d'un seul tenant plus étendues, le remembrement rural constituera aussi une atteinte particulièrement lourde à la biodiversité. La réglementation du sol reste un instrument au profit d'objectifs agricoles. La technique du remembrement dénote également d'une conception encore plus abstraite du sol, en ce que des parcelles à qualité similaires sont désormais tenues pour fongibles et interchangeables. Le détachement des personnes aux sols concrets se renforce et le souci de la biodiversité n'est pas pris en compte.

⁴ C. civ, art. 649

Un peu plus tard, l'importante loi d'orientation foncière de 1967, qui pose les bases du droit de l'urbanisme contemporain français, crée deux documents d'urbanisme qui viennent remplacer les premiers documents d'urbanisme créés par la loi de 1919 : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et le plan d'occupation des sols (POS).

Ces documents d'urbanisme qui visaient avant tout à arrêter des règles générales d'utilisation du sol ont pris une très grande importance lors de la décentralisation (1982-1983) qui transfère des blocs de compétences de l'État aux communes, départements et régions. Les communes, et leurs groupements (les établissements publics de coopération intercommunale), se voient confier l'urbanisme et par conséquent l'élaboration des documents d'urbanisme qui deviennent les pivots de la réglementation d'urbanisme. Cependant, l'État, reste « garant du patrimoine commun de la Nation » et à ce titre fixe des objectifs généraux du droit de l'urbanisme⁵ mettent l'accent sur la gestion « économe » du sol et sur « la protection des milieux naturels et des paysages ».

Dans les années 1980, la politique de gestion économe du foncier se renforce en se focalisant sur les espaces remarquables soumis à des pressions foncières très importantes sur le littoral (loi 1986) et à la montagne (loi 1985).

À partir de la fin des années 1990, le sujet est abordé de façon générale sur l'ensemble du territoire français et la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 marque un tournant dans le droit de l'urbanisme en intégrant les politiques de développement durable et tout particulièrement le déploiement du logement social et la lutte contre l'étalement urbain. Les lois suivantes confirment ces axes en invitant les collectivités porteuses de documents d'urbanisme à densifier les espaces déjà urbanisés pour limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels (ENAF) constatée sur tout le territoire. L'esprit de la législation préfère désormais que les villes se densifient plutôt qu'elles ne s'étalent sur les zones rurales encore préservées.

Les documents d'urbanisme sont encore aujourd'hui, en tant qu'instruments d'occupation du sol, les outils principaux de la lutte contre la

⁵ Loi du 9 janvier 1983, devenue l'article L. 110 du code de l'urbanisme

consommation et l'artificialisation des sols, permettant une protection quantitative des sols (I). Il faudra attendre la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 pour qu'une protection qualitative des sols soit timidement introduite dans le code de l'urbanisme avec la prise en compte des fonctions écologiques des sols dans la définition de l'artificialisation des sols et la fixation de l'objectif à l'horizon 2050 (II).

2. LA LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN : UNE PROTECTION QUANTITATIVE DES SOLS

Depuis le début des années 2000, les différents dispositifs législatifs et réglementaires ont renforcé la lutte contre l'extension urbaine pour préserver les sols agricoles et naturels (A). Cette volonté de préserver ces espaces privilégie une approche purement quantitative de la protection des sols qui apparaît aujourd'hui insuffisante (B).

2.1. La préservation des espaces agricoles et naturels

La loi SRU en 2000 fait de la limitation de l'étalement urbain l'un de ses objectifs prioritaires. Elle complète les objectifs généraux du droit de l'urbanisme en ajoutant « *la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages* » et l'exigence d'« *une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux* »⁶. Ces principes s'imposent aux documents d'urbanisme mis en place par cette loi : plans locaux d'urbanisme (PLU) et schémas de cohérence territoriale (SCoT) qui remplacent les documents mis en place par la loi de 1967, pour en faire les outils de mise en place du développement durable.

Les lois ultérieures confortent cette voie en introduisant progressivement des mesures en matière de maîtrise de consommation de l'espace. Depuis 2010, une analyse de la consommation d'espaces est requise pour l'élaboration et la révision des SCoT et des PLU. Cette

⁶ Les objectifs généraux du code de l'urbanisme sont actuellement codifiés à l'article L. 101-2 C. urb

analyse doit être complétée depuis 2014 par une étude de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis dans les PLU, en s'appuyant notamment sur les secteurs identifiés dans les SCoT. En cohérence avec ces analyses et d'autres éléments de diagnostic, en particulier l'évolution de la population et des besoins en équipements, les SCoT et les PLU doivent définir les objectifs et les règles adaptés en matière de consommation d'espace.

Plus ambitieux, **l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN)**, fixé par la Commission Européenne en 2011, impose un arrêt de « toute augmentation nette de la surface de terre occupée » d'ici 2050. Cet objectif est repris en France par deux rapports en 2018 et deux circulaires en 2019 et 2020 avant que la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, dite « *Loi Climat* » n'élève l'objectif « ZAN » au rang de norme législative. Cette loi inscrit la lutte contre l'artificialisation des sols dans une disposition programmatique, non codifiée, imposant une *absence de toute artificialisation nette des sols en 2050*. Le texte précise que la réalisation de cet objectif s'appréciera à l'échelle nationale, mais que sa mise en œuvre sera « *différenciée et territorialisée* » pour tenir compte des spécificités des territoires (valeur écologique des espaces naturels, pression foncière, perspectives de développement, etc.). S'agissant d'une disposition programmatique, il n'en résulte aucune obligation juridique pour les pouvoirs publics, pour que cet objectif soit imposé aux documents d'urbanisme, la loi Climat lui donne valeur d'objectif général du droit de l'urbanisme⁷ qui devra être mis en œuvre par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), mis en place avec une valeur normative en 2015, puis décliné dans les SCoT et les PLU. En outre, la loi pose une interdiction de principe de toute création de centres commerciaux et commerces de plus de 1000 m² de surface de vente qui conduirait à une artificialisation des sols (des dérogations pouvant être accordées pour les structures commerciales comprises entre 1000 et 10 000 m²).

⁷ C. urb. art. L. 101-2, 6°

Pour parvenir à ces objectifs, les documents d'urbanisme disposent d'une palette d'outils pour densifier ou inciter à la densification, introduits par le législateur en 2014, 2018 et renforcés en 2021 : suppression du « Coefficient d'occupation des sols » et de la taille minimale d'un terrain constructible, définition possible de secteurs de densité minimale ou dans lesquels une majoration de la constructibilité est accordée (pour construire du logement ou des bâtiments exemplaires d'un point de vue environnemental ou énergétique).

À la limitation de la consommation des « ENAF » (espaces naturels, agricoles et forestiers), s'ajoute l'obligation pour les documents d'urbanisme de prendre en compte les sites et secteurs faisant l'objet de protections spécifiques (sites Natura 2000, zones agricoles protégées, bois et forêts relevant du régime forestier, trames vertes et bleues pour préserver et restaurer un réseau de continuités écologiques terrestres et aquatiques...). En outre, ils peuvent déterminer d'autres secteurs à protéger, notamment au regard du potentiel agronomique, ou développer la renaturation en ville.

Ces dispositions font l'objet d'un contrôle renforcé.

Le principal **contrôle administratif** est mené par la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Elle est obligatoirement consultée lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme et de projets entraînant une réduction des espaces agricoles, naturels ou forestiers.

La commission départementale de la nature, des paysages et des sites concourt à la protection de la nature, à la préservation des paysages, des espaces et des sites. Elle intervient notamment pour les espaces faisant l'objet de protections spécifiques (sites Natura 2000...).

En matière d'aménagement commercial, les commissions d'aménagement commercial sont chargées de délivrer une autorisation d'exploitation commerciale pour les commerces de plus de 1 000 m² de surface de vente.

À ces contrôles administratifs s'ajoute le **contrôle de légalité du préfet**, qui en tant que représentant de l'État peut imposer à la commune ou au groupement de communes de reprendre le document d'urbanisme qui ne respecterait pas les règles en vigueur, particulièrement celles relatives à la consommation d'espaces agricoles et naturels. Ainsi, le préfet peut demander des modifications lorsque les disposi-

tions du document « autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs ». Le document d'urbanisme ne deviendra exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission au préfet des modifications demandées.

Enfin, le dernier **contrôle est exercé par le juge**. Il peut être saisi de règles ou d'orientations très spécifiques dans un document d'urbanisme, mais il peut également avoir une approche plus globale du document au regard des objectifs généraux du droit de l'urbanisme comme celui de la limite de la consommation d'espaces et de plus en plus de documents d'urbanisme (SCoT et PLU) sont annulés sur ce fondement. A titre d'exemples :

- la Cour administrative d'appel de Nancy en 2024 a confirmé l'annulation du SCoT de l'agglomération Thionvilloise prononcée par le tribunal administratif, en considérant que les objectifs de consommation foncière étaient excessifs⁸ ;
- celle de Bordeaux a confirmé en 2022 l'annulation du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat de la métropole de Toulouse pour des motifs liés à la consommation d'espaces naturels et agricoles⁹.
- Le Conseil d'État en 2024¹⁰ a confirmé la décision de la cour administrative d'appel de Nantes qui avait annulé le plan local d'urbanisme intercommunal d'une Communauté de communes pour une insuffisante maîtrise du développement urbain et une absence de gestion économe des espaces naturels.

2.2. Les insuffisances de l'approche quantitative de la protection des sol

La mise en œuvre de l'objectif « ZAN », outil principal de la sobriété foncière, est difficile tant en politique qu'en pratique.

⁸ CAA Nancy, 11 avril 2024, n° 23NCO784

⁹ CAA Bordeaux, 15 février 2022, n° 21BX02287 et 21BX02288

¹⁰ CE, 23 décembre 2024, n°49383

Si le ZAN s'impose directement aux aménagements commerciaux il doit être décliné dans les SRADDET, les SCoT et les PLU pour s'imposer aux autres constructions et aménagements. La loi Climat prévoyait des dates limites (2023 pour les SRADDET, 2026 pour les SCoT, 2027 pour les PLU) qui ont été reportées de neuf mois par la loi du 2 juillet 2023 « *visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation et à renforcer l'accompagnement des élus* » qui crée aussi un forfait national de 12 500 ha pour les projets d'envergure nationale ou européenne et accorde une consommation d'ENAF d'un hectare par commune. Une proposition de loi sénatoriale visant à « *instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux* », dite TRACE, a été votée le 18 mars 2025 par le Sénat. Elle repousse une nouvelle fois les délais de mise en compatibilité des SRADDET (2027), SCoT (2028) et PLU (2029) et vise à alléger de façon considérable les limitations à la consommation d'ENAF. En contre-pied à ce texte, une proposition de loi « *pour réussir la transition foncière* » a été déposée à l'Assemblée Nationale le 21 mai 2025.

Au-delà de ces débats législatifs relevant largement d'enjeux politiques, il semblerait, malgré tout, que beaucoup d'élus locaux restent favorables à la mise en place d'une politique de sobriété foncière¹¹.

Pour autant, des difficultés pratiques se posent avec le calendrier de l'objectif ZAN, qui se scinde en deux temps : d'abord la division en 2031 par deux du rythme de consommation d'ENAF par rapport à celui observé au cours de la période 2011-2021 puis l'objectif de « zéro artificialisation nette » du territoire c'est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées (rendues à la nature) que de surfaces artificialisées à l'horizon 2050.

Cette distinction entre « consommation » et « artificialisation », notion définie par la loi Climat « comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel

¹¹ Selon un questionnaire adressé en 2025 par la Fédération Nationale des SCoT à tous les porteurs de SCoT sur les 67,8 % de réponse, 69,2% indiquent être en train de modifier leur document pour intégrer les objectifs de la loi Climat de 17,9% ont prévu de le faire à court terme (<https://drive.google.com/file/d/1kt5WRrrH9-Odlg-7Iz5YnqcoX-cKBG4sj/view?pli=1>)

agronomique par son occupation ou son usage »¹², entraîne une difficulté d'autant plus grande que la consommation d'espaces par l'urbanisation ne se traduit pas toujours par une imperméabilisation des sols comme le démontre une étude de l'Observatoire Foncier de l'Agence d'urbanisme de Caen de juin 2025 qui conclut que plus de 70 % des sols qui ont été urbanisés – donc consommés – entre 2012 et 2023 sur son territoire restent perméables, dont une majorité végétalisée – et correspondent ainsi aux critères des sols non artificialisés (AUCAME, 2025).

Une meilleure connaissance de l'artificialisation par des données de terrain – qui n'étaient pas disponibles au moment de l'adoption de la loi – aurait peut-être pu permettre de répondre aux attentes contradictoires sur de nombreux espaces : densification urbaine versus renaturation des villes et lutte contre les îlots de chaleur ; réindustrialisation et construction de logements versus protection des ENAF tout en ouvrant la possibilité de porter des projets réellement innovants en matière de préservation des sols et peut-être permettre une meilleure acceptabilité sociale des limites imposées à la consommation d'espaces.

L'approche quantitative de la lutte contre la consommation d'espaces apparaît d'autant plus inadaptée que le Bilan environnemental publié par le gouvernement en juin 2025 fait état de 45 % de terres arables, 47 % de sols naturels et 8,3 % de terres artificialisées en utilisant la définition la plus large de l'artificialisation, celle de la base Teruti-Lucas du Ministère de l'Agriculture pour évaluer l'étalement urbain qui inclus non seulement les routes et bâtiments de toute nature, mais aussi les espaces non bâtis considérés comme urbains (espaces verts, pelouses, équipements sportifs, terrains vagues, etc.), c'est-à-dire des espaces perméables. Le pourcentage des terres artificialisées au sens de la loi Climat est donc encore plus faible.

Si l'approche quantitative peut se comprendre dans des États pour lesquels le taux de terres artificialisées est plus important, comme les Pays-Bas avec un taux de 13,4 % ou encore l'Allemagne (9,4 %)

¹² C. urb., art. L. 101-2-1 précisé par le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 qui fixe une nomenclature des sols artificialisés et non artificialisés en se référant essentiellement au caractère perméable ou non des sols

ou le Royaume-Uni (8,4)¹³. Le problème n'est pas tant la préservation des ENAF que celui de la façon dont les villes s'étendent. Comme le démontre, Eric Charmes, les agglomérations ne « s'étendent plus guère par étalement continu de leurs espaces bâtis, mais par émiettement » (Charmes, 2013, p. 23) ce qui provoque des coupures soulevant des difficultés pour la protection de la biodiversité, la gestion des mobilités et des équipements publics, de cohabitation entre zones agricoles et zones habitées...

En outre, la lutte contre l'étalement urbain n'assure qu'au mieux une protection par ricochet des sols car l'objectif n'est pas de protéger les fonctions écologiques des sols.

Certes, dans la mesure où le sol fonctionne en lien avec l'eau et les organismes vivants qu'il supporte, la lutte contre la consommation d'espaces favorise l'infiltration des eaux pluviales, ralentit l'érosion, préserve la biodiversité et prévient ainsi des risques qui menacent les sols : érosion, perte de matières organiques et de biodiversité, pollution et imperméabilisation. Cependant, elle ne peut suffire à assurer efficacement la protection des sols comme écosystèmes, même si elle est complétée par des législations concernant plus spécifiquement les sols comme la reconquête des friches permettant une dépollution des sols ou relevant de politiques environnementales (lutte contre la pollution de l'eau, droit des installations classées, réglementation de l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées...).

Autrement dit, les enjeux de l'artificialisation ne sont pas tant quantitatifs que qualitatifs et portent sur le choix des terres artificialisées en fonction de leur qualité et la façon dont elles le sont. D'autant que l'atteinte à la qualité des sols est loin de n'être portée par l'aménagement urbain. En effet, la qualité des terres agricoles est un sujet majeur. Un rapport du Sénat de 2020 déplore que « *Le haut niveau de productivité rendu possible par l'intensification de l'agriculture s'est en effet réalisé au prix d'atteintes à la biodiversité et à la qualité des sols, qui érodent lentement mais sûrement le capital productif agricole* » (Cartron, Fichet, 2020). L'ADEME a publié en 2019 une étude sur les indicateurs et outils de diagnostic opérationnels permettant d'évaluer le fonction-

¹³ Données de l'Agence européenne du développement (Base Corine Land Cover) - pour la France le taux est de 5 % sur cette base.

nement des sols agricoles et forestiers (ADEME, [2024 ou] 2019) mais les études restent très parcellaires. Une analyse menée en 2025 par une société spécialiste des sols qui s'appuie sur les données du Réseau de mesure de la qualité des sols, un groupement d'intérêt scientifique, et sur ses propres relevés indique que 48 % des 35 millions d'hectares de terres cultivées et de forêts sont en bon état, 35 % en état de dégradation modérée. 15 % sont en état de dégradation avancée et 2 % en état critique¹⁴. Même si la fiabilité scientifique de l'étude est discutée et au-delà des chiffres, l'enjeu est de mettre en place une protection qualitative des sols permettant de sauvegarder ses fonctions écologiques.

3. VERS UNE PROTECTION QUALITATIVE DES SOLS

La transition du droit français vers une protection plus qualitative des sols est encouragée par le droit de l'Union européenne (A) et reste encore à être renforcée (B).

3.1. Une protection qualitative des sols encouragée par le droit de l'Union européenne

La protection qualitative des sols constitue un enjeu autant écologique qu'économique pour l'Union européenne étant donné « qu'environ 60 % à 70 % des sols de l'Union européenne se trouvent actuellement en mauvais état de santé »¹⁵. A cet égard, « [i]nvestir dans la prévention et dans la restauration des sols dégradés est pertinent d'un point de vue économique. Parce qu'ils représentent le plus grand écosystème terrestre de l'Union européenne, les sols en bonne santé soutiennent de nombreux secteurs de l'économie tandis que leur dégradation coûte à l'UE plusieurs dizaines de milliards d'euros chaque année »¹⁶. L'Union

¹⁴ Étude accessible en ligne <https://genesis-soil-health.notion.site/le-barometre-sante-des-sols-france>

¹⁵ Résumé de l'analyse d'impact de la Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols, p. 1

¹⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat*, COM/2021/699 final, § 1

s'est ainsi fixé l'objectif qualitatif de parvenir à des sols en bonne santé. Outre les progrès à mener en matière de dépollution des sites contaminés, qui visent à réduire le nombre de surfaces foncières nuisibles à la santé humaine¹⁷ et aux écosystèmes naturels, l'Union ambitionne de parvenir à l'objectif « zéro artificialisation nette des sols » à l'Horizon 2050.

Ces objectifs se traduisent de nos jours au sein du projet de directive relative à la surveillance et à la résilience des sols¹⁸. La Commission européenne a récemment conclu un accord provisoire avec le Parlement européen à ce sujet le 10 avril 2025. Cette nouvelle directive, qui a été approuvée par le Conseil le 29 septembre 2025, doit encore être ratifiée par le Parlement ultérieurement pour une adoption définitive¹⁹.

Les points clefs de cet accord sont la mise en place d'un cadre global de surveillance de la santé des sols à l'échelle de UE, l'instauration de méthodes communes de descriptions des sols et la mise en place de principes d'atténuation de l'artificialisation des terres, tout particulièrement concernant leur imperméabilisation.

En conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité, la bonne réalisation de ces objectifs reposera sur la mise en œuvre par les États-membres de la directive. En ce sens, ce projet de directive « laisse une grande marge de manœuvre aux États membres pour déterminer les mesures qui leur conviennent le mieux et adapter l'approche proposée aux conditions locales. Il est essentiel de prendre en considération les spécificités régionales et locales du point de vue de la variabilité des sols, de l'utilisation des terres, des conditions climatiques et des aspects socio-économiques »²⁰.

La législation nationale constituera donc un pivot important pour la bonne réalisation des objectifs de la directive à venir. A cet égard, la

¹⁷ V. la mission « *Caring for soil is caring for life* » initiée par la Commission en 2020 : https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/caring-soil-caring-life_en

¹⁸ *Proposition de directive relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols)*, COM/2023/416 final

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/04/10/soil-monitoring-law-council-reaches-deal-with-parliament/> ; <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/09/29/council-adopts-new-rules-for-healthier-and-more-resilient-european-soils/>

²⁰ Proposition de directive précitée, p. 12

législation française, qui inclut déjà en son sein l'objectif ZAN, prévoit des mécanismes permettant une protection qualitative des sols. S'ils peuvent constituer un premier retour d'expérience, nombre de ces derniers restent pour autant perfectibles.

3.2. Une protection qualitative des sols à renforcer

Il existe des outils de protection des sols à **l'échelle nationale** mais ces derniers restent bornés à une logique quantitative ou sectorielle. Ces outils – utiles pour atteindre les nombreux objectifs que visent le droit de l'urbanisme²¹ – échouent à assurer une véritable protection qualitative des sols. Soit leur vocation à s'appliquer nationalement empêche d'avoir la précision suffisante pour assurer une protection des sols adaptés aux enjeux locaux (cas du RNU, qui de par sa vocation à s'appliquer nationalement doit rester suffisamment abstrait), soit ces dernières relèvent *in fine* d'une logique de pastillage et visent avant tout à protéger des enjeux différents, comme la sauvegarde de la santé publique (cas des secteurs d'information sur les sols²², à la fois non exhaustifs sur les sols pollués et limités à une approche de protection des populations et de dépollution). Cette dernière technique, qui repose notamment sur des diagnostics et état des risques remis aux acquéreurs lors des achats²³, pourrait servir d'inspiration à la création d'un véritable diagnostic des sols que devrait remettre le vendeur à tout acquéreur dans le cadre d'une cession immobilière. Une telle proposition – qui n'a pas encore été intégrée en droit positif – aurait l'avantage de renforcer la connaissance des parcelles foncières à l'occasion de chaque cession immobilière, au-delà de quelques hypothèses particulières actuellement prévues en droit (dont l'obligation de fournir une étude géotechnique de sol lors de la vente d'un terrain à bâtir constructible dans une zone soumise à un aléa retrait-gonflement des

²¹ C. urb., L. 101-2 et L. 101-2-1

²² C. envir., art. L. 125-6

²³ En général : CCH, art. L.271-4. Les informations concernant par les secteurs d'information sur les sols passent notamment par l'annexion d'une consultation du site web Georisques à la fin de chaque acte notarié de cession immobilière.

argiles (Barbier, Raimbrault, 2025)²⁴. Sa mise en œuvre généralisée à tous les terrains reste délicate, car l'enjeu de l'acceptabilité sociale ne doit pas être négligé dans la mise en œuvre de nouvelles techniques de protection foncière (sur la place de « faisabilité économique » dans le concept d'acceptabilité sociale, v. Baba, Raufflet, 2015). Les coûts de tels études – qui reposeraient sur les vendeurs – serait lourds et risqueraient de provoquer de manière contreproductive des rejets de ces dernières par les propriétaires, qui associeraient la protection des sols à une lourde contrainte financière. Par ailleurs, sauf à prévoir un dispositif contraignant spécifique (qui serait difficile à faire accepter aux propriétaires), un tel diagnostic risque de se borner à une simple information sur le sol, qui n'entraînera pas nécessairement la mise en place de protections spécifiques des sols en eux-mêmes par le nouveau propriétaire.

Au-delà d'un potentiel « diagnostic sol » à la charge des particuliers, la connaissance qualitative des sols peut être réalisée grâce à d'autres techniques territorialisées posant moins de difficultés d'acceptabilité sociale en ce qu'elles impliquent à titre principal des personnes publiques.

A l'inverse des outils nationaux, les **outils territorialisés** s'avèrent plus à même de protéger concrètement la qualité des sols. Leur force est de pouvoir tenir compte des spécificités propres à chaque sol, qui s'avèrent souvent très hétérogènes au sein d'une même commune. Trois techniques méritent particulièrement d'être présentées : les obligations réelles environnementales, les coefficients de végétalisation et la potentielle trame brune.

L'obligation réelle environnementale permet à un propriétaire de s'engager auprès d'un garant (personne publique ou association ayant pour objet la protection de l'environnement) à prendre des mesures de protections à l'égard d'un de ses biens²⁵. Cet engagement sera ultérieurement transmis à tous les acquéreurs successifs. La première force de cette technique est sa souplesse : libre à chaque propriétaire de choisir son garant et l'engagement. Pour de grands domaines fonciers, l'ORE constitue une technique fine et précise, permettant de

²⁴ CCH, art. L. 132-5

²⁵ C. envir., art. L. 132-3

constituer une protection sur mesure d'un ensemble foncier. Si elle se conçoit parfaitement pour protéger de grands domaines ou des parcelles remarquables, l'ORE peut également servir à protéger la biodiversité ordinaire (Association Agir pour l'environnement, 2025). Cette technique repose cependant sur les bonnes volontés et l'initiative des particuliers. Elle implique donc une démarche volontaire de leur part quant à la conclusion de l'ORE. À l'inverse d'autres législations étrangères, il n'existe pas en France de véritables incitations fiscales à leur conclusion (Meiller *et al.*, 2024, p. 12). Ces incitations sont pourtant l'une des clefs ayant permis l'essor de cette technique et leur acceptabilité sociale aux Etats-Unis.

Les coefficients de végétalisation (aussi appelés coefficients de biotope par surface (CBS)) visent, au sein des règlements des plans locaux d'urbanisme, à assurer une surface minimale végétalisée à l'échelle des parcelles²⁶. La philosophie du dispositif repose sur une logique de compensation. Elle implique méthodiquement d'établir en amont une typologie de surfaces foncières. De manière comptable, une surface non imperméabilisée vaudra 1, tandis qu'une surface totalement artificialisée vaudra 0. Entre ces deux extrêmes, les collectivités pourront établir des surfaces intercalaires (par exemple 0,5 pour une surface de terre sur dalle, 0,3 pour un mur végétalisé). Ces choix sont à la liberté des collectivités et on observe empiriquement d'importantes divergences à cet égard (Leroux, 2024 et Leroux, sous presse). Cette souplesse permise par le code de l'urbanisme permet à chaque collectivité d'adapter la technique à ses enjeux locaux.

Un exemple permettra de mieux illustrer le jeu de cette technique. Prenons un particulier souhaitant construire sur une parcelle pour laquelle le zonage indique que le coefficient à atteindre est de 0,6. Ce dernier n'empêchera pas absolument de construire par exemple une nouvelle terrasse, mais impliquera la mise en place de mesures compensatoires afin de respecter le coefficient de végétalisation à atteindre (par exemple végétaliser un mur ou planter des végétaux). Sans empêcher l'artificialisation, cette technique permet de la freiner. Constituant un outil du droit de l'urbanisme, les coefficients peuvent varier au gré du zonage réglementaire, ce qui permet aux collectivités publiques de

²⁶ C. urb., art. L. 151-22

cibler particulièrement certaines zones en fonction de leurs priorités (par exemple en instant un coefficient à 0,5 dans un secteur résidentiel et aucun dans une zone d'activité industrielle).

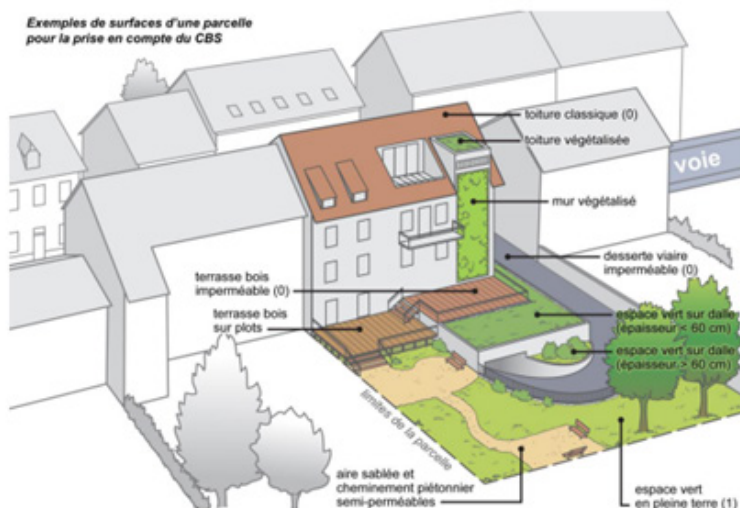
FIGURE 1. Extrait du règlement écrit du plan local d'urbanisme de Belfort

Pour calculer le CBS* de chaque projet, la nature de chaque type de surface mise en œuvre renvoie à un coefficient de référence.

Les coefficients applicables sur le territoire de la ville de Belfort sont les suivants :

Type de surface	Définition	Exemple	Coefficient de prise en compte
Surface imperméable	revêtement imperméable pour l'air et l'eau sans végétation	Enrobé, terrasse béton...	0
Toiture* classique	Couverture de bâtiment* n'opposant aucune retenue pour les eaux pluviales	Tuiles, shingle, bac acier...	0
Surface semi-perméable	revêtement perméable pour l'air et l'eau sans végétation	Enrobé drainant, pavage sur lit de sable, terrasse bois sur plots, gravillons...	0,3
Toiture* végétalisée extensive	revêtement perméable pour l'air et l'eau avec végétation	Toiture terrasse* avec une épaisseur de substrat inférieure à 10 cm (avec un minimum de 5 cm)	0,3
Mur végétalisé	végétalisation des murs aveugles	Type Patrick Blanc, caissettes végétalisées rapportées...	0,3
Espace vert sur dalle	espace vert sur dalle avec une épaisseur de terre végétale inférieure à 60 cm	Toiture terrasse* intensive, espace vert sur garage souterrain...	0,5
Espace vert sur dalle	espace vert sur dalle avec une épaisseur de terre végétale supérieure à 60cm	Jardin suspendu, espace vert sur garage souterrain...	0,7
Espace vert en pleine terre*	sol naturel végétalisé	Jardin, terrain engazonné...	1

Exemples de surfaces d'une parcelle pour la prise en compte du CBS



* les mots suivis d'un astérisque sont définis au lexique du présent règlement.

Une variation de cette technique est le **coefficient de pleine terre**. La philosophie n'est plus celle de la compensation, mais celle de l'évitement. Elle impose de ne pas artificialiser en deçà d'un certain pourcentage la surface de parcelles (par exemple 40 % de la parcelle qui doit rester en pleine terre). Plus restrictif que les coefficients de végétalisation en ce qu'il ne permet pas de « négociation » via des mesures de compensations, le coefficient de pleine terre assure une protection plus affirmée des sols.

Ces deux coefficients constituent des techniques permettant aux collectivités publiques d'avoir un nuancier entre l'autorisation et l'interdiction pure et simple de construire au sein de leur document de planification. Cette finesse permet d'opérer des équilibres entre les enjeux de développements locaux (industrie, logement, services publics) et la sauvegarde de la biodiversité et des fonctions des sols. Il appartient désormais aux collectivités publiques de plus de 50 000 habitants de s'en saisir, car leur mise en place devient obligatoire dans leur plan local d'urbanisme²⁷.

La mise en œuvre de ces techniques implique toutefois une connaissance pédologique précise au préalable pour être en mesure de bien les justifier.

Une politique efficace de protection qualitative des sols implique la mise en œuvre préalable de sondages pédologiques, suivant des méthodes particulières précises (Cousin *et al.*, 2025), afin d'obtenir une vision de l'état actuel des sols au sein du territoire de la collectivité locale (v. pour une étude d'ampleur sur le territoire de Rouen Métropole : Le Gouée, 2024). Il y a là un enjeu de taille, car la connaissance sur sols reste de manière générale lacunaire et les chercheurs pédologiques fort peu nombreux par rapports aux besoins. Cette connaissance pédologique permettra aux collectivités publiques de mieux justifier les choix opérés dans le cadre de leurs documents de planification réglementaire. La connaissance scientifique des sols, qui présente des intérêts pour la santé humaine et l'avancée du savoir, renforce d'autant les documents d'urbanisme en cas de contentieux, en ce qu'elle permettra de justifier les choix de protection foncières réalisées au sein du plan

²⁷ C. urb, art. L. 151-22 al. 2 sont aussi visées les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographiques.

local d'urbanisme. En dépit des coûts, les collectivités publiques ont donc tout intérêt à réaliser ces sondages, afin de pouvoir agir avec précision en faveur d'une protection qualitative des sols sur leur territoire.

La technique encore balbutiante de la **trame brune** constituerait certainement la synthèse d'une bonne connaissance pédologique traduite dans le zonage juridique. Sur le modèle des trames vertes et bleues, il pourrait être envisagé d'introduire dans le code de l'urbanisme la possibilité d'ajouter de telles trames au sein des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des plans locaux d'urbanisme²⁸. Cela constituerait la poursuite logique de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 qui avait la volonté de mobiliser davantage la technique des OAP « au service notamment du nouvel objectif de lutte contre l'artificialisation des sols » (Jacquot, Priet, Marie, 2025, p. 425). Assise sur une bonne connaissance des fonctions et de l'état des sols locaux, la trame pourrait permettre de protéger des corridors écologiques fonciers souterrain ou terrestres. La technique reste cependant pour l'heure encore en débat et son adossement à la force normative relative des OAP (rapport de *compatibilité* entre le projet de construction et l'OAP²⁹) en réduit l'utilité pour protéger les sols les plus dégradés. Pour autant, cette technique participe de l'essor des protections qualitatives des sols, et mérite d'être considérée. Une collectivité ambitieuse quant à la protection quantitative de ses sols doit pouvoir compter sur une palette diversifiée d'outils. Leur bonne combinaison, assise sur une bonne connaissance pédologique locale, lui permettra de protéger au mieux ses sols pour atteindre les objectifs de préservation foncière.

4. CONCLUSION : L'évolution du droit de propriété ?

D'aucuns plaident parfois pour une réforme du droit de propriété, afin de rendre le droit français en général – et son droit des biens en particulier – plus protecteur de l'environnement. On peut sérieusement douter que modifier la lettre de la loi – notamment quant au caractère absolu du droit de propriété, qui n'a depuis longtemps plus d'absolu

²⁸ C. urb, art. L.151-6-2. et art., R. 151-7 al. 2.

²⁹ C. urb, art. L. 152-1

que le nom – permette concrètement de protéger plus efficacement les sols.

Le dernier projet de réforme du droit des biens ayant désormais 17 ans et n'étant plus à l'agenda politique, il semble plus probable que la protection qualitative des sols intervienne sur le fondement du droit de l'urbanisme et de l'environnement si l'objectif est bien de respecter l'horizon 2050 fixé conjointement par le droit de l'UE et le droit français.

BIBLIOGRAPHIE

- AGIR POUR L'ENVIRONNEMENT, (2025) *Les 25 premières réserves de biodiversité*, sl : Association Agir pour l'environnement, 2025,
- AUCAME (2025), *Observatoire foncier : Imperméabilisation et végétalisation des sols urbains de Caen Normandie Métropole*, Caen : Éditions de l'AUCAME Caen Normandie, <https://www.aucame.fr/catalogue/observatoire-du-foncier/observatoire-foncier---impermeabilisation-et-vegetalisation-des-sols-urbains-de-caen-normandie-metropole-522.html?#>
- BABA, S. RAUFFLET E. (2015), « L'acceptabilité sociale : une notion en consolidation » *Management International*, vol. 19, n° 3, 99
- BRANCHU P., MARSEILLE F., BÉCHET, B., et al. (2022) *MUSE. Intégrer la multifonctionnalité dans les documents d'urbanisme*. Angers : Éditions de l'ADEME : <https://librairie.ademe.fr/urbanisme-territoires-et-sols/5415-muse-integrer-la-multifonctionnalite-des-sols-dans-les-documents-d-urbanisme.html#>
- CALVARUSO, Ch. BLANCHART A., BERTIN S., (2019) *Diagnostic de la qualité des sols agricoles et forestiers*, Angers : Éditions de l'ADEME
- CARTRON, F. FICHET, J-L (2020) « *Rapport d'information sénatorial Vers une alimentation durable : Un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental majeur pour la France* », Paris : Sénat, Session ordinaire de 2019-2020, rapport d'information n° 476,
- CHARMES, E. (2013) « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Études foncières*, n°162, 23
- COLLECTIF, (2025) *Revue Urbanisme*, « Dense, dense, dense – La densification en débat », n° 44

- COUSIN I, DESROUSSEAU M., ANGERS D., *et al.* (2022) *Préserver la qualité des sols : vers un référentiel d'indicateurs. Rapport d'étude*. INRAE. <https://hal.inrae.fr/hal-04934694v2>
- DEMOLOMBE, Ch. (1870), *Cours de code civil*, [Caen et] Paris : Auguste Durant L. Hachette et C^{ie}, 4^e éd., t. IX, 1861, n° 543, 458
- HERMON, C., (2017) « La protection du sol en droit », *Droit & ville*, 2017/2, n° 84, 17
- JACQUOT, H. PRIET, F. MARIE, S. (2025) *Droit de l'urbanisme*, Paris : Dalloz, coll. « Précis », 10^e éd., n° 285, 425
- LE GOUÉE, P. (2024) *Les sols de la Métropole Rouen Normandie : De l'élaboration du Référentiel pédologique à l'évaluation et l'analyse territorialisée de leurs fonctions écologiques*, Caen ; Rouen : <https://www.normandie-artificialisation.fr/caracterisation-des-sols-de-la-metropole-de-rouen-a148.html>
- LE ROUX, T. (2024) *Panorama des coefficients de biotope par surface dans les PLU métropolitains*, Plateforme POPSU Transitions de Tours., <https://hal.science/hal-05272480v1>
- LE ROUX, T. (sous presse) « Les attentes divergentes concernant la légistique en droit : illustration empirique par le droit de l'urbanisme. » *Revue Droit, Économie et Management*, Rennes : Presses de l'école normale supérieure de Rennes, vol. 1. <https://hal.science/hal-05124427v1>
- MAZEAUD, H., L. J., CHABAS, F. (1994) *Leçons de droit civil. t. 2. Les biens, Droit de propriété et ses démembrements*, Montchrestien, 8^e éd., 82
- MEILLER, E. SEGUIN, A. BERTHOL C. *et al.*, (2024) “Servitude environnementale et obligation réelle environnementale » *Construction - Urbanisme* n° 7-8, étude 7, 12
- PACQUOT, T. (2020) *Mesure et démesure des villes*, Paris : CNRS Éditions



Políticas de Habitação, Reclassificação de Solos e Realidade da Construção: Está Portugal no Caminho Certo?

Housing Policies, Land Reclassification,
and Construction Reality: Is Portugal
on the Right Path?

Carla Patrícia Dias

Arquiteta, Lisboa, Portugal

carlap.sdias@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-0744-0580>

RESUMO: O artigo analisa o direito à habitação em Portugal como um princípio estruturante do ordenamento do território, demonstrando que as políticas recentes – designadamente a reclassificação de solos e o Simplex Urbanístico – não asseguram a efetividade deste direito constitucional. Através de uma abordagem jurídico-comparada, confrontam-se os diplomas de 2024 com os princípios da função social da propriedade, da proporcionalidade e da coerência territorial, concluindo que a desarticulação normativa e a ausência de regulação económica comprometem a justiça habitacional. Os custos de construção e reabilitação são tratados como limites materiais do direito à habitação, impondo ao Estado o dever jurídico de intervir para garantir acessibilidade e equidade. A análise de experiências estrangeiras – Alemanha, Espanha e Irlanda – demonstra que a eficácia do direito à habitação depende da integração entre regulação pública, planeamento urbano e financiamento estável. O estudo propõe, por fim, uma política de habitação juridicamente integrada, baseada na cooperação pública e comunitária, na regulação do mercado e na prioridade da reabilitação urbana. O direito à habitação é, assim, entendido como condição de realização do Estado social e instrumento de justiça territorial.

Palavras-chave: habitação acessível, política de solos, planeamento urbano, função social da propriedade, justiça territorial.

ABSTRACT: This article analyses the right to housing in Portugal as a structuring principle of territorial planning, arguing that recent policies – notably rural land reclassification and urban simplification (“Simplex Urbanístico”) – fail to ensure the effective implementation of this constitutional right. Through a legal-comparative approach, the 2024 decrees are examined against the principles of the social function of property, proportionality, and territorial coherence. The study concludes that normative fragmentation and the absence of economic regulation undermine housing justice. Construction and rehabilitation costs are identified as material limits to the right to housing, imposing on the State a legal duty to intervene to ensure accessibility and fairness. Comparative analysis of Germany, Spain and Ireland demonstrates that the effectiveness of housing rights depends on the integration of public regulation, urban planning, and stable funding mechanisms. The article proposes a legally integrated housing policy based on public-community cooperation, market regulation, and the priority of urban rehabilitation. The right to housing is thus presented as a cornerstone of the welfare state and an essential instrument of territorial justice.

Keywords: affordable housing, land policy, urban planning, social function of property, territorial justice

1. O DIREITO À HABITAÇÃO E O ACESSO AO SOLO URBANO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

O direito à habitação, consagrado no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)¹, estabelece um dever positivo do Estado de “assegurar o direito à habitação para todos” e de “programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território”^{2 3 4}. Não se trata, portanto, de um mero ideal político, mas de um direito fundamental de natureza prestacional, cuja concretização exige uma articulação estreita entre políticas de solos, instrumentos de planeamento e mecanismos de regulação do mercado imobiliário.

Todavia, o percurso histórico das políticas públicas portuguesas têm revelado uma distância estrutural entre o texto constitucional e a realidade habitacional. A ausência de uma política nacional de habitação coerente, aliada à liberalização progressiva do mercado imobiliário⁵ e à fragilidade dos instrumentos de planeamento urbano, conduziu a um cenário em que o acesso ao solo urbano é determinado mais pela capacidade financeira dos agentes do que por critérios de justiça territorial ou interesse público. A crise habitacional contemporânea, que se intensificou após 2020, é o resultado visível dessa desarticulação.

A partir de 2022, o debate político e jurídico concentrou-se em duas medidas centrais: a reclassificação de solos rústicos para urbanos, prevista no Decreto-Lei n.º 117/2024, e o Simplex Urbanístico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2024. Ambos os diplomas foram apresentados como respostas urgentes à escassez de habitação e à lentidão dos processos administrativos, mas a sua eficácia e coerência jurídica têm sido alvo de contestação. A questão que se coloca não é apenas técnica

¹ Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional, Diário da República n.º 155/2005, Série I-A, 12 de agosto de 2005

² Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010

³ Oliveira, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2020.

⁴ Gomes Canotilho, J. J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2018

⁵ Gonçalves, Pedro, “O direito à habitação e o Estado Social”, *Revista de Direito Público*, n.º 37, 2021, pp. 45-72

ou urbanística: é essencialmente jurídica e estrutural – saber se estas medidas respeitam os princípios constitucionais que regem o uso do solo e o direito à habitação.

Com efeito, o artigo 66.º da CRP consagra o princípio da sustentabilidade ambiental e impõe ao Estado o dever de “promover o ordenamento do território com vista a um desenvolvimento equilibrado e sustentável”. Este princípio, conjugado com o artigo 65.º, forma o núcleo do que se pode designar como constitucionalização do território habitável: o reconhecimento de que o acesso à habitação não pode ser dissociado da gestão racional do solo, da preservação dos recursos naturais e da coesão social. Assim, qualquer política de habitação deve ser juridicamente avaliada à luz dessa dupla exigência – acessibilidade e sustentabilidade.

O problema português reside precisamente na falta de integração entre estes dois domínios. O regime jurídico do solo urbano, previsto na Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014), define instrumentos claros de planeamento, como os planos diretores municipais e os programas de execução, que deveriam garantir a justa repartição de encargos e benefícios. A reclassificação de solos rústicos surge como medida excecional, mas tende a ser usada como atalho para suprir falhas no planeamento, sem assegurar a necessária coerência entre o interesse público, a função social da propriedade e os deveres de sustentabilidade territorial.

Neste contexto, o acesso equitativo ao solo urbano transforma-se numa questão de justiça constitucional. A especulação imobiliária, a valorização artificial dos terrenos e a ineficácia dos mecanismos de regulação comprometem o princípio da igualdade material no usufruto do território. O resultado é um sistema jurídico que formalmente reconhece o direito à habitação, mas materialmente o inviabiliza, deslocando o problema do plano normativo para o plano económico.

O objetivo deste artigo é precisamente examinar essa contradição. Propõe-se demonstrar que as recentes reformas legislativas, embora apresentadas como soluções para a crise habitacional, não resolvem o desequilíbrio estrutural entre o mercado e o direito, e, em alguns casos, podem até agravá-lo. A análise será feita em quatro dimensões:

- (i) o enquadramento jurídico das medidas recentes e a sua compatibilidade com os princípios constitucionais;
- (ii) os custos e limitações materiais da construção como obstáculo jurídico à efetivação do direito à habitação;
- (iii) a comparação com modelos internacionais que equilibram planeamento, regulação e acessibilidade; e
- (iv) a formulação de propostas normativas que assegurem um acesso justo e sustentável ao solo urbano.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem jurídico-comparada e interdisciplinar, cruzando a análise normativa com a experiência prática em legalização e reabilitação urbana. O estudo parte da premissa de que o direito à habitação deve ser compreendido como um princípio estruturante do Estado Social, e não como uma política setorial dependente das dinâmicas de mercado. Assim, discute-se o papel do Estado enquanto garante da função social da propriedade, promotor de uma regulação eficaz do solo e agente ativo na concretização do direito constitucional à habitação.

A reflexão que se segue, trata-se de uma análise jurídico-doutrinal e comparada, não empírica. Assim, os resultados devem ser lidos como contributos de reflexão normativa, não como levantamento estatístico ou estudo de caso. Não se pretende esgotar o tema, mas contribuir para a construção de uma doutrina jurídica da habitação acessível, capaz de integrar as dimensões económica, territorial e social da habitação num quadro normativo coerente. jurídico de concretização de direitos fundamentais, que exige uma leitura integrada do ordenamento do território e da justiça social.

2. MEDIDAS LEGISLATIVAS RECENTES E A SUA COERÊNCIA COM OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A crise habitacional portuguesa levou à adoção de dois diplomas legislativos centrais: o Decreto-Lei n.º 117/2024, que estabelece um regime excecional para a reclassificação de solos rústicos em urbanos, e o Decreto-Lei n.º 10/2024, que institui o chamado Simplex Urbanís-

tico. Ambos partem da premissa de que o problema do acesso à habitação reside na falta de solo disponível e na morosidade procedimental das operações urbanísticas. Contudo, ao analisar a sua estrutura normativa e a sua inserção no ordenamento jurídico, percebe-se que estes diplomas tratam sintomas em vez de causas e, em alguns pontos, fragilizam os princípios basilares do planeamento territorial.

2.1. A reclassificação de solos rústicos: exceção que ameaça tornar-se regra

O Decreto-Lei n.º 117/2024 cria um regime excecional que permite a construção em solo rústico⁶, desde que, pelo menos, 70% da área edificada se destine a habitação pública ou acessível. À primeira vista, o diploma parece alinhar-se com o princípio da função social da propriedade – concretizando a utilização do solo em prol de um fim social relevante. Porém, a análise jurídica revela contradições substanciais.

Em primeiro lugar, a medida altera o equilíbrio previsto na Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014)⁷, que estabelece que a classificação do solo deve basear-se em critérios de sustentabilidade, racionalidade e adequação aos instrumentos de gestão territorial. Ao permitir que os municípios deliberem a reclassificação de solos sem uma revisão prévia dos planos diretores municipais, o diploma cria uma via paralela ao planeamento, subvertendo o princípio da coerência e hierarquia dos instrumentos de gestão territorial.

Em segundo lugar, a norma carece de mecanismos de controlo jurídico e ambiental robustos. O diploma prevê que a reclassificação dependa de “fundamentação técnica e pareceres favoráveis”, mas omite critérios objetivos para a sua avaliação. O risco de decisões discricionárias é elevado, sobretudo em contextos de pressão imobiliária, onde os interesses económicos tendem a sobrepor-se ao interesse público. Esta lacuna contraria o princípio da proporcionalidade admi-

⁶ Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de setembro, Diário da República, Série I

⁷ Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo, Diário da República, Série I

nistrativa, consagrado no artigo 266.º da CRP⁸, e o princípio da prevenção ambiental, decorrente do artigo 66.º.

Em termos de jurisprudência, o Supremo Tribunal Administrativo (Acórdão n.º 01103/08) já advertira que qualquer decisão urbanística que envolva alteração de uso do solo deve ser devidamente fundamentada⁹, proporcional e compatível com os instrumentos de planeamento em vigor. A introdução de um regime excecional de reclassificação sem controlo judicial prévio ou critérios técnicos claros parece violar essa orientação, potenciando litigância futura e insegurança jurídica.

Além disso, a medida não resolve a verdadeira causa da inacessibilidade ao solo urbano – o preço e a especulação. O problema não é quantitativo, mas qualitativo: existe solo urbano suficiente, mas inativo, retido em mãos privadas ou sujeito a lógicas especulativas. A simples ampliação do perímetro urbano pode até aumentar a valorização artificial do solo, contrariando o objetivo de garantir habitação acessível. Assim, a exceção criada pelo Decreto-Lei n.º 117/2024 ameaça converter-se num instrumento de distorção do mercado, e não de correção social.

2.2. O Simplex Urbanístico: simplificação ou erosão das garantias públicas?

O Decreto-Lei n.º 10/2024 introduz uma reforma abrangente dos procedimentos administrativos no urbanismo¹⁰, prometendo reduzir prazos e eliminar entraves burocráticos. Em termos declarativos, visa reforçar a eficiência administrativa e promover o investimento, o que é coerente com o princípio da boa administração previsto no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Contudo, ao simplificar em excesso, o diploma compromete a densidade técnica e o controlo público das decisões urbanísticas.

⁸ Gomes Canotilho, J. J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2018

⁹ Tribunal Administrativo Supremo, Acórdão n.º 01103/08, 19 de novembro de 2008

¹⁰ Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, Diário da República, Série I

Uma das alterações mais controversas é a substituição de pareceres vinculativos por pareceres meramente consultivos e a ampliação dos casos em que é possível submeter projetos mediante comunicação prévia, sem licenciamento formal. Na prática, o Simplex transfere o ónus da legalidade urbanística para o projetista ou o requerente, fragilizando o papel fiscalizador da administração pública. Esta transferência, ainda que apresentada como “descentralização de responsabilidade”, é contrária ao princípio da autotutela administrativa – que impõe à administração o dever de garantir a legalidade e proporcionalidade das suas decisões.

Além disso, o diploma omite uma questão central: a simplificação processual não altera a complexidade material do urbanismo. A redução de prazos e formalidades não cria capacidade técnica nem resolve carências estruturais nos serviços municipais. Ao contrário, pode agravar a vulnerabilidade das autarquias, que continuam sem recursos humanos qualificados e sem meios tecnológicos adequados para acompanhar a execução dos projetos. O resultado é uma falsa eficiência, que esconde o risco de decisões arbitrárias e de aumento de litigância administrativa¹¹.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, o Simplex suscita dúvidas de compatibilidade com o princípio da reserva de administração técnica. Este princípio, embora não expressamente formulado na CRP, decorre da própria natureza das competências administrativas: certas decisões exigem avaliação técnica especializada, não podendo ser reduzidas a atos meramente formais. A eliminação de pareceres vinculativos e a compressão dos prazos de análise podem configurar uma violação indireta do princípio da legalidade administrativa, ao reduzir a margem de apreciação técnica que o legislador deve preservar.

A retórica da desburocratização, embora sedutora, tende a confundir celeridade com simplificação e simplificação com desregulação. A doutrina urbanística tem sublinhado que o verdadeiro problema da morosidade não reside na existência de normas, mas na falta de coordenação e digitalização dos procedimentos. Sem um investimento

¹¹ Carvalho, Tiago, “A simplificação administrativa e os riscos da deslegalização urbanística”, *Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente*, n.º 12, 2024

estrutural em recursos humanos, plataformas integradas e interoperabilidade administrativa, qualquer tentativa de acelerar o licenciamento é meramente cosmética. Assim, o Simplex Urbanístico pode ser entendido não como instrumento de boa administração, mas como redução do Estado a mero gestor formal de processos, abdicando da função de garante da qualidade urbanística e ambiental

2.3. O conflito entre eficácia administrativa e coerência territorial

O que une os dois diplomas – reclassificação e simplificação – é uma visão reativa e fragmentada do ordenamento do território. Ambos respondem à urgência habitacional sem um quadro sistémico que articule planeamento, regulação e financiamento.

Do ponto de vista jurídico, isto traduz-se num conflito entre dois valores constitucionais: eficácia administrativa e coerência territorial.

O princípio da eficácia, derivado do artigo 266.º da CRP, impõe à administração o dever de atuar de forma célere e eficiente. Mas este princípio não é absoluto – deve ser equilibrado com o princípio da legalidade, da proporcionalidade e do interesse público. O ordenamento do território não é um campo onde a eficiência possa ser obtida à custa da racionalidade normativa. Pelo contrário, a eficácia administrativa deve servir a coerência territorial e não substituí-la.

O resultado das reformas recentes é a criação de instrumentos desarticulados, que operam fora do sistema de planeamento e sem mecanismos de avaliação de impacto territorial. A reclassificação de solos introduz incerteza quanto à integridade dos perímetros urbanos; o Simplex reduz o escrutínio técnico das operações. Em conjunto, ambos contribuem para desconstruir a ideia de planeamento como instrumento jurídico de coordenação – uma das pedras basilares do modelo português de gestão territorial desde 1998.

Do ponto de vista dogmático, esta fragmentação contraria o princípio da coerência normativa, que exige que as normas se integrem num sistema racional e previsível. Ao criar exceções sucessivas à regra do planeamento, o legislador promove um estado de exceção permanente no direito do urbanismo, enfraquecendo o valor jurídico dos planos e minando a confiança pública na previsibilidade do sistema. Tal tendên-

cia é perigosa, pois o planeamento urbano é, em última instância, um instrumento de realização de direitos fundamentais, e não um entrave à sua concretização¹²¹³.

2.4. Um direito à habitação sem território é um direito incompleto

O exame conjunto dos diplomas revela uma contradição de fundo: a tentativa de resolver a crise habitacional sem enfrentar o problema jurídico do solo. A habitação não é um bem que se possa dissociar do território; depende da existência de infraestruturas, acessibilidades, serviços e integração urbana. A reclassificação de solos sem planeamento e a simplificação administrativa sem capacidade técnica são expressões do mesmo erro: a redução da habitação a produto de mercado, e não a direito jurídico com suporte territorial.

O direito à habitação, enquanto direito social constitucionalmente protegido, exige políticas públicas coerentes e juridicamente fundamentadas, não medidas casuísticas. A função do direito urbanístico é precisamente garantir essa coerência – assegurar que cada intervenção no território contribua para um sistema urbano equitativo e sustentável. O desvio legislativo que se observa em 2024 representa, portanto, um retrocesso na concretização do modelo de Estado social delineado pela Constituição.

Em conclusão, as reformas de 2024 não são neutras. Elas redefinem, ainda que implicitamente, a relação entre o Estado, o território e o cidadão. Ao privilegiar a exceção sobre a regra e a rapidez sobre a ponderação, o legislador afasta-se do princípio fundamental segundo o qual o ordenamento do território é um instrumento de justiça social e não um obstáculo à economia.

O desafio jurídico que se coloca é restaurar o equilíbrio: garantir que a eficiência administrativa e a reclassificação territorial sirvam o direito à habitação, e não o contrário.

¹² Ferreira, António Cândido de Oliveira, *Direito Administrativo do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2021

¹³ Comissão Europeia, *Pacto Ecológico Europeu*, Bruxelas, 2019.

3. OS CUSTOS DA CONSTRUÇÃO COMO OBSTÁCULO JURÍDICO E MATERIAL À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À HABITAÇÃO

A política de solos e a regulação urbanística são, por definição, instrumentos jurídicos orientados para o interesse público. No entanto, o direito à habitação, tal como consagrado no artigo 65.º da Constituição, não se concretiza apenas através da criação de solo urbano ou da simplificação administrativa. A sua efetividade depende de um conjunto de condições materiais – económicas, financeiras e técnicas – que determinam se a construção ou a reabilitação habitacional são viáveis. Estas condições não podem ser tratadas como fatores externos ao sistema jurídico, pois a inacessibilidade económica à habitação traduz-se numa ineficácia jurídica do direito constitucional¹⁴.

3.1. O custo como limite material do direito constitucional

A Constituição impõe ao Estado o dever de “adotar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território” (art. 65.º, n.º 2, alínea a)), mas não define o alcance material desse dever. A jurisprudência constitucional tem, tradicionalmente, entendido os direitos sociais como direitos de realização progressiva, dependentes de recursos disponíveis. Contudo, essa limitação orçamental não exonera o Estado da responsabilidade de garantir as condições estruturais mínimas para o exercício do direito – neste caso, assegurar que o solo urbano e a construção sejam acessíveis a preços justos.

A ausência de mecanismos de controlo e de regulação económica no setor da construção traduz-se num défice de efetividade normativa. Em termos jurídicos, trata-se de uma falha na execução do dever de proteção, uma dimensão do direito fundamental que obriga o Estado a impedir que fatores económicos ou privados anulem o exercício do direito social. O Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 509/2002, reconheceu que “a reserva do possível não pode justificar a omissão de políticas públicas adequadas à concretização progressiva dos direitos

¹⁴ Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 509/2002, 19 de dezembro de 2002

sociais”¹⁵. No domínio da habitação, essa obrigação inclui não apenas medidas legislativas, mas também intervenções estruturais no mercado e no financiamento da construção.

O custo de construção, portanto, não é uma variável neutra: é um parâmetro jurídico. Quando o preço do metro quadrado, os encargos fiscais e o custo do financiamento inviabilizam a criação de habitação acessível, o direito à habitação deixa de ter eficácia prática. A Constituição não se limita a reconhecer um direito formal – impõe a obrigação positiva de remover barreiras económicas que o tornem inatingível.

3.2. Estrutura de custos e ausência de instrumentos de regulação

Os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) e da Associação dos Industriais da Construção Civil mostram que, entre 2020 e 2024, o custo médio por metro quadrado de construção aumentou mais de 25%, com variações significativas entre regiões¹⁶. Este aumento não foi acompanhado por medidas eficazes de controlo de preços ou incentivos fiscais direcionados à habitação acessível.

Em paralelo, a escassez de mão de obra qualificada, a volatilidade dos materiais de construção e o aumento das taxas de juro criaram um ambiente em que a rentabilidade da construção depende quase exclusivamente de segmentos de mercado médio-alto, deixando de fora a habitação social e cooperativa.

Do ponto de vista jurídico, esta realidade revela uma lacuna regulatória. O regime jurídico da construção e reabilitação urbana, previsto no Decreto-Lei n.º 555/99 (RJUE), não contém instrumentos de controlo de custos ou de incentivos à moderação de preços¹⁷. O legislador tem confiado excessivamente na autorregulação do mercado e na atuação indireta do Estado através de programas pontuais, como o “1.º Direito” ou o “Mais Habitação”.

¹⁵ Ferreira, Rui, “A reserva do possível e a concretização dos direitos sociais”, *Revista de Direito Público*, n.º 21, 2015, pp. 59-78

¹⁶ Instituto Nacional de Estatística, Índice de Custos de Construção de Habitação Nova – Relatórios 2020-2024, Lisboa, INE, 2024

¹⁷ Marques, Ana Filipa, “Instrumentos Económicos no Direito do Urbanismo”, *Revista de Direito e Economia*, n.º 15, 2022, pp. 101-123

Esta abordagem contrasta com o princípio da função social da propriedade (art. 62.º, n.º 2, CRP), que exige uma utilização do solo e dos edifícios conforme o interesse coletivo. Quando os custos de construção tornam impossível a concretização da habitação acessível, o Estado tem o dever jurídico de corrigir os desequilíbrios de mercado – seja através da mobilização de solo público, da promoção de cooperativas ou da criação de regimes fiscais diferenciados.

3.3. A reabilitação urbana como instrumento jurídico de equidade territorial

A reabilitação urbana é uma das vias mais eficazes para aumentar a oferta habitacional sem expandir o perímetro urbano. Contudo, na prática, o regime jurídico da reabilitação tem-se revelado insuficiente.

O Decreto-Lei n.º 307/2009, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana, reconhece expressamente a importância da recuperação do edificado existente para fins habitacionais. No entanto, a sua aplicação tem sido travada por custos de intervenção elevados, exigências técnicas complexas e ausência de incentivos fiscais estruturantes.

A doutrina urbanística tem defendido que a reabilitação deveria ser tratada não como opção voluntária, mas como prioridade legal. Isso exigiria uma revisão da política fiscal associada à reabilitação – por exemplo, a aplicação de taxas reduzidas de IVA, isenções temporárias de IMT e IMI¹⁸ ou bonificações nos empréstimos à construção. A ausência desses mecanismos representa uma violação indireta do princípio da igualdade, pois favorece promotores com maior capacidade financeira e exclui famílias e entidades cooperativas que poderiam contribuir para a regeneração urbana.

A omissão de políticas robustas de reabilitação também fere o princípio da sustentabilidade territorial. Em vez de aproveitar o edificado existente e reforçar a coesão urbana, o legislador continua a apostar em regimes de expansão, como a reclassificação de solos rústicos. A contradição é evidente: o ordenamento jurídico reconhece a reabi-

¹⁸ Sousa, Ana Rita, *Política Fiscal e Reabilitação Urbana: Instrumentos de Incentivo e Limites Jurídicos*, Coimbra, Almedina, 2022.

litação como instrumento prioritário, mas as políticas públicas continuam a tratá-la como exceção. Essa dissonância mina a credibilidade do sistema e perpetua a ineficiência económica e social.

3.4. Financiamento público e dever de cooperação

O artigo 65.º, n.º 2, alínea c), da CRP impõe ao Estado a obrigação de “estimular e apoiar as iniciativas comunitárias e cooperativas de construção e gestão de habitação”. Trata-se de uma norma programática de grande alcance, que define um dever de cooperação entre Estado e sociedade civil.

No entanto, a ausência de instrumentos financeiros adequados transformou esse dever em mera declaração. O crédito habitacional continua concentrado na banca privada, com taxas de juro que inviabilizam a habitação cooperativa. O Estado, ao não criar linhas de financiamento próprias ou subsídios diretos à construção acessível, falha no cumprimento do dever constitucional de promoção ativa do direito à habitação.

O direito comparado oferece exemplos de como este dever pode ser concretizado. Na Alemanha, o sistema de cooperativas habitacionais é financiado através de fundos públicos regionais e beneficia de acesso preferencial a solo público. Em Espanha, os programas financiados pelo Plano Estatal de Acesso à Habitação 2022-2025 incluem incentivos fiscais e subsídios diretos à reabilitação. Em Portugal, as medidas existentes – como as linhas de crédito do Banco de Fomento – são limitadas, burocraticamente pesadas e insuficientes para assegurar um impacto significativo.

A doutrina constitucional portuguesa tem afirmado que a realização dos direitos sociais depende de políticas públicas consistentes e previsíveis. A intermitência e a fragmentação das políticas de habitação violam o princípio da proteção da confiança, que impõe ao Estado o dever de atuar de modo contínuo e previsível na concretização de direitos fundamentais. Assim, a ausência de financiamento estável e de apoio técnico permanente constitui, ela própria, uma omissão inconstitucional, por comprometer a exequibilidade prática do direito à habitação.

3.5. Síntese: o custo como critério de justiça territorial

A análise dos custos da construção e da reabilitação revela que a acessibilidade económica ao solo urbano é parte integrante do direito à habitação.

O Estado não cumpre o seu dever constitucional apenas ao classificar solos ou simplificar processos: cumpre-o quando garante que o custo de viver dignamente numa casa não ultrapassa a capacidade real das famílias. Isso implica repensar o papel do direito administrativo e urbanístico – não apenas como regulador do território, mas como instrumento de redistribuição e justiça social.

Em síntese, os custos da construção são um fator jurídico, não meramente técnico. Constituem o ponto de contacto entre a economia e o direito constitucional. Ignorá-los equivale a admitir que o direito à habitação é formalmente reconhecido, mas materialmente vazio.

Uma política de solos coerente exige, portanto, que o Estado internalize o custo na formulação jurídica do direito à habitação, assegurando instrumentos fiscais, financeiros e administrativos que tornem o solo e a construção verdadeiramente acessíveis, tal como considerado pelo CNADS, no seu Parecer n.º 117/2025, onde já advertira para a necessidade de alinhar a política de solos com a função social da propriedade e a sustentabilidade territorial¹⁹.

4. MODELOS ESTRANGEIROS E DOUTRINA COMPARADA: O QUE PORTUGAL PODE APRENDER

A crise habitacional que Portugal enfrenta não é um fenómeno isolado. Em diferentes escalas, todos os Estados europeus têm lidado com o mesmo dilema: como compatibilizar o direito à habitação com as dinâmicas do mercado imobiliário e com as restrições orçamentais do Estado social contemporâneo.

A análise comparada de três casos – Alemanha, Espanha e Irlanda – permite compreender como diferentes sistemas jurídicos operacio-

¹⁹ Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), Parecer n.º 117/2025 – Política de Solos e Ordenamento do Território, Lisboa, 2025

nalizam este equilíbrio. Os países selecionados foram escolhidos por apresentarem abordagens jurídicas contrastantes: a Alemanha como modelo cooperativo de regulação forte, a Espanha pela integração constitucional entre ordenamento e habitação, e a Irlanda como caso de liberalização excessiva. A comparação tem, portanto, valor crítico e ilustrativo.

Mais do que enumerar políticas públicas, interessa aqui perceber quais os princípios jurídicos que sustentam a efetividade do direito à habitação e como estes podem inspirar o contexto português.

4.1. Alemanha: o modelo cooperativo e o princípio da função social da propriedade

Na Alemanha, o direito à habitação não se encontra explicitamente consagrado na Constituição (Grundgesetz), mas deriva de dois princípios estruturantes: o princípio do Estado social (art. 20.º) e o direito à dignidade humana (art. 1.º). Estes princípios conferem fundamento normativo à atuação pública no domínio habitacional.

A principal característica do sistema alemão é a promoção de cooperativas habitacionais (Wohnungsbaugenossenschaften)²⁰, entidades sem fins lucrativos que possuem e gerem parques habitacionais em regime de arrendamento estável e acessível. Estas cooperativas são reconhecidas juridicamente como instrumentos de concretização da função social da propriedade, beneficiando de isenções fiscais, acesso prioritário a solo público e crédito subsidiado.

Do ponto de vista jurídico, o Estado não se limita a financiar; ele orienta o mercado através da regulação do uso do solo e da propriedade. A Lei Federal de Planeamento Urbano (Baugesetzbuch) estabelece que o planeamento municipal deve garantir a “equidade social no uso do território” e promover “condições de habitação adequadas para todos os grupos populacionais”. O solo urbano é tratado como recurso coletivo, cuja afetação deve servir fins sociais.

²⁰ Müller, Katrin, “The Social Function of Property in German Planning Law”, *European Journal of Housing Policy*, vol. 22, n.º 1, 2023, pp. 30-45

Esta conceção tem implicações jurídicas relevantes:

- O planeamento urbano é vinculativo, não apenas indicativo, e a sua violação pode ser judicialmente sindicada;
- O preço do solo pode ser administrativamente regulado, mediante mecanismos de expropriação e compensação justas;
- E o arrendamento cooperativo é reconhecido como forma legítima de concretização do direito à habitação.

O modelo alemão demonstra que o equilíbrio entre mercado e direito depende de uma base jurídica clara: a função social da propriedade, interpretada não como limitação, mas como condição de legitimidade da posse privada. O contraste com Portugal é evidente: aqui, a propriedade continua a ser vista como expressão quase absoluta de autonomia, e o solo urbano é valorizado como ativo financeiro.

A lição alemã é simples mas profunda: o direito à habitação só se torna efetivo quando o direito de propriedade é juridicamente reconduzido ao interesse público.

4.2. Espanha: a habitação como componente do ordenamento territorial

A Constituição espanhola de 1978 reconhece expressamente o direito à habitação digna e adequada (art. 47.º)²¹ e impõe aos poderes públicos o dever de “regular o uso do solo de acordo com o interesse geral, para impedir a especulação”.

Este princípio constitucional foi concretizado pela Ley de Suelo (Texto Refundido de 2015) e pelo Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025²², que associam o planeamento territorial à política de habitação de forma integrada.

Em Espanha, o solo é juridicamente concebido como um bem de função pública. Mesmo quando de titularidade privada, a sua valoriza-

²¹ Constitución Española, art. 47.º, Boletín Oficial del Estado, 29 de dezembro de 1978

²² Gobierno de España, Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025, Madrid, Ministerio de Vivienda, 2022

ção depende da afetação ao interesse coletivo. As comunidades autónomas e os municípios dispõem de instrumentos robustos, como:

- a reserva obrigatória de solo para habitação protegida (entre 30% e 40% nas operações de urbanização);
- a mobilização de solo público mediante concessões e arrendamentos de longa duração;
- e o controlo administrativo do uso efetivo do solo, com reversão em caso de inatividade prolongada (derecho de tanteo y retracto).

Do ponto de vista doutrinal, a experiência espanhola concretiza o princípio da solidariedade territorial. O ordenamento do território não é um mero instrumento técnico, mas um meio de redistribuição de riqueza e de equidade espacial.

A habitação é tratada como parte integrante do planeamento urbano, não como política setorial. A articulação entre o Plan General de Ordenación Urbana e os programas de habitação garante coerência entre o direito de construir e o dever de habitar.

Em Portugal, esta articulação ainda é frágil. A política de solos e a política de habitação coexistem, mas raramente se cruzam. A lição espanhola demonstra que a integração normativa – e não a criação de regimes excecionais – é a via mais eficaz para assegurar acessibilidade e reduzir a especulação.

O artigo 65.º da CRP e a Lei de Bases de 2014 oferecem o mesmo potencial, mas carecem de regulamentação coerente e de instrumentos operativos que transformem o princípio em prática.

4.3. Irlanda: os riscos da liberalização excessiva

A Irlanda constitui o exemplo inverso.

Após a crise financeira de 2008, o Estado irlandês adotou uma política de liberalização quase total do setor habitacional, apostando no investimento privado e reduzindo drasticamente a intervenção pública.

O resultado foi o que a doutrina local designa como housing paradox: a multiplicação da oferta de habitação de luxo coexistindo com um aumento drástico de sem-abrigo e de rendas incomportáveis.

Juridicamente, o problema decorre da ausência de instrumentos de regulação do mercado do solo e do arrendamento. A Planning and Development Act (2000) prevê mecanismos de planeamento, mas a sua execução depende de municípios subfinanciados e sem capacidade técnica.

O Estado renunciou, na prática, ao dever constitucional implícito de garantir habitação digna – uma omissão que, em 2019, levou o High Court a reconhecer que o direito à habitação é “justiciável enquanto componente do dever estatal de garantir condições mínimas de vida”²³.

A crise irlandesa demonstra que a desregulação urbanística e a dependência do investimento privado não produzem eficiência, mas exclusão.

A ausência de controlo público sobre o uso do solo e a falta de políticas de arrendamento acessível transformaram a habitação num bem de luxo.

A lição jurídica é clara: a liberdade de construir sem regulação é incompatível com o princípio da igualdade material, porque transfere para o mercado um dever que a Constituição atribui ao Estado.

Portugal, ao caminhar para a simplificação administrativa sem reforço do planeamento e da regulação, aproxima-se perigosamente deste modelo de desequilíbrio.

4.4. Síntese comparada: princípios jurídicos transversais

Da análise dos três modelos emergem princípios jurídicos comuns, que transcendem fronteiras e podem ser integrados no ordenamento português:

1. Função social da propriedade – Na Alemanha e em Espanha, a propriedade privada é subordinada ao interesse público e à justiça territorial. Em Portugal, o princípio existe (art. 62.º, n.º 2, CRP), mas a sua concretização legislativa permanece débil.
2. Integração entre habitação e ordenamento do território – A Espanha demonstra que o planeamento é o espaço natural de concre-

²³ Irish High Court, *Friends of the Environment v. Ireland*, 2019, IEHC 365

tização do direito à habitação. Em Portugal, a política de solos e a política habitacional ainda atuam de forma paralela.

3. Regulação do mercado e mobilização de solo público – Os três casos mostram que a acessibilidade depende de instrumentos jurídicos fortes: limites ao preço do solo, reservas obrigatórias e financiamento público direto.
4. Previsibilidade e continuidade das políticas públicas – A Alemanha e Espanha mantêm políticas habitacionais plurianuais e estáveis, juridicamente vinculadas a planos territoriais. Em Portugal, a volatilidade legislativa compromete a confiança dos agentes económicos e dos cidadãos.

Estes princípios refletem uma conclusão doutrinal essencial: o direito à habitação é inseparável do regime jurídico do solo²⁴. Sem regulação pública forte, o mercado conduz à exclusão. Sem planeamento coerente, o território fragmenta-se. E sem instrumentos de redistribuição, o direito constitucional permanece abstrato.

4.5. Lições para o contexto português

A comparação que se segue não pretende descrever políticas estrangeiras, mas identificar princípios jurídicos aplicáveis à realidade portuguesa.

Portugal não precisa de importar modelos, mas de reinterpretar os seus próprios princípios constitucionais à luz destas experiências.

A função social da propriedade (art. 62.º, n.º 2), o dever de ordenamento racional do território (art. 66.º, n.º 2, alínea c)) e o direito à habitação (art. 65.º) já contêm os elementos necessários para uma doutrina moderna de habitação acessível.

O que falta é articulação institucional e densificação legislativa.

O exemplo alemão demonstra que a cooperativa habitacional pode ser reconhecida como entidade de interesse público, com regime jurídico próprio e acesso preferencial a solo público.

²⁴ UN-Habitat, World Cities Report 2024: Cities and Climate Action, Nairobi, United Nations, 2024

O exemplo espanhol mostra que os planos municipais podem impor quotas obrigatórias de habitação acessível e mecanismos de controlo do uso efetivo do solo.

E o exemplo irlandês adverte contra a tentação da desregulação sob o pretexto da eficiência.

O ordenamento jurídico português pode – e deve – integrar estas lições²⁵²⁶ sob a forma de interpretação em conformidade com a Constituição, reforçando a ideia de que o direito à habitação não é apenas prestacional, mas também estrutural e organizador do território.

A habitação, em termos jurídicos, é o elo entre o direito à cidade, a função social da propriedade e a sustentabilidade territorial.

Negligenciar esta interdependência significa renunciar à concretização prática do Estado social.

5. CONCLUSÃO: POR UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO JURIDICAMENTE INTEGRADA E SOCIALMENTE JUSTA

A análise das medidas legislativas recentes, dos obstáculos materiais à construção e dos modelos internacionais evidencia uma tensão central no ordenamento jurídico português: a distância entre o reconhecimento formal do direito à habitação e a sua efetivação prática.

Portugal dispõe de um quadro constitucional sólido – artigo 65.º (direito à habitação), artigo 62.º (função social da propriedade) e artigo 66.º (sustentabilidade e ordenamento do território) –, mas a concretização desses princípios tem sido fragmentada, casuística e frequentemente subordinada à lógica do mercado.

O resultado é um sistema jurídico em que a habitação é proclamada como direito fundamental, mas tratada, na prática, como mercadoria.

O Decreto-Lei n.º 117/2024, ao permitir a reclassificação excecional de solos rústicos, e o Decreto-Lei n.º 10/2024, ao simplificar procedimentos urbanísticos, representam a tentativa de responder à urgência habitacional através da exceção e da desregulação.

²⁵ Canotilho, J. J. e Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010

²⁶ UN-Habitat, Nova Agenda Urbana (New Urban Agenda), Quito, United Nations, 2016

Contudo, ambos os diplomas, ao privilegiarem a rapidez e o investimento privado em detrimento da coerência territorial e da equidade social, fragilizam o sistema de planeamento e afastam-se do modelo constitucional do Estado social.

O ordenamento do território deixa de ser um instrumento de justiça e torna-se um espaço de gestão de oportunidades.

A habitação, que deveria concretizar a dignidade humana e a igualdade material, transforma-se em ativo financeiro, sujeito às flutuações especulativas do mercado imobiliário.

A doutrina comparada demonstra que nenhum ordenamento jurídico europeu bem-sucedido na área da habitação prescinde de regulação pública forte.

A Alemanha concretiza o princípio da função social da propriedade através de cooperativas e de planeamento vinculativo; a Espanha garante o direito à habitação mediante integração normativa entre ordenamento e política social; a Irlanda, ao abdicar da regulação, mostrou os riscos de submeter o território ao investimento privado sem salvaguardas.

A conclusão é inequívoca: sem instrumentos de controlo público sobre o solo e sem financiamento estruturado, o direito à habitação torna-se letra morta²⁷.

No plano interno, esta constatação impõe uma revisão do modo como o legislador e a administração concebem o território.

A política de habitação não pode ser excecional nem conjuntural; deve ser juridicamente integrada.

Isso significa assumir que o direito à habitação tem valor normativo próprio e atua como parâmetro de validade das políticas de solos, urbanismo e planeamento.

A Constituição não delega este dever ao mercado, nem o reduz à capacidade orçamental: impõe ao Estado a obrigação de programar, regular e financiar²⁸.

²⁷ OECD, *Housing Affordability and Public Policy*, Paris, OECD Publishing, 2023

²⁸ UN-Habitat, *Nova Agenda Urbana*, Quito, United Nations, 2016.

Essa obrigação é vinculante e continuada, sujeita ao princípio da proteção da confiança e à proibição de retrocesso social²⁹.

A transposição deste entendimento exige um conjunto de reformas jurídicas estruturais:

- Reforçar o caráter vinculativo dos instrumentos de planeamento, garantindo que qualquer reclassificação de solo obedeça a critérios objetivos e a avaliação ambiental prévia;
- Criar mecanismos legais de regulação do preço do solo e da habitação, através de reservas obrigatórias de habitação acessível, mobilização de solo público e tributação diferenciada sobre a inatividade;
- Instituir um regime jurídico próprio para as cooperativas de habitação, reconhecendo-as como entidades de interesse público e concedendo-lhes prioridade no acesso a crédito e terrenos;
- Revisitar o regime fiscal da reabilitação urbana, transformando-a de exceção política em dever jurídico de interesse coletivo.

Estas propostas não são apenas instrumentos de política pública; são condições jurídicas necessárias para a efetividade do direito à habitação e para a concretização dos princípios da igualdade e da função social da propriedade.

O Estado não cumpre a Constituição quando legisla para facilitar a construção; cumpre-a quando assegura que todos possam habitar dignamente.

A crise habitacional, mais do que um desafio económico, é um teste à coerência do Estado de direito.

Se o ordenamento jurídico português pretende ser fiel ao seu modelo constitucional – um Estado social fundado na dignidade, na solidariedade e na justiça territorial –, então deve abandonar a lógica de exceção e reafirmar a centralidade do planeamento como instrumento de equidade.

Urbanizar não é construir mais; é construir melhor, em coerência com o território, o ambiente e as pessoas.

²⁹ Moreira, Vital, “O princípio da proibição do retrocesso social”, Estudos de Direito Constitucional, Coimbra, 2017

Em última análise, a efetivação do direito à habitação depende da capacidade do direito de reconquistar o seu papel regulador e redistributivo.

Enquanto o acesso ao solo urbano continuar determinado pela especulação e pela desigualdade de rendimentos, o direito à habitação permanecerá retórico.

Somente quando o planeamento urbano for reinterpretado como expressão concreta da Constituição – e não como obstáculo ao mercado – será possível garantir que o solo urbano, em Portugal, sirva o bem comum e não o lucro privado.



La nature temporaire comme proposition de conciliation entre développement urbain et conservation de la nature

Temporary nature as a proposal for reconciling urban development and nature conservation

A natureza temporária como proposta para conciliar o desenvolvimento urbano e a conservação da natureza

Hucq Aurélien

Chercheur post-doctoral (CRECO) et chercheur associé (SERES), UCLouvain
aurelien.hucq@uclouvain.be

Numéro ORCID : 0000-0003-3094-6115

RÉSUMÉ: Historiquement focalisé sur la préservation de certains milieux de haut intérêt écologique, le droit doit également promouvoir des modes juridiques de restauration et de conservation de la nature en dehors des zones protégées, comme les milieux urbains. Ces milieux peuvent être sujets à une dynamique socio-économique qui n'est pas toujours conciliable avec l'établissement d'une nature pérenne, liée à des conditions écologiques stables à long terme. Néanmoins, ils sont susceptibles d'accueillir, de façon temporaire, des habitats liés aux stades précoces de la succession végétale et des espèces pionnières ou dépendantes de perturbations récurrentes. La nature temporaire est un concept développé aux Pays-Bas (*Tijdelijke natuur*) qui encadre juridiquement la mise à disposition temporaire d'un espace à des fins de conservation de la nature avant d'en autoriser le développement urbain. Ainsi, dans la veine d'une écologie de la réconciliation, la nature temporaire entend-elle proposer une solution de gestion territoriale conciliant développement et conservation de la nature en milieux urbains. Il ressort des premières études scientifiques à ce sujet que ces espaces de nature temporaire pourraient contribuer, dans certaines conditions et sous certaines limites, à la conservation des populations de certaines espèces de faune et de flore sauvages protégées en milieu urbain. Sur base de la littérature et de la pratique juridiques existantes, cet article entend réaliser un état des lieux actualisé de l'admissibilité, en droit européen, de la nature temporaire, en identifiant ses opportunités et ses limites, comme un des outils du droit de la conservation de la nature en milieux urbains.

Mots-clés: Nature temporaire, droit de la conservation de la nature, milieux urbains et industriels, réseau écologique.

ABSTRACT: Historically focused on preserving certain environments of high ecological interest, the law must also promote legal means of restoring and conserving nature outside protected areas, such as urban environments. These environments may be subject to socio-economic dynamics that are not always compatible with the establishment of sustainable nature, linked to stable long-term ecological conditions. Nevertheless, they are likely to temporarily host habitats linked to the early stages of plant succession and pioneer species or species dependent on recurring disturbances. Temporary nature is a concept developed in the Netherlands (*Tijdelijke natuur*) that provides a legal framework for the temporary provision of space for nature conservation purposes before authorizing urban development. Thus, in the spirit of a reconciliation ecology, temporary nature aims to offer a land management solution that reconciles development and nature conservation in urban environments. Based on existing legal literature and practice, this article aims to provide an up-to-date overview of the admissibility, under European law, of temporary nature, identifying its opportunities and limitations as one of the tools of nature conservation law in urban environments.

Keywords: Temporary nature, nature conservation law, urban and industrial environments, ecological network.

RESUMO: Historicamente focado na preservação de certos ambientes de grande interesse ecológico, o direito também deve promover formas jurídicas de restauração e conservação da natureza fora das áreas protegidas, como os ambientes urbanos. Esses ambientes podem estar sujeitos a uma dinâmica socioeconómica que nem sempre é compatível com o estabelecimento de uma natureza sustentável, ligada a condições ecológicas estáveis a longo prazo. No entanto, são suscetíveis de acolher, de forma temporária, habitats ligados às fases iniciais da sucessão vegetal e espécies pioneiras ou dependentes de perturbações recorrentes. A natureza temporária é um conceito desenvolvido na Holanda (*Tijdelijke natuur*) que enquadra juridicamente a disponibilização temporária de um espaço para fins de conservação da natureza antes de autorizar o seu desenvolvimento urbano. Assim, na linha de uma ecologia da reconciliação, a natureza temporária pretende propor uma solução de gestão territorial que concilie o desenvolvimento e a conservação da natureza em ambientes urbanos. Os primeiros estudos científicos sobre o assunto revelam que estes espaços de natureza temporária podem contribuir, em determinadas condições e dentro de certos limites, para a conservação das populações de certas espécies de fauna e flora selvagens protegidas em ambientes urbanos. Com base na literatura e na prática jurídica existentes, este artigo pretende fazer um balanço atualizado da admissibilidade, no direito europeu, da natureza temporária, identificando as suas oportunidades e limites, como uma das ferramentas do direito da conservação da natureza em meios urbanos.

Palavras-chave: Natureza temporária, direito da conservação da natureza, meios urbanos e industriais, rede ecológica.

1. INTRODUCTION

Le premier rapport de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystèmes (IPBES, 2019) dresse un constat alarmant : une sixième extinction de la biodiversité est en cours et touche de nombreux pays européens (European Environment Agency, 2020). Cette extinction, qui ne se limite pas à la seule extinction d'espèces de faune et de flore sauvages, affecte également les services écosystémiques dont dépendent les sociétés humaines (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Les causes de cette érosion de la biodiversité sont principalement anthropiques : la pollution physique et chimique, la surexploitation des ressources naturelles, l'introduction d'espèces exotiques envahissantes, la fragmentation et la destruction des habitats ou encore les changements climatiques (Godet et Devictor, 2018). Celles-ci sont notamment pro-

voquées par les activités industrielles, l'agriculture, la sylviculture et la pêche intensives ou encore l'expansion de l'urbanisation. Le droit joue un rôle primordial pour la conservation de la nature. Longtemps cantonné à la préservation d'écosystèmes de haute valeur biologique au moyen d'aires protégées¹, cette approche s'est avérée insuffisante (Bull et al, 2013). L'iceberg de la conservation, c'est-à-dire « toutes les zones situées en dehors des aires protégées » doit également contribuer à la conservation de la nature (Ramade, 2020). Même les espaces fortement artificialisés, tels que les milieux urbains ou industriels, peuvent présenter la fonctionnalité écologique d'habitats analogues aux écosystèmes naturels pour certaines espèces de faune et de flore sauvages (Gaston, 2010 ; Bowman et al, 2017) et participer à la conservation de la nature notamment en tant qu'habitats de substitution (Lundholm et Richardson, 2010 ; Marticleínez-Abraín et Jiménez, 2016). Le droit doit désormais s'atteler à promouvoir des modes juridiques de restauration et de conservation de la nature en dehors des aires protégées. Ceci n'est pas sans difficulté dès lors que ces milieux fort anthropisés peuvent être sujets à une dynamique et des pressions d'urbanisation qui ne sont pas toujours conciliables avec l'établissement d'une nature pérenne, liée à des conditions écologiques stables à long terme (comme une forêt par exemple). En revanche, ils sont susceptibles d'accueillir, fût-ce de façon temporaire, des habitats des stades précoces de la succession végétale (Walker et Del Moral, 2003) et des espèces pionnières (Lemoine, 2016).

Des friches urbaines en attente d'urbanisation ou des terrains portuaires en attente de développement futur peuvent constituer des refuges intéressants pour la nature et ainsi accueillir des espèces de haut intérêt patrimonial comme le Crapaud calamite (*Bufo calamita*), l'Hironnelle de rivage (*Riparia riparia*) ou encore le Petit gravelot (*Charadrius dubius*). La nature temporaire est un concept récent de la conservation en milieux urbains et industriels relevant d'une écologie de la réconciliation qui entend constituer une proposition originale de conciliation

¹ L'aire protégée s'entend ici de manière générale comme « [u]n espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés » (nous soulignons, N. Dudley (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, IUCN, 2008 [en ligne], p. 10).

entre conservation de la nature et développement urbain (Rosenzweig, 2003). Dans un premier temps, nous présentons ses principaux éléments constitutifs (2). Dans un second temps, nous en relatons sa genèse et dressons un état des lieux synthétique de la pratique du concept de nature temporaire dans certains Etats membres au regard du droit européen (3). Dans un troisième temps, nous revenons sur les opportunités et les limites de la nature temporaire comme outil du droit de la conservation de la nature en milieu urbain (4) avant de conclure (5).

2. ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE LA NATURE TEMPORAIRE

La nature temporaire renvoie à la « mise à disposition temporaire d'un espace à des fins de conservation de la nature » (Schoukens, Cliquet et De Smet, 2010 ; Schoukens, 2012a ; Schoukens, 2012b ; Schoukens, 2015 ; Schoukens, 2016 ; Schoukens, 2017 ; Woldendorp, 2009 ; Hucq, 2025). Cette définition fait ressortir ses deux éléments constitutifs : une mise à disposition « temporaire » d'un espace à des fins de « conservation de la nature ». Ceux-ci tracent les contours de la proposition de conciliation entre conservation de la nature et développement territorial de la « nature temporaire ». Elle reconnaît, et c'est là toute son originalité, le caractère « temporaire » de la mise à disposition d'un espace à des fins de conservation de la nature. L'objectif n'est pas ici d'instituer une aire protégée de manière pérenne. Le caractère « temporaire » de cette mise à disposition autorise, au bout d'une période courte et définie, un usage de l'espace qui aboutit à la disparition de la biodiversité présente sur le site. L'une des lignes de force du concept de nature temporaire est de garantir juridiquement que l'espace pourra être développé à l'issue de la mise à disposition temporaire.

La possibilité de pouvoir développer l'espace est garantie pour autant que la période de mise à disposition temporaire a eu un effet bénéfique pour la conservation de la nature. De manière générale, les zones temporaires de conservation (*temporal conservation areas*) font l'objet d'une attention grandissante au sein de la littérature spécialisée (Kattwinkel, Biedermann & Kleyer, 2011 ; Moilanen et al, 2014 ; D'Aloia et al, 2019 ; Wen et al, 2024). Cette littérature montre les effets bénéfiques potentiels de ces zones temporaires pour la conservation de la nature au sein d'éco-

systèmes marins (Game et al, 2009), forestiers (Rayfield et al, 2008) et, ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, urbains (Kattwinkel, Biedermann & Kleyer, 2011 ; D'Aloia et al, 2019). Les études scientifiques qui ont été réalisées dans le contexte de la nature temporaire en droit européen montrent son potentiel pour la conservation de certaines espèces de faune et de flore sauvages protégées (Linnartz, 2006 ; Vriens et al, 2013 ; Kuijpers et va Kreveld, 2019). Premièrement, les espèces liées aux premiers stades de la succession végétale (pionnières et précoces) peuvent bénéficier de la nature temporaire. Parmi ces espèces, l'on peut citer ici l'emblématique Crapaud calamite (*Bufo calamita*) affectionnant les milieux ouverts et se reproduisant dans des points d'eau superficiels et temporaires comme des mares temporaires. Les espèces pionnières et précoces sont dépendantes d'un environnement dynamique et sont adaptées à la courte disponibilité temporelle de leur habitat. Les espaces de nature temporaire peuvent donc constituer des habitats qui leur sont adaptés et, dès lors, potentiellement renforcer leur population étant donné que plus de taches d'habitat sont disponibles. Deuxièmement, dans une logique de métapopulation², la nature temporaire peut constituer une tache d'habitat supplémentaire à un réseau écologique « fixe ». Certaines espèces de faune et flore sauvages vont profiter de la nature temporaire, car elles peuvent, selon leur capacité de dispersion, s'épandre dans l'environnement aux alentours, et coloniser de nouveaux habitats (Backes, van Kreveld et Schoukens, 2019).

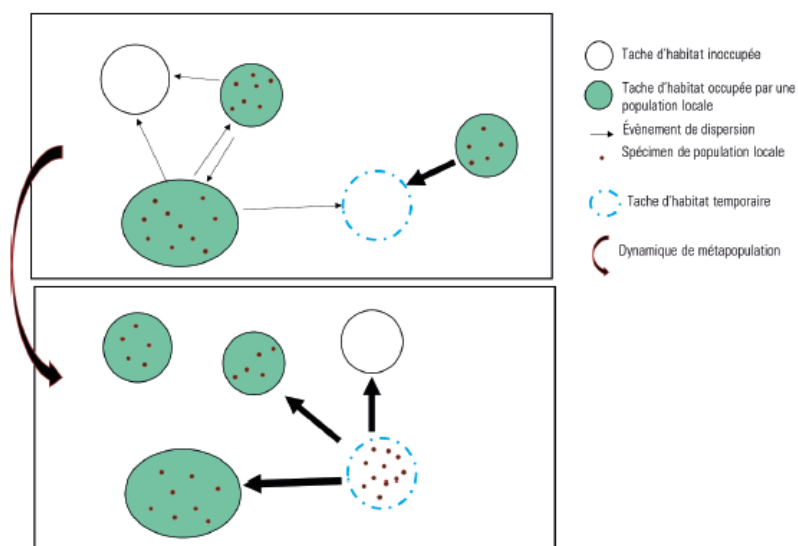
Ce faisant, la nature temporaire peut améliorer la connectivité au sein de la métapopulation en participant au réseau de populations locales interconnectées et avoir des effets permanents positifs sur la viabilité des populations des espèces protégées en permettant plus d'échanges d'individus et de gènes (Vriens et al, 2013). Ainsi, la nature temporaire peut-elle participer, dans une stratégie de réseau écologique³, en tant

² La théorie des métapopulations se comprend comme un ensemble de populations locales plus ou moins isolées géographiquement, occupant un réseau interconnecté de taches d'habitats (qui ne sont pas toutes nécessairement occupées en permanence), interagissant entre elles par l'échange d'individus émigrants (voy. S. Kininmonth, M. Drechsler, K. Johst et H. P. Possingham, « Metapopulation mean lifetime within complex networks », *Marine Ecology Progress Series*, 2010, vol. 417, pp. 139-149).

³ Nous le comprenons comme « un maillage d'espaces ou de milieux nécessaires au fonctionnement des habitats et de leur diversité ainsi qu'aux cycles de vie des diverses

que tache d'habitats intermédiaires et améliorer la connectivité entre les taches⁴.

FIGURE 1 – Représentation graphique de la contribution du projet de « nature temporaire » à la dynamique d'une métapopulation



Note. Reproduit de Hucq, 2025 : 110

Les promoteurs de la nature temporaire insistent sur le rôle de complémentarité que joue la nature temporaire dans les politiques de conservation de la nature en milieux urbains et industriels (Backes, van Kreveld et Schoukens, 2019). La nature temporaire se conçoit comme un complément aux réseaux d'aires protégées de manière pérenne⁵. Cette complémentarité est essentielle. Elle cadre l'utilisation de la nature temporaire à certaines situations déterminées et présuppose l'exigence de politiques pérennes de conservation de la nature.

espèces de faune et de flore sauvages et cela, afin de garantir leurs capacités de libre évolution » (Allag-Dhuisme F. et al., *Choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques – premier document en appui à la mise en œuvre de la Trame verte et bleue en France*, MEEDDM ed., 2010, p. 8).

⁴ Voy. nos développements, point III du présent article.

⁵ Comme le réseau des sites Natura 2000 en droit européen (articles 3 et s., Directive Habitats).

3. GENESE ET PRATIQUES JURIDIQUES DU CONCEPT DE NATURE TEMPORAIRE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

3.1. Genèse

La nature temporaire (*Tijdelijke natuur*) a été développée aux Pays-Bas au milieu des années 2000 (Steenhuis, 2011 ; Hucq, 2025). L'étude de sa généalogie est particulièrement intéressante car elle met en évidence un narratif particulier du régime de protection des espèces de faune et de flore sauvages institué par la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après « directive Habitats ») et la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (ci-après, « directive Oiseaux »)⁶. En substance, ce régime de protection s'applique à toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres et à certaines espèces de faune et de flore sauvages⁷. Il protège, au travers d'une liste d'interdictions, ces espèces de toute une série d'effets qui leur sont nocifs⁸. Ce régime s'applique à tout type d'acte, soumis ou non à autorisation administrative pour autant que cet acte soit intentionnel (CJUE, 2020a, pt. 76)⁹. Ces différentes interdictions sont interprétées largement par la Cour de justice de l'Union européenne et aboutissent

⁶ Sur ces directives, voy. Garcia-Ureta A., *EU Biodiversity Law: Wild Birds and Habitats Directives*, Europa Law Publishing, 2020, 398p. Nous employons conventionnellement le terme de « régime de protection (des espèces de faune et de flore sauvages) » pour désigner le régime de protection générale des oiseaux de la directive Oiseaux et le régime de protection stricte des espèces de faune et de flore sauvages de la directive Habitats. Ces deux régimes présentent de nombreuses similarités sans pour autant être identiques. Leurs différences n'emportant aucune conséquence sur notre propos, nous les appréhendons concomitamment.

⁷ Articles 12 et s. et Annexe IV, Directive Habitats et article 1^{er}, Directive Oiseaux.

⁸ Articles 12 et 13, Directive Habitats ; article 5, Directive Oiseaux.

⁹ Dans le cadre de la directive Habitats, l'intentionnalité a été interprétée comme la volonté ou l'acceptation de la possibilité, dans le chef de l'auteur de l'acte, d'enfreindre un des chefs d'interdiction (CJUE, 18 mai 2006, *Commission c/ Espagne*, aff. C-221/04, pt 71).

non seulement à protéger le spécimen d'une espèce protégée¹⁰ mais également la fonctionnalité écologique de certaines parties de son habitat¹¹ ; et ce, même si le spécimen n'est pas présent, mais qu'il existe une probabilité suffisante qu'il réoccupe l'habitat (CJUE, 2021, pt. 39). Ce régime de protection couvre l'aire de répartition naturelle de ces espèces qui se comprend comme « *l'espace géographique dans lequel l'espèce animale concernée est présente ou s'étend dans le cadre de son comportement naturel* » (CJUE, 2020b, pt. 38). Ainsi, ce régime ne se limite-il pas aux aires protégées et trouve également à s'appliquer en milieu urbain et industriel (Schoukens, 2022). Selon les mots de la Cour de justice, le régime de protection des espèces « ne comporte pas de limites ou de frontières » et peut « inclure des zones de peuplement humain » (CJUE, 2020b, pt. 39 et 43). Le droit européen admet des hypothèses de dérogation à ces interdictions aux articles 16 de la directive Habitats et 9 de la directive Oiseaux moyennant le respect de plusieurs conditions interprétées de manière stricte (CJUE, 2020b, pt. 25). Ainsi, il n'est pas certain que les propriétaires d'un espace se voient autoriser à déroger au régime de protection des espèces de faune et de flore sauvages.

La rigidité et le caractère strict de ces règles convaincraient les propriétaires d'adopter des pratiques visant à éviter la colonisation de leur espace par des espèces protégées (pratiques d'évitement), et donc d'éviter l'application du régime de protection des espèces de faune et de flore sauvages (Maes et Neumann, 2004). Il peut s'agir de tonte intensive ou encore de la mise en clôture de l'espace comme au Royaume-Uni, afin d'éviter que des spécimens de Triton crêté (*Triturus cristatus*), espèce protégée de l'annexe IV de la directive Habitats, ne s'aventurent sur le terrain d'entreprises privées (Schoukens, 2016). Ce risque de pratiques d'évitement est souvent invoqué par la littérature sur le concept de « nature temporaire » (Schoukens, 2017). Si l'existence de pratiques d'évitement n'a jamais fait l'objet d'une méta-ana-

¹⁰ Par exemple, il est interdit de capturer ou de mettre à mort les spécimens d'espèces de faune protégées (article 12, §1^{er}, sous a), Directive Habitats ; article 5, sous a), Directive Oiseaux).

¹¹ Par exemple, il est interdit de détruire les nids d'oiseaux (article 5, sous b), Directive Oiseaux) ou de détériorer ou de détruire les sites de reproduction et les aires de repos des espèces de faune sauvages protégées (article 12, §1^{er}, sous b), Directive Habitats).

lyse au sein des Etats membres de l'Union européenne¹², il reste que ces pratiques sont généralisables dans la mesure où le principe d'éviter la colonisation d'espèces protégées n'est pas interdit en principe au regard du droit (Hucq, 2025). Face à cette situation sous-optimale qui constituerait une occasion manquée pour la conservation de la nature, le concept de « nature temporaire » est présenté par ses promoteurs comme un scénario gagnant-gagnant (*win win scenario*) entre la conservation de la nature et le développement (économique) de l'espace poursuivi par son propriétaire.

3.2. Pratiques au sein des différents Etats membres de l'Union européenne

Le concept de nature temporaire fait l'objet d'une pratique émergente en plein essor dans différents Etats membres de l'Union européenne comme les Pays-Bas, en Belgique (Région flamande et Région wallonne¹³) ou encore en Allemagne¹⁴. Si l'Allemagne a légiféré à ce sujet¹⁵, la nature temporaire est restée une pratique administrative dans les autres Etats membres. Au niveau européen, la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas encore eu à se pencher sur ce concept. En revanche, la Commission européenne a reconnu sa validité au regard du droit européen dans sa dernière guidance de 2021 sur le régime de protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire (Commission européenne, 2021). Au départ d'une analyse de la pra-

¹² Aux Etats-Unis, voy. Byl J. P., « Perverse incentives and Safe Harbors in the Endangered Species Act: Evidence from timber harvests near woodpeckers », *Ecological Economics*, 2019, vol. 157, pp. 100-108. Voy. *contra*, Nieminen, E., Salovaara, K., Halme, P. et Sakari Kotiaho, J., « No evidence of systematic pre-emptive loggings after notifying landowners of their lands' conservation potential », *Ambio*, 2021, vol. 5, pp. 465-474.

¹³ La Belgique est un Etat fédéral au sein duquel la conservation de la nature constitue une matière régionalisée.

¹⁴ Les raisonnements qui suivent mobilisent l'état de l'art effectué par Hucq A., *La nature temporaire comme outil du droit de la conservation de la nature*, Larcier, 2025, pp. 139 et s.

¹⁵ Articles 1, §2, alinéa 7 et 54, §10, Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz).

tique de la nature temporaire des Etats membres¹⁶, nous soulevons les enjeux juridiques principaux de la nature temporaire en droit européen. À notre estime, la pratique de la nature temporaire prenant la forme juridique d'une dérogation « espèces protégées » (3.1.1.) est admissible en droit européen pour autant qu'elle soit octroyée pour certaines espèces de faune et de flore sauvages sur certains espaces destinés à l'urbanisation (3.1.2.) et sous certaines conditions strictes (3.1.3.).

3.2.1. La nature temporaire prend la forme d'une dérogation « espèces protégées »

La principale forme juridique du concept de « nature temporaire » est la dérogation « espèces protégées »¹⁷. Conformément aux articles 16 de la directive Habitats et 9 de la directive Oiseaux, l'octroi d'une dérogation présuppose le respect de trois conditions cumulatives : la justification d'un motif légalement admis, l'absence de solution alternative satisfaisante et l'absence de nuisance au maintien ou au rétablissement des populations des espèces protégées visées dans un état de conservation favorable. La pratique de la nature temporaire, suivant la littérature juridique, justifie de manière similaire le respect de ces trois conditions. D'abord, la pratique et la littérature scientifique recourent au motif de « l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages ». Leur raisonnement est le suivant : la période de nature temporaire présente un gain positif pour les populations des espèces protégées visées et répond donc à l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages. Selon nous, ce raisonnement est admissible au regard du droit européen mais implique que cette période soit encadrée afin de s'assurer qu'elle bénéficie aux populations d'espèces protégées qu'elle vise. Cette condition du motif légalement admis agit de concert avec la seconde condition qui est celle de l'absence de solu-

¹⁶ A l'heure actuelle, la pratique administrative de la nature temporaire en milieux urbains et industriels est essentiellement cantonnée aux Pays-Bas et en Région flamande. Leur pratique est quasiment identique de telle sorte que nous les adresserons concomitamment.

¹⁷ Si les espèces de faune et de flore sauvages ne sont pas protégées en droit, une dérogation n'est pas nécessaire pour procéder à la nature temporaire.

tions alternatives satisfaisante. Expression particulière du principe de proportionnalité, cette condition impose que la dérogation doit être proportionnée aux besoins qui la justifient (CJUE, 2020c, pt. 50). Ainsi, par exemple, cette condition justifie-t-elle le soin qui doit être pris pour que la fin de la période de nature temporaire n'implique pas la mise à mort de spécimens d'espèces protégées (voy. le point iii. ci-dessous). Enfin, la dérogation ne peut nuire au maintien ou au rétablissement dans un état de conservation favorable les populations des espèces protégées de faune et de flore sauvage visées (Epstein, Vicente Lopez-Bao et Chapron G., 2016 ; Mehtälä et Vuorisalo, 2007). Cette condition est logiquement considérée comme respectée dès lors que la nature temporaire présenterait un gain écologique pour les populations d'espèces protégées qu'elle vise.

3.2.2. Octroyée pour certaines espèces de faune et de flore sauvages et sur des espaces en attente d'urbanisation

Les espaces pouvant bénéficier de la nature temporaire sont déterminés par les Etats membres. En pratique, la nature temporaire est restreinte à des espaces non protégés à des fins de conservation de la nature qui sont situés en zones urbanisables au sens du droit de l'aménagement du territoire¹⁸. Cette solution est pertinente et cohérente avec la volonté de concilier la conservation de la nature avec le développement urbain.

Pour que la dérogation soit valablement délivrée, l'Etat membre doit démontrer que la période de nature temporaire bénéficie aux populations des espèces protégées visées par la dérogation (CJUE, 2019, pt. 61). La nature temporaire est conditionnée à un gain écologique. Ce

¹⁸ Le zonage se comprend comme « la technique consistant à déterminer dans les documents de planification urbaine des zones d'affectation du sol selon l'usage qui y sera autorisé et la nature des activités dominantes » (Merlin P. et Choay F. (collab.), *Dictionnaire de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'environnement*, PUF, 2023, 8 ed., p. 831). Voy. aux Pays-Bas, *Beleidslijn Tijdelijke Natuur*, 10 septembre 2015, n° 29.016, p. 3. En Région flamande, *Agentschap Natuur et Bos, Tijdelijke Natuur – Omschrijving, opzet, motivatie, toepassing en procedure*, 29 janvier 2018, n° 2018/2, p. 3. En Allemagne, Article 54, §10, sous b), *Bundesnaturschutzgesetz*.

gain est ‘calculé’ sur base d’une abstraction opérée par le droit impliquant une conceptualisation propre à la nature temporaire¹⁹. Il va être considéré que la nature temporaire ne concerne que la ‘nature additionnelle’ qui colonise l’espace après le début du projet de « nature temporaire ». La ‘nature préexistante’ n’est pas visée par la nature temporaire. Si des spécimens d’espèces protégées sont présents avant le début du projet de nature temporaire (nature préexistante), ceux-ci ne peuvent être considérés comme un gain écologique pour les populations desdites espèces. En revanche, si au cours de la période de nature temporaire, des spécimens d’espèces protégées viennent coloniser l’espace (nature additionnelle), leur population pourrait en bénéficier comme nous l’avons vu ici avant. Dans cette dernière hypothèse, il peut être considéré que les populations de ces espèces protégées ont bénéficié de la nature temporaire. En pratique, la dérogation nature temporaire est octroyée pour une période allant d’un à dix ans²⁰. À son terme, le titulaire de la dérogation pourra procéder à l’effacement (en anglais, *removal*) de la nature temporaire ; c’est-à-dire qu’il pourra porter atteinte, dans le respect des conditions de la dérogation, aux espèces de faune et flore sauvages qui ont colonisé l’espace pendant la période de nature temporaire. En vertu du principe de précaution²¹, en cas de doute quant à l’impact positif de la nature temporaire sur les populations des espèces protégées concernées, celle-ci doit être refusée (CJUE, 2019, pt. 66). Par conséquent, un des enjeux de la nature temporaire est d’acquérir la certitude scientifique qu’elle bénéficiera aux populations d’espèces protégées qu’elle vise. Dans la pratique des Etats membres, la dérogation est octroyée de manière anticipée, c’est-à-dire avant la période de nature temporaire²². Cette solution est la plus favorable pour le propriétaire de l’espace qui acquiert la sécurité juridique qu’il pourra le développer à l’issue de cette période. Elle

¹⁹ Sur les difficultés suscitées par cette distinction, voy. Hucq A., *La nature temporaire comme outil du droit de la conservation de la nature*, Larcier, 2025, pp. 214-215.

²⁰ Beleidslijn Tijdelijke Natuur, 10 septembre 2015, n° 29.016, p. 4 ; Article 54, §10, sous b), Bundesnaturschutzgesetz.

²¹ Article 191, §2, aliéna 1^{er}, Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne.

²² Agentschap Natuur et Bos, *Tijdelijke Natuur – Omschrijving, opzet, motivatie, toepassing en procedure*, 29 janvier 2018, n° 2018/2, 17 p ; Beleidslijn Tijdelijke Natuur, n° 29.016, 10 septembre 2015

n'emporte, pour autant, pas l'évidence du point de vue de la conservation de la nature dès lors que les écosystèmes sont des systèmes complexes adaptatifs dont les trajectoires sont difficiles à prévoir (Levin, 1998). Dès lors, il est plus difficile de prouver à l'avance que la nature temporaire bénéficiera nécessairement aux populations d'espèces protégées. Pour ce faire, la dérogation doit encadrer la période de nature temporaire afin qu'elle présente un gain écologique et comprendre, le cas échéant, des mécanismes de gestion adaptative visant à répondre à des situations non prévues lorsque la dérogation a été octroyée de manière anticipée (Hucq, 2025).

3.2.3. Sous certaines conditions strictes

Plusieurs éléments doivent composer la dérogation afin de s'assurer de la compatibilité de la nature temporaire avec le droit européen²³. Premièrement, la dérogation doit imposer un inventaire écologique d'entrée et de sortie afin de connaître la situation écologique avant le début de la période de nature temporaire et à la fin de celle-ci. L'inventaire d'entrée vise à établir le niveau de référence de l'espace de nature temporaire afin de distinguer la nature préexistante de la nature additionnelle. Concrètement, il s'agit d'un relevé des espèces protégées déjà présentes sur l'espace. Cet inventaire va permettre, sous réserve des incertitudes liées à cet exercice, d'identifier les espèces qui pourront bénéficier de la période de nature temporaire. Corrélativement, un inventaire de sortie doit également être réalisé avant l'effacement de la biodiversité temporaire. Cet inventaire est nécessaire pour connaître des espèces de faune et de flore sauvages présentes sur le site et d'identifier si d'éventuelles mesures complémentaires doivent être prises afin de minimiser l'impact de l'effacement. Deuxièmement, la dérogation nature temporaire doit établir les conditions particulières liées à la mise en œuvre de la période de nature temporaire afin de sécuriser le gain écologique. Nous prendrons comme exemple le projet

²³ Pour une étude plus approfondie, voy. Hucq A., *La nature temporaire comme outil du droit de la conservation de la nature*, Larcier, 2025, pp. 346 et s.

de nature temporaire au Port d'Amsterdam (friche portuaire de neuf hectares).

FIGURE 2 – Photographie et localisation du projet de nature temporaire au Port d'Amsterdam



Note. Issu de Smit et Melchers, 2016 : 11

Quelques interventions mineures de gestion ont été autorisées dans le cadre de ce projet de nature temporaire. La berge fut reconfigurée en 2010 afin de favoriser sa colonisation par l'Hirondelle de rivage (*Riparia riparia*). Des bassins ont été creusés et le sable libéré a été utilisé pour des lieux d'hivernage du Crapaud calamite (*Bufo calamita*). Un suivi du projet de nature temporaire et de ses mesures doit être opéré par un expert afin de s'assurer de leur effectivité. Dans le cas du projet de nature temporaire du Port d'Amsterdam, ce suivi a mis en évidence que ces mesures ont eu un impact positif sur les espèces protégées (Smit et Melchers, 2016). Troisièmement, seules les interdictions du régime de protection des espèces de faune et de flore sauvages strictement nécessaires à la mise en œuvre et à l'effacement de la nature temporaire peuvent être levées. Ainsi, la mise à mort de spécimens d'espèces protégées n'est *a priori* pas admise dès lors qu'elle devrait pouvoir être évitée moyennant certaines précautions. Des mesures d'évitement et d'atténuation doivent encadrer l'effacement de la nature temporaire. Par exemple, les périodes de sensibilité des espèces de faune et de flore sauvages concernées par la dérogation doivent être évitées. Par ailleurs, dans l'exemple ci-dessus, les spécimens de l'Ophrys abeille (*Ophrys apifera*) ainsi que les spécimens de Crapaud calamite

(*Bufo calamita*) et de Triton commun (*Lissotriton vulgaris*) ont été déplacés à la fin du projet de nature temporaire sur une bande naturelle située à proximité (Smit et Melchers, 2016). Enfin, sans rentrer ici dans la complexité que de tels développements impliquent, afin de pallier aux incertitudes découlant d'un octroi anticipé de la dérogation, la dérogation doit contenir des mécanismes inspirés de la gestion adaptative afin de pouvoir répondre à des situations non prévues lors de son octroi anticipé (Hucq, 2025). Ceux-ci peuvent notamment comprendre la possibilité d'adopter des mesures de conservation additionnelles adaptées à certaines espèces de faune ou de flore sauvages afin de renforcer l'impact positif de la période de nature temporaire sur celles-ci.

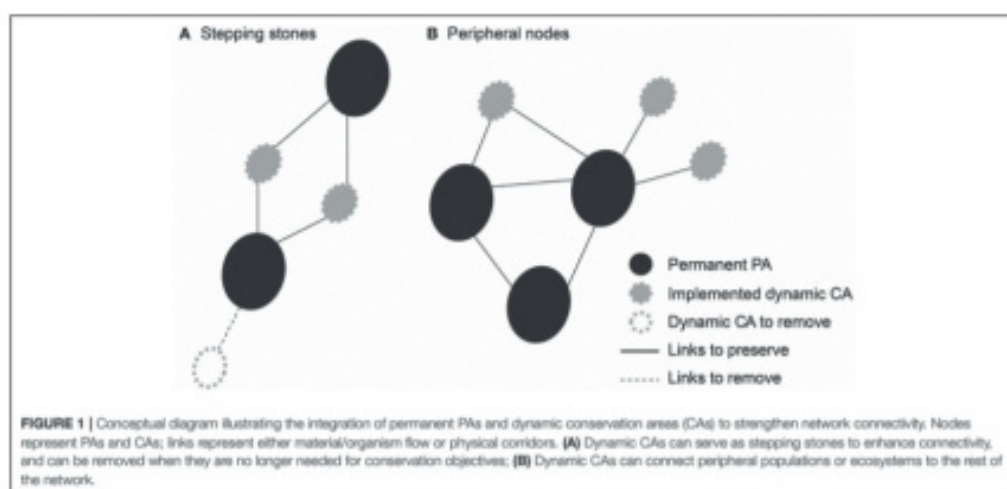
4. OPPORTUNITES ET LIMITES DE LA NATURE TEMPORAIRE COMME OUTIL DE CONSERVATION EN MILIEU URBAIN

La nature temporaire constitue une opportunité de mobiliser temporairement des espaces privés et publics affectés à l'urbanisation à des fins de conservation voire de restauration de la nature²⁴. À l'échelle du projet, dans la veine d'un urbanisme temporaire voire transitoire (Pradel, 2019), la nature temporaire pourrait intégrer les dynamiques de renouvellement urbain, que ce soit pendant le temps de veille d'une friche en attente d'urbanisation (Ambrosino et Andres, 2008), dans le cadre d'une procédure de phytoremédiation d'un sol pollué (Tendero et Bazart, 2021), ou encore au cours de travaux de construction (Nord Nature Chico Mendès et LPO, EPF NPdC, 2019). La nature temporaire exprime mieux son potentiel lorsqu'elle est appréhendée dans le cadre d'une stratégie territoriale à plus grande échelle qui vise à maintenir une quantité suffisante d'habitats interconnectés pour les populations d'espèces de faune et de flore sauvages. Une piste particuliè-

²⁴ Lorsque les études scientifiques furent menées, le règlement 2024/1991 relatif à la restauration de la nature n'était pas encore entré en vigueur. Leur actualisation au regard des objectifs et obligations découlant de ce règlement doit encore être menée. Il peut être soutenu que la nature temporaire pourrait participer à la restauration de certaines populations d'espèces protégées (voy. nos développements à ce sujet, *ibid.*, pp. 472-474).

rement prometteuse est de concevoir la nature temporaire comme le volet dynamique d'une stratégie de réseau écologique en milieu urbain (Brun, 2015). Cette proposition se fonde sur plusieurs travaux dont ceux de Cassidy D'Aloia et ses collègues dont le modèle est reproduit ci-dessous (D'Aloia et al, 2019). Ce modèle propose une stratégie de réseau écologique composée d'aires protégées de manière pérenne et de zones temporaires de conservation. Ces zones de nature temporaire forment le volet dynamique qui pourrait améliorer la connectivité globale du réseau écologique.

FIGURE 3 – Photographie et localisation du projet de nature temporaire au Port d'Amsterdam



Note. Reproduit d'Aloia et al, 2019 : 4

L'inscription de la nature temporaire comme volet dynamique d'une stratégie de réseau écologique reste à ce jour prospective. Cette proposition soulève certains obstacles et défis à surmonter (Hucq, 2025). Parmi ces enjeux, l'on peut relever l'identification des zones potentielles pertinentes pour la nature temporaire et la maîtrise des dynamiques spatiales afin de maintenir dans le temps et dans l'espace un réseau interconnectés d'habitats (ce qui inclut les outils de maîtrise foncière nécessaires à cette fin). Indubitablement, le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme joue un rôle

majeur à cet égard. D'abord, en déterminant le zonage par les plans d'affectation des sols, il joue un rôle direct dans la spatialisation des espaces possibles de nature temporaire. Ensuite, les diagnostics territoriaux réalisés au cours de l'élaboration des plans peuvent identifier les zones potentielles de nature temporaire. Enfin, le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme peut favoriser la pratique de la nature temporaire en l'intégrant dans des programmes d'aménagement urbain. Par exemple, les programmes de réhabilitation de friches urbaines et industrielles à des fins de recyclage du foncier et d'optimisation spatiale peuvent prévoir que leurs opérations seront précédées ou accompagnées d'un projet de nature temporaire²⁵. En ce sens, la nature temporaire a le potentiel pour devenir l'un des outils du développement territorial durable.

La nature temporaire n'est pas exempte de certaines limites (Hucq, 2025). Premièrement, la nature temporaire reste complémentaire aux stratégies de conservation de la nature plus pérennes. Autrement dit, la nature temporaire ne peut justifier par elle seule le déclassement d'aires protégées ou le refus de classement de nouvelles aires protégées ; et ce à plus forte raison, dans un contexte où le Règlement 2024/1991 relatif à la restauration de la nature impose des objectifs de restauration des écosystèmes qui nécessiteront d'en créer de nouvelles. Deuxièmement, la nature temporaire ne bénéficie pas à toutes les espèces de faune et de flore sauvages. D'abord, la nature temporaire ne vise pas directement les espèces non protégées qui font partie de la nature ordinaire (Treillard, 2024). Ensuite, la nature temporaire aboutit à privilégier la conservation de certaines espèces protégées (celles qui en profitent) au détriment d'autres (celles qui ne peuvent en profiter). Troisièmement, bien que les premiers retours d'expérience aux Pays-Bas semblent encourageants (van Kreveld, 2019), il n'existe pas à l'heure actuelle d'analyse métapopulationnelle qui étudie l'impact de la nature temporaire sur les populations d'espèces protégées sur lesquelles ils portent. Ainsi, la nature temporaire reste-t-elle à l'heure

²⁵ Voy. l'exemple du cas de de l'écoquartier à La Gantoise (*Ecowijk Gantoise*) qui, dans l'attente des travaux de construction du futur écoquartier, a réalisé un projet de nature temporaire (Accessible sur <https://sogent.be/projecten/wonen-oude-gantoise-site>, consulté le 7 octobre 2025).

actuelle une pratique émergente avec peu de résultats empiriques ; en conséquence, il subsiste une incertitude quant à ses bénéfices écologiques. En conséquence, une approche au cas par cas au départ de projets pilotes est recommandée afin de valider empiriquement l'intérêt de la nature temporaire pour la conservation de certaines espèces de faune et de flore sauvages protégées.

5. CONCLUSION

La littérature scientifique tend à montrer que la nature temporaire est susceptible de participer, sous certaines conditions, à la conservation de certaines espèces de faune et de flore sauvages en milieu urbain et industriel²⁶. Du fait de sa pratique naissante, des incertitudes subsistent quant aux bénéfices de la nature temporaire pour la conservation de la nature en milieux urbains. Il est dès lors recommandé à ce stade de procéder à des projets pilotes afin de tester ce concept. Sous cette réserve et les limites énoncées plus haut, la nature temporaire constitue une proposition originale de conciliation entre conservation de la nature et développement territorial qui joue sur la temporalité de l'espace. Du point de vue juridique, l'opérationnalisation de la nature temporaire requiert d'analyser plus en profondeur comment celle-ci peut être intégrée au sein des instruments locaux et régionaux d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, et plus largement dans le cadre de stratégies territoriales durables prenant en compte les enjeux de conservation de la nature en milieux urbains et industriels. Ces questions ne sont pas neuves pour le droit de la conservation de la nature (Born, 2008) mais, de par la nature hybride du concept de nature temporaire (entre développement territorial et conservation de la nature), s'y reposent avec force.

²⁶ Pour d'autres applications du concept au sein d'espaces en activités économiques, voy. Séleck M., Boisson S. & Mahy G., *Gestion dynamique de la nature temporaire en carrières*, les Presses Universitaires de Liège-Agronomie-Gembloux, 2022, 91p ; Hucq A., *La nature temporaire comme outil du droit de la conservation de la nature*, Larcier, 2025, pp. 562 et s.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ambrosino, C., & Andres, L. (2008). Friches en ville : du temps de veille aux politiques de l'espace. *Espaces et sociétés*, (3), 37-51.
- Backes, C., van Kreveld, A., & Schoukens, H. (2019). Temporary nature – A win-win for nature and developers: Tinkering with the law in order to combat biodiversity loss. In R. Roggema (Ed.), *Nature driven urbanism* (pp. 54-61). Springer.
- Born, C.-H. (2008). *L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire. Essai sur la contribution de la planification spatiale à la mise en place d'un réseau écologique* [Thèse de doctorat, UCLouvain].
- Bowman, M. J., et al. (2017). Renewal ecology: Conservation for the Anthropocene. *Restoration Ecology*, 25(5), 674-680.
- Bull, J. W., et al. (2013). Conservation when nothing stands still: Moving targets and biodiversity offsets. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 11(4), 203-210.
- Brun, M. (2015). *Biodiversité végétale et délaissés dans l'aménagement urbain. Contribution potentielle des délaissés urbains aux continuités écologiques* [Thèse de doctorat, Université François-Rabelais de Tours].
- CJUE. (2006). Commission c/ Espagne, affaire C-221/04.
- CJUE. (2019), Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, aff. C-674/17, pt 61.
- CJUE. (2020a). Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster), affaire C-477/19.
- CJUE. (2020b). Alianța pentru combaterea abuzurilor, affaire C-88/19.
- CJUE. (2020c), Commission c/ Autriche (Chasse printanière à la bécasse des bois), affaire C-161/19.
- CJUE. (2021). Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster – II), affaire C-357/20. Commission européenne, *Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la Directive « Habitats »* (C(2021) 7301 final).
- D'Aloia, C. C., et al. (2019). Coupled networks of permanent protected areas and dynamic conservation areas for biodiversity conservation under climate change. *Frontiers in Ecology and Evolution*, 7, 1-18.
- Dudley, N. (Ed.). (2008). *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. IUCN.
- Epstein, Y., Vicente Lopez-Bao, J., & Chapron, G. (2016). A legal-ecological understanding of favorable conservation status for species in Europe. *Conservation Letters*, 9(2), 81-88.

- Garcia-Ureta, A. (2020). *EU biodiversity law: Wild birds and habitats directives*. Europa Law Publishing.
- Gaston, K. J. (Ed.). (2010). *Urban ecology*. Cambridge University Press.
- Godet, L., & Devictor, V. (2018). What conservation does. *Trends in Ecology & Evolution*, 33(10), 720–730.
- European Environment Agency. (2020). *State of the nature in EU – Results from reporting under the nature directives 2003–2018* (Technical report No. 10/2020).
- Hucq, A. (2025). *La nature temporaire comme outil du droit de la conservation de la nature*. Larcier.
- IPBES. (2019). *Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques*. Diaz, S., et al. (Eds.).
- Kattwinkel, M., Biedermann, R., & Kleyer, M. (2011). Temporary conservation for urban biodiversity. *Biological Conservation*, 144(9), 2335–2343.
- Kuijpers, S., & van Kreveld, A. (2019). *Effecten van Tijdelijke Natuur op biodiversiteit*. ARK Nature.
- Lemoine, G. (2016). Flores et pollinisateurs des villes et des friches urbaines... Entre nature temporaire et biodiversité en mouvement. *Bulletin de la Société botanique de France*, 69, 103–116.
- Linnartz, L. (2006). *Tijdelijke natuur en beschermde soorten: permanente winst. Een ecologische onderbouwing*. Bureau Stroming & ARK Nature Innovatie Netwerk.
- Lundholm, J. T., & Richardson, P. J. (2010). Habitat analogues for reconciliation ecology in urban and industrial environments. *Journal of Applied Ecology*, 47(5), 966–975.
- Maes, F., & Neumann, F. (2004). The Habitats directive and port development in coastal zones: Experiences in safeguarding biodiversity. *Journal of Coastal Conservation*, 10(1–2), 78–79.
- Martínez-Abraín, A., & Jiménez, J. (2016). Anthropogenic areas as incidental substitutes for original habitat. *Conservation Biology*, 30(3), 593–598.
- Mehtälä, J., & Vuorisalo, T. (2007). Conservation policy and the EU Habitats directive: Favourable conservation status as a measure of conservation success. *European Environment*, 17, 363–375.
- Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and human well-being: Synthesis*. Island Press.

- Nord Nature Chico Mendès, LPO, & EPF NPdC. (2019). *Guide biodiversité et chantiers. Comment concilier nature et chantiers urbains ?* EGF.BTP.
- Pradel, B. (2019). *L'urbanisme temporaire, transitoire, éphémère, des définitions pour y voir plus clair* [Online publication].
- Rayfield, B., James, P. M. A., Fall, A., & Fortin, M.-J. (2008). Comparing static versus dynamic protected areas in the Québec boreal forest. *Biological Conservation*, 141, 438-449.
- Rosenzweig, M. L. (2003). *Win-win ecology: How the earth's species can survive in the midst of human enterprise*. Oxford University Press.
- Schoukens, H., Cliquet, A., & De Smet, P. (2010). The compatibility of "Temporary Nature" with European Conservation Law. *European Energy and Environmental Law Review*, 19(3), 106-131.
- Schoukens, H. (2012a). De strijd tegen het biodiversiteitsverlies: minder flexibiliteit, meer natuur of net omgekeerd? (deel I). *Milieu- en Energierecht*, 2012(2), 83-95.
- Schoukens, H. (2012b). De strijd tegen het biodiversiteitsverlies: minder flexibiliteit, meer natuur of net omgekeerd? (deel II). *Milieu- en Energierecht*, 2012(3), 155-165.
- Schoukens, H. (2015). Nature conservation law under threat: Novel regulatory approaches to the rescue? In C.-H. Born & F. Jongen (Eds.), *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum Francis Haumont* (pp. 801-816). Bruylant.
- Schoukens, H. (2016). Tijdelijke natuur als green deal tussen economie en ecologie: van gemiste kansen naar win-win scenario's? *Tijdschrift voor omgevingsrecht en omgevingsbeleid*, 2016(2), 190-214.
- Schoukens, H. (2017). Reconciliation ecology in practice: Legal and policy considerations when implementing temporary nature on undeveloped lands in the European Union. *Land Use Policy*, 67, 178-189.
- Smit, G. F. J., & Melchers, M. (2016). Tijdelijk Natuur Westpoort. Ontwikkeling 2009-2016. *Ecologie et Landscape*, Bureau Waardenburg.
- Steenhuis, P. H. (2011). *Op weg naar 'Tijdelijke Natuur'*. *Van denken en dromen naar durven en doen* (Rapport No. 11.2.279). InnovatieNetwerk.
- Tendero, M., & Bazart, C. (2021). Let it grow? Social representations of nature on contaminated brownfields. In F. Di Pietro & A. Robert (Eds.), *Urban wastelands: A form of urban nature?* (pp. 157-180). Springer.
- Treillard, A. (2024). *L'appréhension juridique de la nature ordinaire*. LGDJ.
- van Kreveld, A. (2019). *10 jaar Tijdelijke Natuur*. ARK Nature.

- Vriens, L., et al. (2013). *Advies betreffende de ecologische effecten van Tijdelijke Natuur*. Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.
- Walker, L. R., & Del Moral, R. (2003). *Primary succession and ecosystem rehabilitation*. Cambridge University Press.
- Woldendorp, H. E. (2009). Dynamische natuur in een statische rectorde. *Milieu en Recht*



Serviços de Ecossistemas nos Instrumentos de Gestão Territorial. O caso do futuro PDM de Mafra de 3.^a Geração

**Ecosystem Services in Spatial Planning Instruments.
The case of Mafra 's future Master Plan of 3th generation**

Ana Filipa Raimundo

Membro da Associação Portuguesa de Arquitetos Paisagistas

Email: filiparaimundo@cm-mafra.pt

ORCID: 0009-0002-3892-1625

Sofia Branco dos Santos

Membro da Associação de Urbanistas Portugueses

Email: sofiasantos@cm-mafra.pt

ORCID: 0009-0003-9489-6863

César Marquês

Email: cesarmarques@cm-mafra.pt

RESUMO: Numa época em que a perda da biodiversidade constitui uma ameaça para os territórios e para a humanidade, é urgente promover medidas, que minimizem impactes negativos.

Nos últimos anos, o ordenamento do território português sofreu transformações, no direito do urbanismo e ambiente, que apresentam uma evolução na integração da legislação internacional e europeia nas leis nacionais.

A evolução da legislação, ao nível do ordenamento do território, urbanismo e ambiente, terá impacto na aplicação dos instrumentos de gestão territorial (IGT) ao nível nacional, regional ou municipal, sendo possível retirar ilações para o futuro, que podem melhorar a eficácia das políticas públicas do ordenamento do território e urbanismo.

Nesse sentido, a regulação, em sentido lato, da perda da biodiversidade poderá ser equacionada a partir da delimitação dos serviços de ecossistemas e da sua integração como elemento essencial na definição das zonas de sustentabilidade e proteção ambiental e futuramente na redefinição dos perímetros urbanos, no âmbito do desenvolvimento dos IGT.

De facto, o desenvolvimento dos IGT exigirá o consumo do recurso solo, bem como adaptação de zonas para supressão de necessidades humanas para o desenvolvimento urbano e atividades económicas, que integrem os serviços de ecossistemas.

Com o presente artigo pretende-se contribuir para uma reflexão abrangente sobre a governança e a regulação, em sentido lato, da perda da biodiversidade, através do Plano Diretor Municipal (PDM), avaliando possíveis metodologias para a valorização de zonas de sustentabilidade e proteção ambiental, no caso específico do futuro PDM de Mafra de 3.^a geração, ou a criação de projetos específicos de restauro ecológico.

Palavras-chave: Biodiversidade, Serviços de ecossistemas, Planeamento e Ordenamento do território, Sustentabilidade

ABSTRACT: In an era where the loss of biodiversity is a threat to both territories and humanity, it is urgent to promote measures that minimize negative impacts.

In recent years, Portuguese spatial planning has undergone transformations, both in urban planning law and in environmental law, reflecting an evolution in the integration of international and European legislation into national legal frameworks.

The evolution of legislation concerning spatial planning, urban development, and environmental policy, will have an impact on the application of special planning instruments (IGT) at national, regional, and municipal levels, and it can be possible to draw lessons for the future, which can improve the effectiveness of public policies for spatial planning and urbanism.

In this sense, the regulation, in the broad sense, of biodiversity loss can be equated from the delimitation of ecosystem services and their integration as essential elements in the definition of sustainability and environmental protection

zones and in the future in the redefinition of urban areas, within the scope of the development the IGT.

In fact, the development of IGT will require the consumption of the soil resource, as well as the adaptation of areas to suppress human needs for urban development and economic activities, which integrate ecosystem services.

This article aims to contribute to a comprehensive reflection on the governance and regulation, in the broad sense, of biodiversity loss, through the Municipal Master Plan (PDM), evaluating possible methodologies for the enhancement of sustainability and environmental protection zones, in the specific case of the future 3rd generation Mafra PDM, or the creation of specific ecological restoration projects.

Keywords: Biodiversity, Ecosystem Services, Spatial Planning, Sustainability

1. INTRODUÇÃO

A evolução dos vários processos desenvolvidos pela humanidade, que ao longo dos tempos deram origem à construção dos atuais territórios, urbanos e rurais, tem conduzido a uma ocupação e transformação do uso do solo, causando um consumo crescente dos recursos naturais e degradação da biodiversidade, o que provoca a gradual redução das funções desempenhadas pelos ecossistemas na produção de serviços fundamentais. Entre estes serviços enquadram-se a manutenção dos processos ecológicos essenciais e dos sistemas de suporte à vida, os espaços adequados à permanência de animais e vegetais autóctones, a produção de alimentos e de outros recursos naturais.

A origem do conceito de serviços de ecossistemas surge no final dos anos 70 com um enquadramento das funções benéficas dos ecossistemas com serviços que aumentaram o interesse na conservação da biodiversidade como refere (Westman, 1977) e (De Groot, 1987).

A integração do conceito de serviços de ecossistemas continua nos anos 90, na literatura científica, fomentando a aplicação de métodos para estimar o seu valor económico (Costanza, et al., 1997), seguindo-se o contributo da introdução dos serviços de ecossistemas nas agendas políticas (Millenium Ecosystem Assessment, 2003). Mais recentemente, o conceito de serviços de ecossistemas já se encontra associado às económicas através da promoção de instrumentos financeiros que permitem a conservação da natureza como refere (Pagiola & Platais, 2007).

No contexto socioeconómico português, os interesses especulativos do mercado imobiliário, também associados ao turismo, favorecem o aumento dos custos do imobiliário residencial nas grandes capitais (ex. Lisboa e Porto), o que proporciona a procura de outros núcleos urbanos localizados nas proximidades mais rurais, como tem sido o caso do território de Mafra. De acordo com (Telles, 2022), “o crescimento dos aglomerados urbanos faz-se, geralmente, sem qualquer orientação, à custa do espaço rural que envolve as áreas urbanas já consistentes. (...) Os interesses especulativos aceleram ou travam o processo comandados, exclusivamente, pelo lucro da transformação do uso agrícola em terrenos de expectativa urbana para construção”. Neste contexto, os valores materiais, estéticos e sensitivos da paisagem, e nela dos ecossistemas, são submersos por uma onda a que muitos chamam progresso, tal como refere (Telles, 2022), um espraiamento de construções densas ou avulsas que vai substituindo os característicos subúrbios tradicionais e afasta cada vez mais a vida urbana da ruralidade.

A degradação dos territórios rurais, da sua paisagem rural, dos ecossistemas e da biodiversidade, verifica-se em todas as áreas afetadas pela expansão urbana, pelo que se defende que as cidades devem ter uma íntima relação com essa paisagem rural envolvente, de acordo com (Telles, 1993), relação de que resultará na manutenção dos serviços de ecossistemas, como os culturais, o equilíbrio ecológico, a diversificação económica e que levará à manutenção e aumento da biodiversidade nos territórios cada vez mais urbanos.

Nas últimas décadas, a redução da ocupação do recurso solo e a contenção da expansão urbana foram objetivos importantes no ordenamento do território devido à consciencialização de que o solo é um recurso não renovável, que fornece diversos serviços de ecossistemas, ameaçados pela constante expansão urbana.

Por outro lado, a perda da biodiversidade, impulsionada pelas alterações climáticas, surge a nível europeu e internacional como uma das principais prioridades para a mitigação desta temática, sendo fundamental um melhor conhecimento dos serviços de ecossistemas e a sua integração no processo de planeamento e ordenamento do território, tendo como visão o desenvolvimento sustentável do uso e ocupação do recurso solo, bem como a sua integração na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

(Lei n.º 31/2014, 30/05, doravante designada Lei de Bases de 2014) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

A gestão sustentável do território constitui um dos maiores desafios no futuro à área do planeamento e ordenamento territorial. Neste sentido, a política pública, em especial o ordenamento do território, terá de considerar a perda da biodiversidade, o agravamento das alterações climáticas, a evolução demográfica divergente, a alteração dos padrões de mobilidade, a pressão crescente sobre os recursos naturais, de modo a lidar com mudanças rápidas, maximizando oportunidades e mitigando riscos.

O território de Mafra, caracterizado por uma extensa paisagem rural, que representa cerca de 83% do seu território, distingue-se na AML, pelas suas características fisiográficas, pela sua localização de proximidade com a capital, e no todo nacional pela diversificação do mosaico territorial.

Neste sentido, este território constitui uma oportunidade de estudo para a delimitação dos serviços de ecossistemas, como modelo de base para a ocupação do solo, a partir da definição de zonas de sustentabilidade e proteção ambiental essenciais, no desenvolvimento do PDM de 3.ª geração, e que permitirá a regulação, em sentido lato, da perda da biodiversidade.

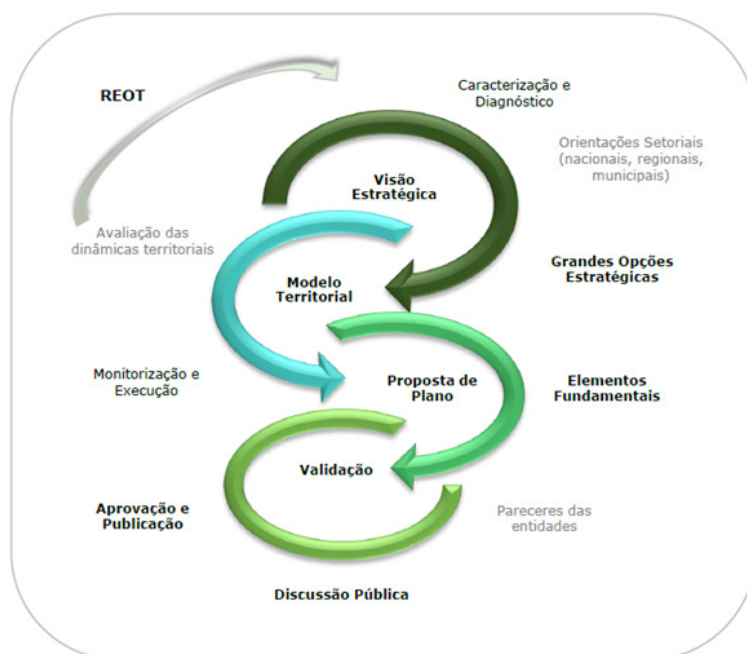
Um território onde os valores da biodiversidade sejam alavancados a diversas escalas, nomeadamente na criação de projetos específicos de restauro ecológico, e onde se perceba como o todo é constituído de equilíbrios dinâmicos, naturais e antrópicos, permitirá uma multiplicidade de funções para além do contexto geográfico onde está inserido – *Projeto Europeu BioValue que investigou a possibilidade de se equacionar mudanças transformadoras na elaboração de políticas e práticas de planeamento e ordenamento do território, de modo a criar oportunidades de valorização da biodiversidade.*

2. DOS CONTRIBUTOS METODOLÓGICOS PARA UMA NOVA ABORDAGEM AO PDM DE MAFRA DE 3.ª GERAÇÃO

Em 2024, o município de Mafra iniciou a segunda revisão do seu PDM, refletindo a dinâmica evolutiva do território e a necessidade de

abordar a sustentabilidade ambiental a longo prazo. Os estudos realizados com base em experiências participadas em projetos internacionais e nacionais, nomeadamente, Projeto Foodlink e Biovalue (figura1), permitiram uma reflexão aprofundada da temática.

FIGURA 1 – Proposta de abordagem metodológica para a 2.^a revisão do PDM de Mafra de 3.^a Geração. Esquema adaptado a partir do projeto de investigação (Biovalue). Biodiversity value in spatial policy and planning leveraging multi-level and transformative change. Fonte: Termos de referência da 2.^o revisão do PDM de Mafra (2024)



A expansão urbana é uma das questões mais prementes na atualidade, com o aumento da procura de áreas para habitação e de espaços para atividades económicas em solo rústico. A perda de biodiversidade continua a ser uma questão crítica, face à conversão de terrenos para fins urbanos ou industriais continua a fragmentar os ecossistemas.

Numa tentativa de resolução desta problemática, pretende-se neste exercício de planeamento e ordenamento de território, uma reflexão aprofundada, para que a 3.^a Geração do PDM de Mafra se foque na sustentabilidade e na resolução da perda e fragmentação da biodiver-

sidade. Neste sentido a revisão do PDM pressupõe um procedimento de planeamento em contínuo, sendo necessário considerar as aprendizagens da prática anterior, antecedidas de uma avaliação da execução do plano vigente, através da sua monitorização e concretizada pelo Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT).

3. DAS DIRETIVAS COMUNITÁRIAS AO QUADRO LEGAL PORTUGUÊS

A preservação da biodiversidade, a proteção dos ecossistemas e os respetivos serviços de ecossistemas, bem como a salvaguarda do ambiente assumem um papel cada vez mais central nas políticas da União Europeia (UE), numa conjuntura marcada pela aceleração das alterações climáticas, a degradação dos habitats naturais e a escassez de recursos naturais.

Ao longo das últimas décadas, a UE tem vindo a consolidar um quadro legislativo robusto, com o objetivo de promover uma economia sustentável, proteger o capital natural e garantir o bem-estar das gerações futuras. Esta abordagem alcançou um novo patamar com o lançamento do Pacto Ecológico Europeu (2019), que estabelece como meta tornar a Europa o primeiro continente climaticamente neutro até 2050. Nesse sentido, os serviços de ecossistemas constituem uma base indispensável para a sustentabilidade ambiental, económica e social, assegurando serviços cruciais como o sequestro de carbono, a regulação hídrica, a segurança alimentar e a saúde humana (Comissão Europeia, 2019).

No seguimento do Pacto Ecológico, a Comissão Europeia adotou em 2020 a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030, um plano abrangente com o objetivo de travar o declínio das espécies, restaurar os ecossistemas degradados e proteger pelo menos 30% da superfície terrestre e marinha (Comissão Europeia, 2020). Esta estratégia está estreitamente articulada com outros instrumentos, como a Estratégia para a Adaptação às Alterações Climáticas, o Plano de Ação para a Poluição Zero, a Política Agrícola Comum (PAC) 2023-2027 e a Rede Natura 2000, criada ao abrigo das Diretivas Habitats e Aves. Associada a esta estratégia, foi lançada em 2024 a Lei do Restauro da Natureza, uma regulamentação inovadora que introduz metas juridicamente vin-

culativas para todos os Estados-Membros, exigindo que sejam restaurados, até 2030, pelo menos 20% das áreas terrestres e marinhas, e que todos os ecossistemas degradados em necessidade de restauro estejam em processo ativo de recuperação até 2050 (Parlamento Europeu e do Conselho, 2024). Esta lei impõe a elaboração planos e projetos, de base científica, acompanhamento técnico e indicadores de progresso, de modo a priorizar ecossistemas com maior valor ecológico, nomeadamente os integrados na Rede Natura 2000. O restauro ecológico passou, assim, a ser entendido como parte integrante da política de uso e ocupação do solo, de ordenamento do território, de agricultura e de combate às alterações climáticas.

Portugal, enquanto Estado-Membro, dispõe de um quadro jurídico consolidado no domínio da conservação da natureza e da biodiversidade, o que oferece bases relevantes para cumprir as exigências europeias referidas, estando presente na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 66.º, que consagra o direito ao ambiente e impõe ao Estado o dever de garantir a preservação dos recursos naturais e da biodiversidade. A Lei de Bases do Ambiente, (Lei n.º 19/2014, 14/04) aprofunda o enquadramento referido, estabelecendo os princípios da prevenção, da precaução e do restauro ambiental como fundamentais para a política pública nacional. E também a Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, 31/12), que visa o equilíbrio ecológico, combatendo as alterações climáticas e os demais objetivos de acordo com o artigo 3.º.

No plano estratégico, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade 2030 (ENCNB 2030), aprovada em 2018, constitui o principal instrumento de orientação política para a próxima década. Entre os seus objetivos centrais estão a proteção e restauro dos ecossistemas naturais e seminaturais, a melhoria do estado de conservação de espécies protegidas e a valorização da infraestrutura verde e dos serviços dos ecossistemas (ICNF, 2025). Esta estratégia surge, portanto, como a plataforma ideal para acolher as metas definidas pela Lei do Restauro da Natureza da UE, permitindo a sua transposição eficaz para o contexto nacional.

Por outro lado, a Lei do Restauro da Natureza, ao exigir a identificação e intervenção em áreas prioritárias para restauro, reforça a necessidade de que os instrumentos de ordenamento do território,

como os Planos Diretores Municipais (PDM), os Programas Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) e os Programas Especiais das Áreas Protegidas (PEAP), incorporem critérios ecológicos mais rigorosos, promovendo a recuperação de habitats degradados e a conectividade dos ecossistemas. Assim, estes instrumentos de gestão territorial passam a incorporar orientações específicas para a recuperação de funções ecológicas essenciais, a redução da fragmentação dos habitats e a melhoria da resiliência climática dos ecossistemas.

Ao nível municipal, o PDM assume um papel decisivo na articulação da Lei do Restauro da Natureza com a realidade dos territórios locais. Caberá aos municípios a responsabilidade de assegurar que o planeamento e ordenamento do território contemple a regulação, em sentido lato, dos ecossistemas, com a criação de zonas de restauro, a sua proteção e valorização, de modo a promover a sustentabilidade territorial. Neste sentido, a operacionalidade do PDM poderá traduzir-se em zonas de restrição ou de requalificação dos ecossistemas, que permitam a definição de corredores verdes para promoção de infraestruturas verdes, bem como desenvolve e medidas específicas para a reabilitação de solos e habitats. Para além disso, os municípios, enquanto entidades próximas das comunidades, desempenham um papel crucial na sensibilização e mobilização social para a valorização destes espaços naturais a restaurar, potenciando sinergias entre conservação, uso público sustentável e desenvolvimento económico local. Acresce que a Lei de Bases 2014 e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) constituem ferramentas fundamentais para prossecução das políticas públicas de planeamento e ordenamento do território, do desenvolvimento sustentável e da equidade entre os diversos intervenientes do território.

Tal com refere Correia (2021), “as políticas públicas de sustentabilidade têm vindo a adquirir extraordinária relevância, fundadas no princípio do desenvolvimento sustentável. (...) O artigo 2.º, alínea b), da Lei de Bases de 2014 coloca a garantia do desenvolvimento sustentável com um dos fins cimeiros da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.”

É ainda relevante destacar que a Lei do Restauro da Natureza exige a monitorização contínua e a avaliação dos impactos das medidas implementadas, o que reforça a importância da gestão territorial

participativa e intersectorial. Os municípios, em coordenação com os órgãos regionais e nacionais, devem desenvolver sistemas de acompanhamento que garantam a eficácia das intervenções e permitam adaptações dinâmicas aos resultados observados. Este processo implica a integração de conhecimentos científicos, técnicos e tradicionais, assegurando uma gestão adaptativa e inclusiva que respeite as especificidades locais e promova a coesão territorial.

Importa, ainda, destacar que foram identificadas várias megatendências para Portugal até 2050 (REPLAN, 2025), onde se incluem o agravamento das alterações climáticas, a pressão crescente sobre os recursos naturais e evoluções demográficas mais divergentes, sendo necessário promover soluções que permitam a melhoria da qualidade de vida dos territórios.

4. DOS SERVIÇOS DE ECOSISTEMAS AO PLANEAMENTO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO - O CASO DE MAFRA

A integração dos serviços de ecossistemas no planeamento e ordenamento do território tem vindo a ganhar relevo tanto na agenda internacional como na política nacional portuguesa, refletindo-se em instrumentos como a ENCNB 2030, que reconhece a importância de valorizar o capital natural e os múltiplos benefícios que os ecossistemas prestam à sociedade. O conceito de serviços de ecossistemas foi amplamente consolidado com o Millennium Ecosystem Assessment (MEA, 2005), que os organizou em quatro categorias: serviços de provisão (como alimentos, madeira), serviços de regulação (como a purificação da água e do ar ou a regulação climática), serviços de suporte (como a formação do solo e o ciclo de nutrientes), e serviços culturais (como os valores estéticos, recreativos e espirituais). Esta abordagem tem permitido evidenciar o valor económico, social e ecológico dos ecossistemas, promovendo a sua consideração em decisões de políticas públicas, planeamento e ordenamento do território.

Neste sentido, o município de Mafra, face à existência de uma extensa área de paisagem rural, que a tem considerado como parte integrante da sua entidade, local e regional, de enorme valor patrimonial e natural, desde a primeira revisão do seu PDM em 2015, tem vindo a participar

no desenvolvimento de projetos de investigação, para poder alavancar este património através do planeamento e ordenamento do território.

De facto, uma das formas de aproximar a implementação das diretivas europeias ao contexto local é a participação dos territórios municipais em projetos europeus. A parceria com o projeto europeu BioValue foi um exemplo disso, onde Mafra participou como uma das arenas do projeto com o objetivo de avaliar a promoção e a valorização da biodiversidade no planeamento e ordenamento do território, de modo a desenvolver abordagens transformadoras nesta temática.

Nos últimos anos, organismos internacionais, como a Plataforma intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços dos Ecossistemas (IPBES) e a EU, têm sublinhado a necessidade de integrar os serviços de ecossistemas nos processos de planeamento e ordenamento do território. A nível local, a aplicação desta abordagem pode revelar-se particularmente eficaz.

Tal como, referido o município de Mafra apresenta características territoriais que o tornam exemplar para a regulação, em sentido lato da biodiversidade, através da integração dos serviços de ecossistemas existentes no território, no planeamento e ordenamento do território. Com uma paisagem rural e urbana diversificada, que inclui zonas costeiras, áreas florestais, espaços agrícolas e núcleos urbanos, o município de Mafra alberga também importantes espaços naturais como a Tapada Nacional de Mafra e zonas inseridas na Rede Natura 2000.

Os serviços de ecossistemas mais relevantes no território de Mafra (figura 2) incluem os serviços de provisão (produção agrícola e água), os serviços de regulação (sequestro de carbono, controlo da erosão, regulação de inundações), os serviços culturais (recreação) e os serviços de suporte (qualidade dos habitat, polinização e qualidade da água). A sua integração nas políticas de planeamento e ordenamento do território, nomeadamente no futuro PDM de 3.ª geração, poderá ser operacionalizada através da planta de ordenamento, com a delimitação de zonas de sustentabilidade e proteção ambiental, a qual definirá o modelo de ocupação e edificação e a criação de restrições, para a salvaguarda e promoção da biodiversidade. O objetivo do futuro PDM de 3.ª geração será progredir de um plano vocacionado para a urbanização e a edificação, com as restrições associadas à respetiva

ocupação do território, para um sistema integrado de planeamento que valorize todo o seu território.

Para além do PDM, outros regulamentos municipais, como o fundo de sustentabilidade ambiental e urbanística, já previsto na Lei de Bases de 2014, poderão constituir-se como um instrumento que incorpore o pagamento dos serviços de ecossistemas.

Por outro lado, o contributo para a reformulação da legislação com a interação entre o ordenamento do território e os serviços de ecossistemas no município de Mafra, poderá constituir uma boa prática nacional, promovendo uma gestão territorial mais resiliente, equitativa e sustentável, alinhada com os objetivos nacionais e europeus de conservação da natureza e recuperação da perda da biodiversidade.

De facto, a territorialização dos serviços de ecossistemas representa um passo bastante relevante e necessário para assegurar a equidade de um futuro ecologicamente sustentável e socialmente mais equilibrado.

Uma das ferramentas estudadas no projeto BioValue e desenvolvida pelo município de Mafra (figura 2 e 3), foi o mapeamento dos serviços de ecossistemas, através da adaptação de metodologias científicas e analisadas neste projeto, que para além de delimitar os recursos naturais selecionados e presentes no território, permitirá atribuir valor económico potencial ao solo rural, de modo a atenuar as diferenças de valor de mercado face ao solo urbano, considerando que todo o território é relevante para a qualidade de vida dos munícipes, e contribui para a regulação da biodiversidade.

FIGURA 2 - Exemplo de mapeamento dos serviços de ecossistemas de produção agrícola e sequestro de carbono. Fonte: Município de Mafra, REOT (2024)

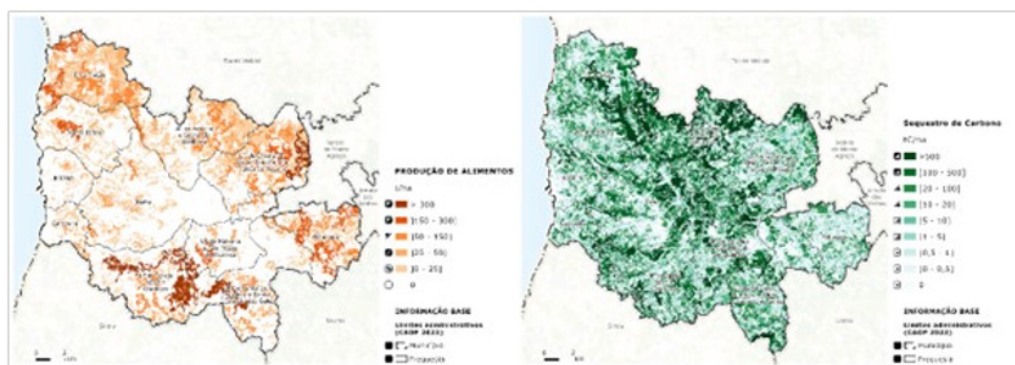
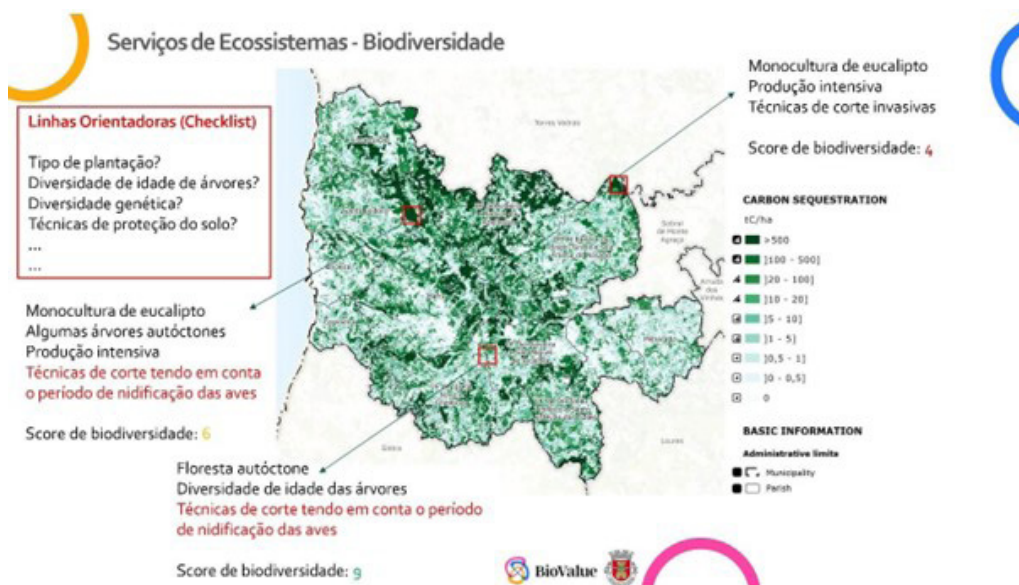


FIGURA 3 – Exemplo de metodologia para avaliação dos serviços de ecossistemas em termos de Biodiversidade para o município de Mafra. Fonte: Município de Mafra, BioValue



5. DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL AOS PROJETOS DE AÇÃO LOCAL E INTERMUNICIPAL - O CASO DE MAFRA

A gestão territorial constitui um elemento central para o desenvolvimento equilibrado e sustentável de qualquer região, dado que permite a organização eficiente dos recursos naturais, económicos e sociais em função das necessidades e potencialidades locais. No contexto do município de Mafra, a gestão territorial assume particular relevância diante dos desafios relacionados com o crescimento urbano, a instalação de atividades económicas e várias atividades humanas, em contrapartida com a proteção ambiental e a valorização ecológica. Esta gestão territorial é definida como o conjunto de processos, políticas e ferramentas destinados a promover o uso adequado do solo.

Entre os principais instrumentos destaca-se, como já se referiu o PDM, devendo também não ser ignorada a necessidade de repensar a elaboração de planos de urbanização (PU) e planos de pormenor (PP), que podem estabelecer diretrizes e regras para o desenvolvimento local. Paralelamente, os projetos de ação local e intermunicipal emer-

gem como mecanismos concretos para a implementação dessas diretrizes, incentivando a participação comunitária e a cooperação entre diferentes níveis administrativos.

Para além dos planos, está previsto no RJIGT um instrumento de avaliação definido como Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT), que permite a avaliação da execução do PDM, de acordo com o artigo 189.º, n.º 3, do RJIGT, na sua atual redação, e que deverá ser elaborado de 4 em 4 anos. Nos termos do artigo 57.º, n.º 4, da Lei de Bases de 2014, a alteração, revisão ou revogação de um plano territorial deve ser fundamentada através do respetivo REOT. Neste sentido, o município de Mafra tem vindo a desenvolver uma monitorização mais proativa no ordenamento do território, de modo a permitir conhecer a complexidade do estado do seu território, fundamentada em dados atualizados, para apoiar a decisão na política pública, no território de Mafra, recorrendo, ainda, à divulgação de um Sistema de Monitorização do Ordenamento do Território, através de análise de base geográfica e territorial.

Enquanto instrumento de avaliação, o REOT desempenha um papel relevante neste contexto, na medida em que a elaboração deste documento permite apresentar orientações para o futuro PDM de 3.ª geração, face à necessidade de adequação das grandes opções estratégicas e de adequação à evolução das condições ambientais, económicas, sociais e culturais.

Após a análise apresentada no REOT, constatou-se que a necessidade de repensar as opções estratégicas ao nível do planeamento e ordenamento do território de Mafra, onde sobressaem as diferentes áreas como o território e a sustentabilidade, a economia e o emprego, a habitação e a qualidade de vida, a mobilidade e os transportes, a identidade e património, a biodiversidade, as alterações climáticas e os riscos, a participação ativa e a operacionalização e monitorização do território.

Quanto à opção estratégica da biodiversidade, o município de Mafra, pretende potenciar, preservar e proteger os recursos naturais, através da conservação e valorização da biodiversidade no território, promovendo um modelo territorial sustentável, capaz de apostar nos serviços de ecossistemas, conforme referido anteriormente.

Tal como refere Ferrão (2018), “Entre a inevitabilidade como legado do passado e do presente e a transformação como imperativo para um Portugal com futuro, teremos de encontrar inteligência e visão para construir novas interdependências entre ecologia, sociedade e economia que permitam, através de uma combinação de mudanças rápidas e incrementais, percorrer caminhos de transição que conduzam a novas geografias sustentáveis, umas demograficamente densas e dinâmicas, outras com escassa ocupação humana mas com ecossistemas saudáveis e adaptados as novas condições biofísicas globais.”

Acresce, ainda, que o município de Mafra tem assumido um papel ativo na participação de projetos intermunicipais e internacionais, reconhecendo que a cooperação entre outros municípios e a integração em redes mais amplas são essenciais para o desenvolvimento regional sustentável.

Destacam-se os projetos BioValue e o FoodLink, sendo que este último representa uma estratégia voltada para o fortalecimento da cadeia de valor alimentar, incentivando a produção local e promovendo a segurança alimentar na área metropolitana de Lisboa, o qual está associado aos serviços de provisão dos ecossistemas presentes no território metropolitano.

Adicionalmente, o projeto de restauro ecológico da arriba da praia da Empa e da praia da Ribeira de Ilhas, na área da Ericeira e a sua devolução à fruição da população, constitui uma oportunidade para a recuperação de áreas degradadas, promovendo a restauração dos ecossistemas e a regulação da biodiversidade, bem como a valorização cénica de todo este lugar que integra uma zona de valor patrimonial envolvente do Forte de Milreu.

Estas iniciativas refletem o compromisso do município de Mafra em alinhar-se com as metas internacionais de desenvolvimento sustentável, em particular com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas e da Agenda 2030.

6. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o debate sobre o tema “urbanizar o solo rústico ou renaturalizar o espaço urbano”, o que poderá resultar na reclassifica-

ção do solo rústico para solo urbano, de modo a permitir a edificação e infraestruturação destas áreas como forma de responder às carências de habitação, surge em sentido oposto aos modelos de planeamento e de desenvolvimento urbano.

O município de Mafra pretende apostar no capital natural, através da promoção dos serviços de ecossistemas, enquanto mais-valia do patrimonial e de identidade deste território, protegendo o recurso solo e água, promovendo o aumento da biodiversidade, bem como, o aumento da resiliência às alterações climáticas.

Acresce, ainda, que a 2.^a revisão do PDM deverá permitir o desenvolvimento de **“um modelo coerente de ordenamento do território que assegure a coesão territorial e a classificação do solo, se repense a transformação do solo rústico em solo urbano, controlando a especulação imobiliária, se reconsidere o crescimento dos perímetros urbanos e o aumento incontrolado dos preços do imobiliário através da reclassificação do estatuto jurídico do solo, se reconsidere a localização das atividades económicas e reavalie a expansão e pressão do turismo, e se repense a execução das unidades operativas de planeamento e gestão, de forma coerente com as grandes opções do Plano”**, bem como através de outros planos de urbanização e planos de pormenor.

Valorizar o solo rústico, como valor natural e patrimonial, será uma das premissas mais relevantes para reverter as dinâmicas de pressão urbanística, que se têm verificado ao longo da vigência do Plano Municipal de Mafra.

Considera-se que os instrumentos económicos presentes no regime económico e financeiro presentes na Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, podem ser fundamentais para que se possa constituir um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, de modo a criar mecanismos catalisadores para a conciliação entre a conservação da natureza e da biodiversidade, especialmente nas áreas urbanas, mas também das áreas rurais.

Importa referir, ainda, o município de Mafra tem apostado nas parcerias com as academias de conhecimento que permitem o desenvolvimento de candidaturas a projetos piloto, sendo que o território de Mafra tem funcionado como laboratório de experiências inovadoras a

nível nacional e internacional, como o Robust, o Foodlink, o Biovalue, o AML Alimenta, o Rurbalance, no sentido de implementar no terreno a estratégia para a valorização dos serviços de ecossistemas, assim como a delimitação de perímetros urbanos e novas zonas de proteção ambiental e da biodiversidade.

Considerando que a revisão do PDM de Mafra de 3.^a geração envolve um enorme esforço organizacional, devem ser reconhecidos todos os êxitos e erros, de modo a melhorar os resultados do ciclo anterior, e desenvolvendo novas soluções para desafios cada vez mais complexos.

A aprendizagens obtidas no decorrer dos projetos de investigação em que o município de Mafra se encontra envolvido, nomeadamente, o projeto *Biovalue* e *Foodlink*, permitiram constatar algumas limitações quanto à complexidade do território no que respeita à transformação do mesmo, e do mesmo modo retirar partido dos recursos naturais, enfrentando condicionamentos e novas formas de cooperação com os atores locais.

A incerteza da atualidade obriga a um foco na concretização da nova geração de PDM, tomando como base os serviços de ecossistemas, base fundamental para o desenvolvimento sustentável do município de Mafra, permitindo deste modo a garantia da qualidade de vida da população e do equilíbrio ambiental.

REFERÊNCIAS

- Comissão Europeia (2020). Estratégias de Biodiversidade da UE para 2030 (COM(2020) 380 final. Bruxelas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380>
- Comissão Europeia (2019). Pacto Ecológico Europeu (COM(2019) 640 final. Bruxelas. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF
- Correia, F.A., Correia, J.A. (2021). Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais. Edições Almedina. Coimbra.
- Costanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Van den Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. (Nature, Ed.) (387), pp. 253-260. <https://doi.org/10.1038/387253a0>

- De Groot, R. (1987). Environmental functions as a unifying concept for ecology and economics. *R+The Environmentalist*, 7(2), 105-109.
- Ferrão, J. (2018). *Despovoamento em áreas rurais: entre a inevitabilidade e a capacidade de transformação*. Lisboa: Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP).
- Millenium Ecosystem Assessment. (2003). *Ecosystems and Human Well-being. A Framework for Assessment*. Island: Island Press.
- Pagiola, S., & Platais, G. (2007). *Payments for Environmental Services: From Theory to Practice*. Washington: World Bank.
- REPLAN (2025). *Megatendências 2050. O mundo em Mudança: Impactos em Portugal*. Lisboa: REPLAN
- Telles, G. R. (1993). *Plano Verde de Lisboa. Componente do Plano Diretor de Lisboa*. Lisboa: Colibri.
- Telles, G. R. (2022). *Gonçalo Ribeiro Telles -Textos Escolhidos*. Lisboa: Argumentum.
- Westman, W. (1977). How much are nature`s services worth? *Science*, 197, 960-964.



**« Rendre présente la nature
et le développement durable dans la
construction des bâtiments actuels »**

**« Bringing nature and sustainable development into the
construction of modern buildings »**

**« Tornar a natureza e o desenvolvimento sustentável
presentes na construção dos edifícios atuais »**

Valeria Cristina Schaefer Salazar

SFDE (Société Française pour le Droit de l'Environnement)

schaefer.valeria@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-5002-8629>

RÉSUMÉ: Le développement des grandes villes a généré des problèmes pour la flore et la faune qui ont vu la destruction de leur habitat et dans certains cas la raréfaction des espèces. Pour restituer à la nature les pertes causées, il existe diverses techniques de construction des bâtiments et de planification des espaces verts qui peuvent apporter une renaturation des paysages et une récupération de la biodiversité en associant une meilleure gestion du changement climatique actuel. On parle de techniques telles que la mise en œuvre d'infrastructures vertes, espaces bleus, terrasses et ruches sur les toits, jardins potagers communautaires, façades végétalisées, cavités naturelles pour la faune. Il existe en outre diverses techniques et principes PRO-environnementales dans le domaine de la construction des bâtiments et de travaux publics, possibles d'incorporer dans les projets pour améliorer l'environnement et la santé, pour rénover plus que construire, considérer la circularité des matériaux, inclure dans la programmation de construction les matériaux biosourcés plutôt que les non renouvelables ainsi que des appareils favorables à la performance énergétique : c'est l'urbanisme durable.

Bien que ces techniques et principes n'aient pas d'influence directe sur l'inclusion de la biodiversité dans l'environnement urbain, ils agissent indirectement, contribuant à la lutte contre le réchauffement climatique et à la ré-stabilisation du climat, et réduisant l'épuisement des ressources naturelles, ce qui à son tour sera une contribution indirecte à la préservation de la biodiversité.

Cet article a été construit depuis une approche descriptive et appliquée. Une analyse empirique approfondie fera l'objet d'un nouvel article.

Mots-clés – Palavras-chave – Keywords urbanisme durable en ville, planification écologique des bâtiments, renaturation des paysages, récupération de la biodiversité urbaine, circularité des matériaux de construction, matériaux biosourcés dans la construction.

ABSTRACT: The development of large cities has created problems for flora and fauna, which have seen the destruction of their habitats and, in some cases, the rarefaction of species. To restore the losses caused to nature, there are various building construction and green space planning techniques that can bring about a renaturation of landscapes and a recovery of biodiversity by combining better management of current climate change. These include techniques such as the implementation of green infrastructure, blue spaces, rooftop terraces and beehives, community vegetable gardens, green facades, and natural cavities for wildlife. There are also various PRO-environmental techniques and principles in the field of building construction and public works, which can be incorporated into projects to improve the environment and health, to renovate more than build, to consider the circularity of materials, to include bio-sourced materials in the construction program rather than non-renewable ones as well as devices favorable to energy performance: this is sustainable urban planning.

Although these techniques and principles do not directly influence the inclusion of biodiversity in the urban environment, they do have an indirect impact,

contributing to the fight against global warming and climate re-stabilization, and reducing the depletion of natural resources, which in turn will indirectly contribute to the preservation of biodiversity.

This article was developed using a descriptive and applied approach. A more in-depth empirical analysis will be the subject of a new article.

RESUMO: O desenvolvimento das grandes cidades criou problemas para a flora e a fauna, que sofreram a destruição de seus habitats e, em alguns casos, a rarefação de espécies. Para restaurar as perdas causadas à natureza, existem diversas técnicas de construção civil e planejamento de espaços verdes que podem promover a renaturalização das paisagens e a recuperação da biodiversidade, combinando uma melhor gestão das mudanças climáticas atuais. Essas técnicas incluem a implementação de infraestrutura verde, espaços azuis, terraços e colmeias em coberturas, hortas comunitárias, fachadas verdes e cavidades naturais para a vida selvagem. Existem também diversas técnicas e princípios pró-ambientais no campo da construção civil e obras públicas, que podem ser incorporados em projetos para melhorar o meio ambiente e a saúde, para renovar mais do que construir, para considerar a circularidade dos materiais, para incluir materiais de origem biológica no programa de construção em vez de materiais não renováveis, bem como dispositivos favoráveis ao desempenho energético: isso é planejamento urbano sustentável.

Embora essas técnicas e princípios não influenciem diretamente a inclusão da biodiversidade no ambiente urbano, atuam indiretamente, contribuindo para o combate ao aquecimento global e à reestabilização climática, além de reduzir o esgotamento dos recursos naturais, o que, por sua vez, contribuirá indiretamente para a preservação da biodiversidade.

Este artigo foi desenvolvido utilizando uma abordagem descritiva e aplicada. Uma análise empírica aprofundada será objeto de um artigo subsequente.

1. INTRODUCTION - INTRODUÇÃO - INTRODUCTION

Plusieurs documents au niveau européen renforcent le soutien au rétablissement de l'équilibre environnemental global lié aux activités de construction et de fonctionnement des bâtiments. Pour les pays membres de l'UE, il existe par exemple le Règlement (UE) n°2024/1991 du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) n°2022/869 dans son paragraphe n°4 il présente la cible 2 en poursuivant l'objectif d'appliquer des mesures pour arriver à la remise en état d'au moins 30% d'écosystèmes dégradés pour améliorer la biodiversité et sa fonction écosystémique. Il y a aussi le

Règlement (UE) n°305/2011 du 09 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive n°89/106/CEE du Conseil dans son paragraphe 25 il fait référence à l'utilisation de produits respectueux de l'environnement, dans son paragraphe 55 il parle de recyclabilité des ouvrages de construction et dans son annexe 1 point 3 il manifeste l'exigence fondamentale de santé pour les occupants et la qualité de l'environnement au moment de construire. Un troisième document est la Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments qui explique dans son paragraphe n°6 le lien entre l'émission de particules fines lors de l'utilisation de combustibles fossiles pour le chauffage et l'état de la santé humaine et le paragraphe n°22 qui parle des options variées pour une énergie à émission nulle. Il faut aussi prendre en compte un quatrième document stratégique nommé « Une vague de rénovations pour l'Europe » qui présente des stratégies telles que le soutien de financement de l'UE sous forme de subventions vertes et prêts verts intéressants pour les États membres. Ces documents et tant d'autres ont été créés pour agir contre une situation environnementale vis-à-vis de laquelle il est pressant de modifier la vie quotidienne pour arriver à inverser les effets du changement climatique qui affectent dangereusement la stabilité du climat, pour protéger le droit à la santé humaine, et pour préserver la biodiversité et ces relations (en entendant par biodiversité, ou diversité biologique, 'analyse l'article L110-1 du Code de l'Environnement français qui fait référence à une diversification d'organismes vivants de toute origine, comprenant les écosystèmes terrestres, les écosystèmes marins et autres écosystèmes aquatiques, et les complexes écologiques où ils appartient. Cette biodiversité globalise la diversité des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes et les interactions entre les organismes vivants, et en comprenant que les êtres humains en font partie. Une de ces activités directement liée à des facteurs et conséquences anthropiques est la construction de bâtiments. Le Portugal et la France – en leur qualité de membres de l'Union européenne – ont l'engagement de présenter des résultats par rapport aux cibles établies.

Le succès des objectifs de ces documents (et de tant d'autres en la matière) peut se voir assuré à travers l'incorporation de techniques de

construction pour rétablir la nature, diminuer la consommation énergétique, augmenter la qualité de la santé dans les habitations, réduire les coûts de construction et de consommation nécessaires au moment de l'utilisation des bâtiments et éviter l'utilisation inutile et excessive de surface de construction lors de la reconstruction ou de la rénovation de bâtiments existants.

De même, le Portugal dans le Décret-Loi n° 117/2024, du 30 décembre 2024 fait référence à la grande disponibilité foncière qui facilitera la mise en place de solutions de logement en considérant des critères tels que les coûts maîtrisés et les ventes à des prix possibles, vers le chemin d'une plus grande équité sociale où les familles portugaises pourront accéder à *un logement décent*.¹ Pour des raisons d'engagement éthique et social, les États sont responsables d'intégrer dans cette disponibilité foncière les conditions de bien-être, de santé et de faible coût d'utilisation. À long terme Il s'agira d'une boucle de rétroaction qui apportera des résultats positifs aux budgets nationaux en matière de dépenses de santé, de traitement des déchets, de contrôle des eaux pluviales, de dépenses énergétiques et même de dépenses touristiques, entre autres résultats.

Les thématiques environnementales sont liées à des autres sujets qui apportent entre tous aux objectifs globaux. De cette façon cet article a une approche de type « encyclopédique » avec des exemples pratiques aux chapitres mentionnés, sans que cette étendue permette une exploration intensive de chaque technique.

2. FAVORISER LE RETOUR DE LA NATURE DANS L'HABITAT HUMAIN

Dans l'état actuel des choses, le lieu destiné à habitation humaine demande éthiquement de considérer de manière inaliénable la qualité de vie et la santé humaines, deux conceptions difficilement quantifiables dans le domaine économique mais des facteurs réels qui doivent être présents.

¹ Presidência do conselho de ministros. (2024, Décembre 30). Decreto-Lei n° 117/2024, Sumário, parágrafo 6.

Une conception architecturale comprenant l'augmentation de l'efficacité énergétique dans sa structure, et/ou l'incorporation d'éléments naturels dans la construction, de telle sorte que les matériaux, les formes et les systèmes puissent être intégrés dans la structure physique des bâtiments, ainsi que l'utilisation de matériaux moins dangereux pour la santé, sont des facteurs qui pourront contribuer au développement des avantages environnementaux et économiques. L'idée est d'appliquer des techniques de construction qui combattent l'effet de serre, réduisent les coûts du produit final et contribuent à la beauté naturelle du paysage et à la qualité de vie des occupants (locataires ou propriétaires).

La connaissance des bonnes technologies capables de diminuer les effets négatifs sur la nature, l'environnement et le climat, et la baisse des coûts de construction et des prix finaux, pourraient être intéressantes tant pour les entreprises constructrices, que pour les organismes de l'administration publique et surtout pour le consommateur/utilisateur de dernière ligne. C'est pour cela qu'est essentiel de penser dès maintenant une planification de la construction urbaine qui accorde l'espace requis mais aussi la renaturation de ces espaces urbains avec les vertus et bénéfices à recevoir de la nature. Pour cet accord, il est primordial d'appliquer une rénovation écologique dans la conception de la manière de construire.

La lutte contre l'effet de serre qui se présente comme le responsable du réchauffement climatique à partir du 20^e siècle a été le moteur pour la recherche et la mise en œuvre de plusieurs techniques dans le secteur de la construction pour réduire le dommage environnemental. Une branche de cet objectif consiste à pousser la société humaine – qui est déjà beaucoup urbanisée et un peu artificialisée – à concevoir une nouvelle façon de construire, à analyser les matériaux qui seront utilisés, à découvrir quel système pourra être plus efficace pour la diminution de dépenses énergétiques (dans une société qui le demande à grande échelle), à se rapprocher des générations qui ont vécu avec la sagesse de la vie simple de la campagne pour découvrir que de telles orientations produisent des bénéfices oubliés, sans abandonner les exigences de la vie actuelle urbanisée.

Le développement industriel et scientifique possèdent le côté positif de générer des produits et processus qui sont capables de renverser un

pourcentage élevé des dégâts que ce même développement a donné comme héritage à la société consommatrice d'aujourd'hui, mais sans la connaissance de ce qui existe comme bonnes pratiques, il ne sera pas possible de mettre en œuvre ces changements.

2.1. Infrastructures vertes avec des espèces végétales adaptées aux conditions climatiques locales – Infra-estruturas verdes com espécies vegetais adaptadas às condições climáticas locais – Green infrastructure with plant species adapted to local climatic conditions

Il faut vivre dans un environnement qui offre des espaces verts pour le bien-être humain et aussi pour la bonne contribution des cycles de la nature au milieu local. Ces infrastructures vertes ont la capacité d'atténuer les risques climatiques, (e.g.: régulation thermique à travers des effets de refroidissement ou par la réduction des sécheresses et des inondations avec le concours d'une rétention et d'une absorption de l'eau dans le sol).

Ces espaces verts sont présents dans plusieurs secteurs urbains, mais le fait de considérer dans la planification de ces espaces verts l'incorporation des espèces végétales protégées pour les reproduire en plus grande quantité que le rythme normal de la nature sera une contribution à la conservation de la diversité biologique qui est déjà menacée par leur fragmentation ou plus directement par leur destruction au nom de l'urbanisation².

Entre Lisboa et Coimbra ou Portugal, le territoire possède une flore endémique portugaise déjà adaptée au climat local et idéale pour la planification de la végétalisation (e.g. : *Anthirrhinum majus* subsp. *Linkianum* ; *Armeria pseudarmeria* ; *A. welwitschii* subsp. *Welwitschii* ; *Dianthus cintranus* ; *Ulex densus* ; *Verbascum litigiosum* ; et des plantes endémiques de la Péninsule ibérique telles que *Anchusa cal-carea* ; *Lavandula luisieri* ; *Stauracanthus genistoides*, au milieu d'une

² De Burca, J. (2024). *Gain net de biodiversité et perte d'habitat*. Constructive-voices.com

liste plus longue)³, sans besoin d'introduire des nouvelles espèces qui pourront arriver à être des espèces envahissantes une étude à approfondir au-delà de cette liste pour découvrir la flore la plus adaptée aux objectifs.

FIGURE 1 – Exemple de flore endémique portugaise de Lisboa à Coimbra

					
Dianthus cintranus	Anthriscum majus subsp. Linkianum	Ulex densus	Verbascum litigiosum	Anchusa calcarea	Lavandula luisieri

Source. Pinto Gomes Carlos José, Lazare Jean-Jacques. La végétation du centre et du sud du Portugal – Guide de voyage botanique. In: Le Journal de botanique, n°17, 2002. pp. 1-89

D'ailleurs, le choix des arbres à planter dans une zone donnée dépendra des conditions climatiques spécifiques à chaque lieu. Des endroits excessivement ensoleillés en été mais avec une chaleur et une luminosité très variables pendant l'hiver auront besoin d'arbres à grand feuillage avec des feuilles caduques. Au contraire, des arbres avec des feuilles persistantes sont préconisés si les températures sont hautes la plupart de l'année. Les secteurs à fortes précipitations ou avec des nappes d'eau souterraine très proches de la surface seront mieux protégés par des arbres qui nécessitent une grande quantité d'eau à consommer pour diminuer la condition permanente de sol humidifié. Dans des zones à forts vents il faut faire attention à considérer dans la planification de la végétalisation des arbres pas très robustes pour éviter qu'ils ne tombent sur les bâtiments. Lors de la création de ces aires vertes – de la part des plans locaux d'urbanisme ou du côté des entreprises de construction – il est suggéré de considérer les plantes amies de la pollinisation et qui n'augmentent pas le taux d'allergie de la population.

³ Pinto, Gomes, C. J., Lazare, J.-J. (2002). *La végétation du centre et du sud du Portugal – Guide de voyage botanique*. In: Le Journal de botanique, n°17, pp. 1-89

De plus, le positionnement d'un bâtiment exerce une influence sur la performance de son fonctionnement et des résultats attendus. Si les éléments de zones vertes autour d'une construction sont stratégiquement disposés ils pourront donner une direction souhaitée au vent dominant de l'endroit tout en bénéficiant aux bâtiments avec des flux d'air.⁴

2.2. Infrastructures bleues dans l'urbain – Infra-estruturas azuis nas zonas urbanas – Blue infrastructure in urban areas

Il vaut la peine de présenter de manière générale les espaces « bleus » qui contribuent aussi efficacement à la réduction des effets des îlots de chaleur urbains qui sont le produit du réchauffement climatique et des vagues de chaleur de plus en plus fréquents. La température au niveau de la surface de l'eau est moins élevée que la surface des zones végétalisées (indiscutablement plus fraîches que les rues, les trottoirs et les toits). Le refroidissement par unité de superficie de ces eaux est d'une plus grande importance que celui d'une surface bâtie ou d'un parc végétalisé. Cet effet de baisse de la température varie selon la condition météorologique de la journée (dans les parcs urbains diversifiés et bien structurés, la température de l'air pourra réduire de 7 °C⁵). Les ouvrages en eau possibles à installer dans des secteurs urbains comprennent les plans d'eau à rives végétalisées tels que les étangs, les bassins de rétention, les fossés d'infiltration, les mares qui peuvent être semi-naturels aussi en l'absence d'un cours d'eau naturel, et encore les cuvettes de rétention plantées. La conjonction entre les infrastructures vertes et les ouvrages bleues fait naître un intérêt croissant.⁶ Il reste

⁴ United Nations Environment Programme. (2021). *A Practical Guide to Climate-resilient Buildings & Communities*. Nairobi. <https://www.unep.org/resources/practical-guide-climate-resilient-buildings>, page 40.

⁵ Eawag et WSL, (2024). *Identifier, préserver et promouvoir la biodiversité bleu-vert*. Enseignements tirés de l'initiative de recherche « Blue-Green Biodiversity ». 56 p. ; (Ed.) 56 p.

⁶ United Nations Environment Programme. (2021). *A Practical Guide to Climate-resilient Buildings & Communities*. Nairobi. <https://www.unep.org/resources/practical-guide-climate-resilient-buildings>, page 36.

important de considérer que les infrastructures bleues – pareillement que les zones vertes – font partie du concept de « ville éponge », avec l'idée de préparer les secteurs urbanisés face aux risques des inondations dus aux changements climatiques. Ces systèmes plus naturels que les installations et réseaux anthropiques actuels absorbent l'eau de pluie et permettent l'infiltration de l'eau pluviale dans les nappes phréatiques qui seront rechargées. Ces systèmes occasionnent un processus plus naturel et contrôlé permettant la restitution à l'environnement de manière progressive avec plus d'efficacité du cycle réel de l'eau, en diminuant son évacuation rapide dans les systèmes de canalisation, situation qui comporte le risque de saturer les niveaux maximaux de débit contrôlables des rivières et des canaux. La contribution en richesse de biodiversité est considérable dans les zones urbanisées qui possèdent des milieux aquatiques créés ou gérés, et inéluctablement ces endroits verront l'apparition d'un microclimat qui va les entourer. Le développement de structures en eau dans les zones urbaines est capable aussi d'arriver à offrir des ressources de nourriture à plusieurs espèces d'oiseaux qui peuvent aussi installer ses nids et créer des interactions invisibles à simple vue. Les écosystèmes terrestre-aquatique doivent être évalués ensemble pour optimiser les résultats avant leur création. Une correcte structuration entre béton, flore et eaux augmentera le potentiel de la relation de vie entre les organismes qui participent à chaque environnement local : toutes ces structures doivent être pensées pour qu'il existe une relation entre les milieux et les êtres vivants, c'est-à-dire que les réseaux trophiques variés et liés ont besoin de moins d'entretien et résistent mieux aux déséquilibres qui peuvent arriver dans la chaîne de fonctionnement du système interrelationnel.

De même, l'eau de pluie capturée par les plans d'eau est une réserve précieuse pour les périodes de sécheresse.

Au fur et à mesure que l'ouvrage (vert ou bleu) est actif il y aura nécessairement une dégradation de sa structure causée par érosion, sédimentation, contamination, déchets, eutrophisation, colmatage... Donc un programme d'entretien et de nettoyage est élémentaire et doit faire partie des moyens économiques du projet.

La ville éponge permet de traiter diverses problématiques et d'offrir des solutions comme réduire le risque de dégâts occasionnés par l'excès d'eau pluviale, adapter la vie urbaine aux changements climatiques

actuels, renforcer la protection de la biodiversité (les plans d'eaux doivent être construits avec des rampes de sauvetage grâce auxquelles les animaux – spécialement des amphibiens et des petits mammifères – qui tombent éventuellement dans l'eau peuvent sortir en évitant les blessures et la mort), améliorer la qualité de vie anthropique, rétablir les niveaux acceptables de la qualité de l'eau, de la qualité de l'air et de la qualité du sol, apporter la beauté de ressources naturelles à travers la création d'aires de récréation dans les villes et générer une sensibilisation humaine qui prend conscience du fléau attaquant aujourd'hui la biodiversité.⁷

2.3. Terrasses vertes sur le dernier étage d'un bâtiment (toits végétalisés) – Terraços verdes no último andar de um edifício (telhados verdes) – Green terraces on the top floor of a building (green roofs)

La toiture végétalisée – sujet qui est déjà consacré dans le champ législatif français à travers une loi, un arrêté et des modifications dans le Code de la construction et de l'habitation – est une technique environnementale avérée comme régulatrice des eaux pluviales (drainage), mais elle est aussi une forme de contrôle de l'échange de température (isolation thermique), de contrôle du bruit (isolation acoustique) et de la capture d'éléments polluants à travers la filtration racinaire de l'eau de pluie et la photosynthèse créant un microclimat qui favorise la préservation et la reconquête de la biodiversité, comme stipulé dans le titre II de l'article 101 de la Loi française n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Loi Climat et Résilience ». De même que pour le point 2.5 « les façades végétalisées », les surfaces des toits des bâtiments exposées vers les rayons solaires avec de matériaux végétaux sur la toiture réduisent l'absorption de chaleur (action d'iso-

⁷ Eawag et WSL, (2024). *Identifier, préserver et promouvoir la biodiversité bleu-vert*. Enseignements tirés de l'initiative de recherche « Blue-Green Biodiversity ». 56 p. ; (Ed.)

lation), donc les températures⁸. Cela peut varier entre un toit qui reste à 23,3°C pour les toitures végétalisées et 66,1°C pour les toitures en matériaux conventionnels. Quand les températures sont très élevées à l'intérieur des bâtiments, la solution directe est de climatiser, situation qui amène vers un problème supplémentaire à la fois environnemental et énergétique. Par ailleurs, ce type de toiture a la capacité d'absorber une portion des précipitations (contrôle de l'eau de pluie et de l'humidité relative de l'air), et il est capable d'allonger sa propre durée de vie.

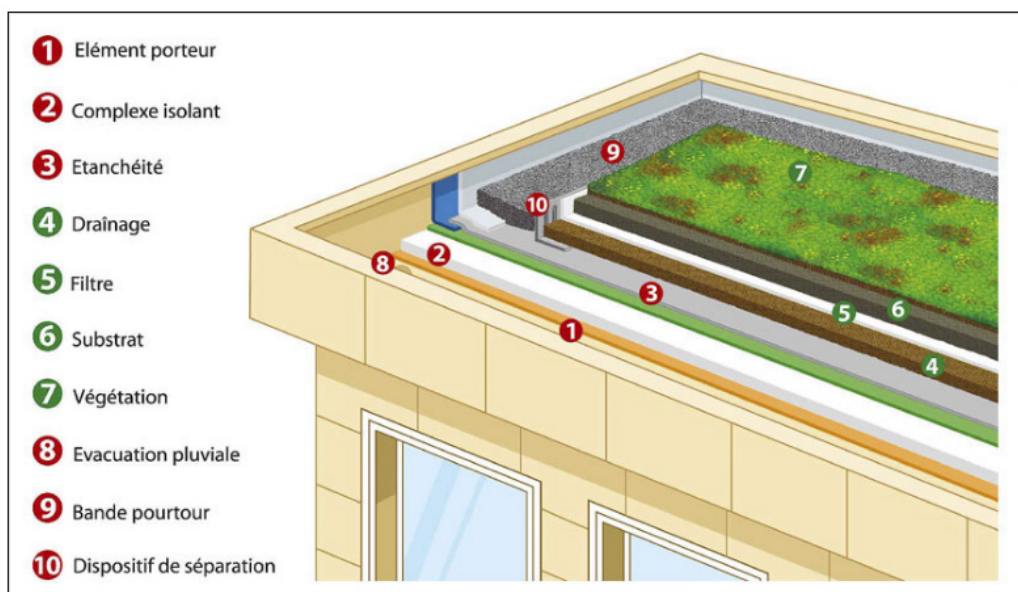
En France métropolitaine, l'épaisseur minimum de substrat après tassement dans un système de toiture végétalisée installé doit être de 10 cm (pour les constructions neuves et les extensions) et de 8 cm (pour les rénovations de bâtiments existants). La capacité maximale en eau (CME) doit être ≥ 35 % en volume. L'exigence est de 10 espèces végétales différentes a minima, en considérant la capacité d'adaptation des espèces choisies aux conditions climatiques locales et en tenant compte des écosystèmes et paysages locaux, avec un accès à au moins un point d'eau. L'eau potable s'utilisera en complément des eaux de récupération. Ces points d'eau doivent permettre de maintenir les fonctions vitales des plantes lors de périodes prolongées de canicule ou de sécheresse. L'arrosage doit optimiser la ressource en eau. Un accès doit exister pour garantir l'entretien du système, a minima annuel, ce qui favorise la préservation et la reconquête de la biodiversité mentionnées au titre I de l'article L. 171-4 du Code de la construction et de l'habitation.

Dans les territoires d'outre-mer français (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), le système de toiture végétalisée installé doit être conforme aux contraintes sismiques et cycloniques, ne peut pas introduire d'espèces végétales interdites, et doit être capable de résister aux périodes de sécheresse importantes et de fortes pluies, avec un entretien aussi a minima annuel.⁹

⁸ United Nations Environment Program (2023). *Building Materials and the Climate: Constructing a New Future*. Nairobi, page 9

⁹ Arrêté. (2023, Décembre 19). Portant application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et fixant les caractéristiques minimales que doivent respecter les systèmes de végétalisation installés en toiture

FIGURE 2 – Schéma à mode d'exemple pour la construction d'une toiture végétalisée



Source. www.acteurdurable.org -Toitures et façades végétalisées au service du développement durable

Il est à noter que les pelouses trop entretenues n'offrent pas un endroit où la biodiversité peut développer ses relations avec l'environnement et la variété des acteurs qui le composent.

2.4. Jardins potagers et secteurs de compostage d'utilisation commune – Hortas partilhadas e áreas de compostagem – Shared vegetable gardens and composting areas

Dans toutes les communautés humaines le travail en groupe offre des bénéfices sociaux. Une des opportunités réelles est la construction des espaces pour les jardins collectifs (appelés aussi jardins ouvriers, jardins familiaux, jardins maraîchers, jardins pédagogiques selon la forme de distribution du terrain, s'il est implanté directement au sol ou dans des bacs, qui est en charge de l'administration du terrain et quel est l'objectif de la production), où tout le monde est bienvenu sans restriction. L'activité développée à travers ce type de travail donne une impulsion aux besoins de renaturation des espaces urbains, en offrant

aussi une opportunité de réinsertion socio-économique pour qui peut se trouver au chômage (autonomie et économie de consommation avec un complément de ressources) et/ou pour qui souffre d'isolement, et c'est enfin la clé pour appliquer la technique de la permaculture en vue de l'amélioration des sols sans ajout de produits chimiques.

FIGURE 3 – Exemple d'un jardin collectif dans la ville de L'Haÿ-les-Roses, France



Source. www.lhaylesroses.fr, page officielle de l'Hôtel de ville de L'Haÿ-les-Roses

En France, les collectivités territoriales, des associations de jardins familiaux ou des personnes morales par convention peuvent être en charge de l'administration de ces programmes de jardins communautaires au niveau local, où il est nécessaire d'adhérer à l'orientation par un organisme prescripteur autorisé, car une pédagogie à travers des ateliers de formation et de sensibilisation améliorera l'atteinte des objectifs. Cette formation considère un large public (adultes, jeunes, enfants à l'école, personnes retraitées, groupes écologique...).

Il est nécessaire de souligner le travail démontré par l'initiative « Incredible Edible » en Angleterre (connu en France comme « Incroyables

Comestibles ») : un projet déclenché l'année 2008 à Todmorden par un groupe de citoyens, avec l'objectif de la production de fruits et de légumes gratuits pour tous. Les endroits disponibles en milieu urbain (jardins au pied d'immeuble, bacs de jardinage, jardins collectifs ou autres) sont utilisés pour la plantation des arbres fruitiers voire des légumes. Leur récolte est en libre-service.¹⁰

Ce type de volontariat fait penser que la thématique environnementale et les problèmes que l'on doit affronter aujourd'hui ont une part d'action humanitaire et altruiste. Les bonnes actions à mettre en marche en général ne sont pas payées mais il faut néanmoins les mettre en place.

2.5. Façades végétalisées (jardins verticaux) – Fachadas verdes (jardins verticaux) – Green façades (vertical gardens)

L'intégration de surfaces recouvertes par des plantes permet de couvrir une partie du béton, du béton armé, du concret, de l'asphalte, du plastique, du métal, tous matériaux exposés à l'atmosphère (rayonnements solaires, différences de températures, vent, pluie). Une telle action permettra de maintenir de manière naturelle la fraîcheur des bâtiments (ces façades végétalisées peuvent rafraîchir l'air qui se trouve à l'intérieur des bâtiments), réduira la consommation d'énergie et recueillera une portion des eaux pluviales ce qui réduira les niveaux des inondations, réapprovisionnera les nappes phréatiques, en aidant en même temps à l'implantation de la biodiversité urbaine¹¹. Effectivement la végétalisation des surfaces des bâtiments offre la possibilité d'améliorer l'efficacité énergétique et de diminuer des îlots de chaleur dans les centres urbains¹²

¹⁰ <https://solidarites.gouv.fr> « Les jardins collectifs » et www.incredibleedible.org.uk

¹¹ United Nations Environment Program (2023). *Building materials and the climate: constructing a new future*. Nairobi.

¹² Rabah, D. (2013). *Impacts des enveloppes végétales à l'interface bâtiment microclimat urbain*. Génie civil. Université de La Rochelle. Français. ffNNT : 2013LAROS421ff. fftel-01141046f

Divers systèmes de murs végétaux seront capables de produire 58,9 % d'économies d'énergie par rapport aux systèmes de murs en béton apparent, particulièrement dans les zones de haute température¹³.

De la même façon, un système végétal à l'intérieur de bâtiments pourra réaliser une amélioration de la qualité de l'air et aussi diminuer les dépenses par rapport aux efforts de climatisation intérieure.

FIGURE 4 - Exemple de bâtiment aux murs recouverts de végétation



Source. www.acteurdurable.org - Toitures et façades végétalisées au service du développement durable »

2.6. Ruches sur les toits - Colmeias no telhado - Beehives on roofs

La sauvegarde de l'abeille est un sujet d'urgence à cause des dommages causés par divers facteurs (présence de guêpes et frelons qui les attaquent ; des pesticides et des polluants ; des maladies).

Une pratique de renforcement de la production du miel habituelle et de la protection des abeilles est la mise en place de ruches sur les

¹³ United Nations Environment Program (2023). *Building materials and the climate: constructing a new future*. Nairobi, page 39.

toits des bâtiments commerciaux. L'expérience a eu du succès et à Paris plusieurs entreprises récoltent le produit. Il existe des exemples tels que l'hôpital Saint Joseph Saint Luc de Lyon, où en 2025 des apiculteurs qui appartiennent à une équipe partenaire de professionnels ont récolté environ 150 kg de miel, avec 4 ruches installées depuis 2024 (initiative proposée par le Comité de pilotage du développement durable de l'hôpital). Chacune de ces ruches accueille entre 20.000 et 60.000 abeilles au cours d'une saison. Celles-ci butinent dans un rayon de 1,5 km à 3 km.¹⁴

FIGURE 5 – Récolte du miel sur les toits de l'hôpital
par les apiculteurs en partenariat



Source. www.saintjosephsaintluc.fr

De plus, un programme de ruches sur le toit peut contribuer à la Responsabilité Sociétale et Environnementale «RSE» que les entreprises doivent promouvoir.

¹⁴ www.saintjosephsaintluc.fr « La récolte de miel sur les toits de l'hôpital : ça continue ! ».

2.7. Cavités naturelles pour la faune dans l'urbain – Cavidades naturais para a vida selvagem em zonas urbanas – Natural cavities for wildlife in urban areas

Le développement des villes conquiert des espaces qui avant appartenaient pleinement à la faune et à la flore. L'artificialisation du milieu a en particulier réduit les éléments pour la niche des oiseaux, et donc l'installation de cavités de substitution est une alternative pour les accueillir à nouveau. Il existe différentes cavités artificielles qui peuvent être mises en place telles que les nichoirs (cavités de forme et de taille variables, utilisées par des oiseaux cavicoles ou semi-cavicoles), les gîtes (cavités utilisées par les mammifères comme les hérissons et les chauves-souris pour se protéger et également servir à la parturition) et les abris (pour se protéger des intempéries, en particulier durant les périodes de froid).

Il existe des caractéristiques à observer au moment du choix de l'appareil et de l'endroit de positionnement : l'emplacement doit considérer des endroits pas très ombragés ni exposés aux vents dominants ; la taille du trou d'entrée, le volume intérieur, les dimensions globales et la hauteur de pose.¹⁵

3. INTÉGRATION DE TECHNIQUES ET DE SYSTÈMES FAVORABLES À L'ENVIRONNEMENT ET À LA SANTÉ DANS LES BÂTIMENTS CONSTRUITS

Chaque pays a un engagement sur les actions mises sur place pour réduire l'effet de serre que l'humanité connaît aujourd'hui. Les bâtiments émettent environ 50% des émissions primaires de particules fines (PM_{2,5}) dans l'UE, particules qui sont responsables de maladies et de décès¹⁶.

Pour combattre cette double situation préjudiciable à l'environnement et à la santé et pour modifier les pratiques quotidiennes de

¹⁵ www.lpo.fr « Installation de nichoirs, gîtes et abris dans le bâti.

¹⁶ Directive (UE) n°2024/1275 du Parlement européen et du Conseil. (2024, Avril 24). Sur la performance énergétique des bâtiments, paragraphe 10.

construction, il est nécessaire de considérer tous les avantages des matériaux naturels et de les ajouter dans la planification de la construction des bâtiments.

3.1. Rénovation ou nouvelle construction – Renovação ou construção nova – Renovation or new build

Les rénovations des bâtiments génèrent environ de 50 à 75 % d'émissions de GES de moins que les nouvelles constructions. Ces chiffres sont dus à la réutilisation de structures existantes : moins de matériel nouveau ajouté entraîne moins d'extraction et moins de production industrielle de matière première. La rénovation de bâtiments apporte aussi une diminution de la génération de déchets de construction.

3.2. Circularité des matériaux de construction – Circularidade dos materiais de construção – Circularity of building materials

Pour les pays déjà développés l'intérêt sera de rénover les constructions existantes plutôt que de construire: prolonger la durée de vie utile d'un matériau de construction permettra de réduire les coûts de construction ou de réparation, de diminuer les émissions de gaz à effet de serre (moins d'extraction, moins de transport, moins de manufacture), de restreindre la surface bâtie (gain d'espaces et de terrains non cimentés) et de réduire aussi le volume des déchets. Il sera bon de considérer l'utilisation des matériaux de construction de facile réparation et aussi modulables, de telle façon que, au moment des interventions techniques, la perte de matériau original soit minime.

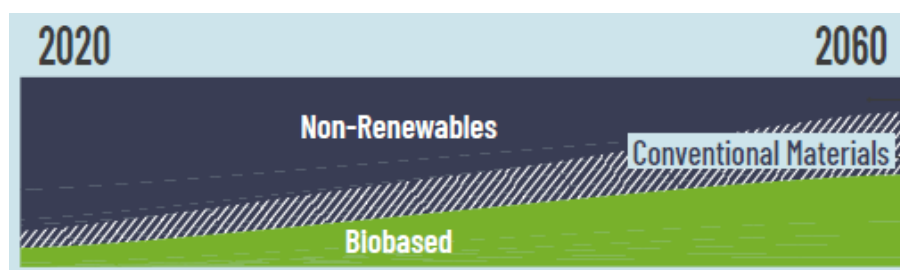
Environ 35 milliards de tonnes de déchets de construction sont destinés aux décharges. Pour diminuer ce chiffre, il faut réduire la quantité de matériaux jetés : il s'agit de passer du concept de « fin de vie » à celui de « fin d'utilisation ». Cette fin d'utilisation comporte la récupération pour la réutilisation (déconstruction sélective) ou le recyclage, possibles à effectuer depuis les endroits destinés à la démolition considérés comme sites de réserves de matériaux pour des nouvelles constructions ou de la rénovation. Un nouveau cycle de vie revient pour un même matériau qui aura une nouvelle utilisation.

Intéressante est la liste des matériaux qui ont a minima $\geq 75\%$ de réutilisation et de recyclabilité pour une déconstruction sélective : l'aluminium, l'acier renforcé, les garde-corps en acier, le bois, le concret, les briques, les panneaux de fibre à haute densité (HDF), le verre. En revanche, il est important de prendre en compte que des matériaux tels que le polyuréthane, la peinture, la résine époxy et les matelas isolants sont réutilisables ou recyclables à 0 %¹⁷.

3.3. Matériaux de construction biosourcés – Materiais de construção de base biológica – Biobased building materials

Depuis 2020 la quantité de matériaux utilisés dans la construction montre des chiffres d'environ 80% de matériaux non renouvelables, une petite portion de matériaux conventionnels et de matériaux biosourcés.

FIGURE 6 – Transition des matériaux de construction vers un avenir à faible émission de carbone



Source. United Nations Environment Programme (2023). *Building Materials and the Climate: Constructing a New Future*. Nairobi

D'aujourd'hui à trente-cinq ans le pourcentage doit être inversé, c'est-à-dire que l'utilisation de matériaux de source plus biologique est prévue à environ 50%, les matériaux conventionnels à 30% environ et les non renouvelables devront rester à 20% environ.

¹⁷ United Nations Environment Program (2023). *Building Materials and the Climate: Constructing a New Future*. Nairobi, page 22.

Dans la liste de matériaux biosourcés utilisés dans le marché de la construction on trouve le bois qui prend la forme traitée sous le nom de « timber CLT pour 'Cross-Laminated Timber ou bois lamellé-croisé' », le bambou (avec une résistance à la traction proche de celle de l'acier et à la compression qui surpasse deux fois celle du béton) utilisé pour les poteaux et poutres de structure, les fondations, les planchers, les toitures et les murs, la **noix de coco** (la fibre de coco contient de la lignine à un niveau très élevé par rapport aux autres fibres végétales, ce qui la rend plus solide que le coton)¹⁸, le **typha** (qui fait partie d'un projet TyC-CAO en Afrique de l'Ouest)¹⁹, la **biomasse** (Les flux de matières lignocellulosiques non ligneuses issues de la foresterie, de l'agriculture et des résidus de biomasse représentent des solutions locales essentielles en matière de matériaux de construction., ces matériaux ne représentent aujourd'hui qu'une faible part de marché des matériaux de construction et reposent sur des techniques de transformation coûteuses et complexes, par exemple les balles de paille pour l'isolation de murs ; le **mycélium** (possède la capacité de lier une liste variée de composants celluloseux issus des flux de déchets provenant de la biomasse agricole, forestière et alimentaire pour produire des isolants à base de chitine, des panneaux de fibres, des panneaux de particules et des briques²⁰. Le champignon est cultivé sous forme de membrane flexible sur un substrat liquide ou solide. Ces matériaux sont en général un tissu fongique qui a des propriétés analogues à celles du textile, du cuir ou de la mousse après les traitements de post-production²¹).

¹⁸ Pichon, R. (2023). *Exploration des composants actifs de la Noix de Coco (Cocos Nucifera) "Tumu ha'ari" en tant qu'agent thérapeutique potentiel : évaluation de leurs propriétés pharmaceutiques et de leur impact sur la société humaine*. Sciences pharmaceutiques ; dumas-04324321, page 67.

¹⁹ www.cerema.fr Projet « TyC-CAO: utiliser le typha comme matériau pour les bâtiments et comme combustible en Afrique de l'Ouest ».

²⁰ United Nations Environment Program (2023). *Building Materials and the Climate: Constructing a New Future*. Nairobi, page 37.

²¹ Elsacker, E., Zhang, M. & Dare-Robertson M. (2023, Avril). *Fungal Engineered Living Materials: the viability of pure mycelium materials with self-healing functionalities*. doi :10.1002/adfm.202301875, chapitre 1.2.

3.4. Techniques simples dans la construction pour améliorer la condition environnement-climat

3.4.1. Polissage des plafonds et des sols

La technique de polissage des plafonds et des sols à l'intérieur des bâtiments permet de remplacer l'utilisation des revêtements et des matériaux tels que les moquettes, les carrelages, les lambris et les faux plafonds.

3.4.2. Systèmes de récupération de l'eau de pluie

L'installation de systèmes qui récupèrent l'eau de pluie dans des conteneurs permet de l'utiliser ensuite pour l'arrosage des jardins, pour alimenter des systèmes de refroidissement et encore pour les connecter au système d'assainissement des toilettes.

3.4.3. Revêtements poreux sur les trottoirs et sur des surfaces bétonnées

La mise en œuvre de revêtements poreux sur les trottoirs et sur des surfaces bétonnées permet de diminuer le ruissellement des eaux pluviales, tout en facilitant la capacité respiratoire du sol (un terrain entièrement recouvert avec des matériaux rigides tels que le béton ou l'asphalte ne pourra pas effectuer une respiration normale entre le sous-sol et la surface). Une bonne technique appliquée est le pavé drainant. Être au courant de la pédologie locale au moment de la planification de la construction de rues et de trottoirs contribuera à l'optimisation des bénéfices obtenus une fois le projet réalisé.

3.4.4. Systèmes de drainage urbain durable

La construction des Systèmes de Drainage Urbain Durable « SDUD » (réservoirs en général végétalisés qui permettent la filtration et la

réten-tion de l'eau de pluie) est un appui pour réduire la nécessité des ouvrages destinés à la gestion de l'eau dans l'espace public. Ce type d'installation apporte également de manière efficace une amélioration de l'imperméabilisation des sols.

3.4.5. Cours d'eau à ciel ouvert

L'effet d'éviter d'enterrer les petits cours d'eau (ruisseaux, rus, ruisselets) ; En effet cette action élimine l'habitat de la vie aquatique, détruit les espèces végétales au bord des anciennes rives, empêche le développement du microclimat et inhibe les échanges gazeux entre la masse d'eau, le sol du fond du plan aquatique et l'atmosphère, élimine la possibilité de diminuer la température ambiante car il n'y aura pas d'évaporation, ne permet pas l'infiltration d'eau dans les nappes phréatiques, n'offre pas de surface de développement pour la biodiversité. L'enterrement de ces cours d'eau est une expérience vécue par la Suisse depuis les dernières cent-cinquante années. Quatre-vingt kilomètres de ruisseaux ont été enterrés entre 1850 et 1980 uniquement à Zurich : après avoir constaté la situation d'incapacité du système d'égouts souterrain à fonctionner correctement en raison de son enfouissement et avoir vérifié que ce type de système empêche totalement le développement de biotopes, à partir du 1989 jusqu'à 2024 seize kilomètres ont été restitués à leur condition originelle à ciel cette action élimine l'habitat de la vie aquatique, détruit les espèces végétales au bord des anciennes rives, empêche le développement du microclimat et inhibe les échanges gazeux entre la masse d'eau, le sol du fond du plan aquatique et l'atmosphère, élimine la possibilité de diminuer la température ambiante car il n'y aura pas d'évaporation, ne permet pas l'infiltration d'eau dans les nappes phréatiques, n'offre pas de surface de développement pour la biodiversité. L'enterrement de ces cours d'eau est une expérience vécu par la Suisse depuis les dernières cent-cinquante années. De quatre-vingt kilomètres de ruisseaux enterrés entre 1850 et 1980 uniquement à Zurich, après avoir constaté la situation d'incapacité du système d'égouts souterrain à fonctionner correctement en raison de son enfouissement et avoir vérifié que ce type de système empêche totalement le développement de biotopes, à partir du 1989

jusqu'à 2024 seize kilomètres ont été restitués à sa condition original à ciel ouvert.²²

4. PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE

Les immeubles représentent 40% de la consommation énergétique finale de l'UE et les États membres sont contraints à fixer des exigences minimales de performance énergétique pour les bâtiments²³. Jusqu'à aujourd'hui les chiffres d'amélioration sont tellement lents qu'il est possible de risquer de ne pas respecter les engagements internationaux.

Sur la base de cette statistique macro il est nécessaire de considérer et analyser a minima le comportement des résidents dans la relation bâtiment-climat. Cette triple interaction entre le climat, les personnes et les bâtiments définit les besoins énergétiques, la consommation d'énergie qui est marquée par les circonstances climatiques, sociales, économiques et culturelles. Donc la sensibilisation est un facteur de soutien pour le succès de ces réformes dans tous les secteurs : État, collectivités locales, entreprises, utilisateurs finaux)²⁴.

L'incorporation de systèmes de production d'énergie renouvelable (proche d'émissions nulles), reliés au réseau de fonctionnement énergétique du bâtiment (panneaux solaires, éoliennes à petite échelle, panneaux solaires thermiques « à tube sous-vide », par exemple) et/ou l'utilisation de la chaleur résiduelle sont des options qui apportent à la diminution de la consommation d'énergie traditionnelle et soutiennent la gestion écologique vers un environnement plus durable.

²² Eawag et WSL, (2024). *Identifier, préserver et promouvoir la biodiversité bleu-vert*. Enseignements tirés de l'initiative de recherche « Blue-Green Biodiversity ». 56 p. ; (Ed.), 56 p.

²³ Directive (UE) n°2024/1275 du Parlement européen et du Conseil. (2024, Avril 24). Sur la performance énergétique des bâtiments, paragraphes 6 et 13.

²⁴ United Nations Environment Program (2021). *A Practical Guide to Climate-resilient Buildings & Communities*. Nairobi, page 32.

5. TABLEAU COMPARATIF DES TECHNIQUES ET PRINCIPES DE CONSTRUCTION DURABLE PRÉSENTÉS DANS CET ARTICLE

TABLEAU 1 – Tableau comparatif des techniques et principes de construction présentes dans cet article

N°	Sujet	Technique	Condition	Commentaires
1	Rénovation écologique dans la construction	Planification de la construction urbaine	Diminution des coûts finaux Inclusion d'éléments plus naturels et moins dangereux Majeure efficacité énergétique Santé Qualité de vie Diminution des coûts de climatisation / chauffage	
		Rénaturation d'espaces urbanisés	Qualité de vie Beauté du paysage Santé	
2	Infrastructures vertes		Rétention et absorption de l'eau dans le sol Réduction d'inondations (consommation de l'eau par les plantes) Contribution aux cycles de la nature Atténuation des risques climatiques (régulation thermique) Incorporation espèces végétales protégées	
		Choix de la flore	Régulation de l'accès du soleil au sol Évitement des espèces exotiques envahissantes (choix de la flore) Diminution % d'eau sol humidifié par exposition nappe phréatique Diminution d'accidents par chute d'arbres qui ne résistent pas l'action du vent et de la pluie Développement de la flore qui attire insectes pollinisateurs Contrôle niveau allergies (évitement des plantes/arbres allergènes)	
3	Infrastructures bleues		Diminution d'îlots de chaleur absorption eaux de pluie Rechargement des nappes phréatiques Contribution allègement charge des niveaux de débit en rivières et canaux Nouvelle source de nourriture pour certaines espèces des oiseaux Apparition d'un microclimat bénéfique Réserve d'eau en période de sécheresse (capture eau de pluie)	Besoin d'évaluation préalable d'écosystèmes terrestre-aquatique pour optimisation Besoin d'un programme d'entretien et de nettoyage (a minima annuel) Considérer des coûts supplémentaires
		Eviter l'enterrement des petits cours d'eau (ruisseaux, rus, ruisselets)	Maintenir l'habitat de la vie aquatique Maintenir les espèces végétales dans les rives Développement du microclimat Echanges gazeux eau-atmosphère Diminution de la température ambiante (cycle de l'eau) Infiltration nappes phréatiques Contribution à l'allègement de la charge des niveaux de débit en rivières et canaux	
4	Toits végétalisés		Régulation des eaux pluviales Contrôle de température (isolation thermique) Contrôle du bruit (isolation acoustique) Création d'un microclimat (reconquête de la biodiversité) Contrôle de l'humidité relative de l'air Capture d'éléments polluants (filtration racinaire et photosynthèse)	
5	Jardins potagers et secteurs de compostage		Renaturation d'espaces urbanisés Réduction des déchets en décharge Amélioration du sol (si technique de permaculture est appliquée) Opportunité de réinsertion socio-économique (personnes en condition de chômage et/ou isolement)	Les produits chimiques doivent être évités
6	Façades végétalisées		Réduction consommation énergétique pour climatisation (Maintien de la fraîcheur de l'air à l'intérieur des bâtiments) Réduction risque d'inondations urbaines (Recolte d'un % d'eaux pluviales)	
7	Ruches sur les toits		Soutien de la pollinisation locale Sauvegarde des abeilles Production du miel	
8	Cavités naturelles pour la faune		Réinstallation de la faune initialement présente dans les zones urbanisées	
9	Rénovation des bâtiments (au lieu de nouvelle		Moins d'émissions de GES Moins d'extraction de matières premières	
			Réduction artificialisation des sols nus	

N°	Sujet	Technique	Condition	Commentaires
10	Nouvelle construction	Positionnement du bâtiment	Diminution consommation appareils climatiseurs (utilisation direction du vent avec des flux d'air)	Risque d'utilisation des sols non bâtis
11	Circularité des matériaux de construction		Réduction de coûts de construction	
			Moins d'émissions de GES	
			Réduction volume déchets en décharge	
12	Matériaux de construction biosourcés		Prolongation durée de vie d'un matériel	
			Utilisation des produits locaux (certains cas)	Transformation matière première à coût élevé
13	Techniques simples dans la construction PRO environnement	Polissage des plafonds et des sols	Economie des matériaux	
			Moins d'émissions de GES	
			Diminution des coûts finaux	
		Systèmes de récupération d'eaux de pluie	Diminution volume d'eau dans les systèmes d'assainissement	
			Economies arrosage zones vertes (réutilisation de l'eau)	
			Alimentation systèmes de refroidissement des bâtiments	
		Revêtements poreux sur les trottoirs	Possible connexion au système d'assainissement toilettes du	Etude préalable de pédologie
			Diminution ruissellement d'eaux pluviales	
		Système drainage urbain durable	Respiration du sol (échange de température avec l'atmosphère et évaporation de l'eau)	
			Filtration et rétention de l'eau de pluie	
			Réduction des ouvrages pour la gestion de l'eau dans l'espace public	
			Amélioration de l'imperméabilisation des sols	

Source. Élaboration de l'auteur à partir des données de ce document.

6. CONCLUSION

L'intégration (et la réintégration) de la nature dans les projets de construction urbaine fait déjà partie des exigences imposées par la réglementation de l'Union européenne aux pays membres, afin d'améliorer la qualité de vie dans les centres urbains, de renforcer la préservation de la biodiversité menacée et de stopper la destruction des sols. De même, dans le domaine scientifique, la R&D a déjà lancé diverses alternatives « plus durables » sur le marché, proposant de nouvelles technologies moins émettrices de gaz à effet de serre, moins énergivores, plus naturelles, plus recyclables. Parmi celles-ci figurent des matériaux issus de sources plus écologiques pouvant remplacer des produits moins recyclables (afin de réduire les coûts, les déchets et les effets nocifs sur la santé), une large gamme de dispositifs capables de produire de l'énergie avec une consommation moindre à la source, ou à partir d'une source moins polluante et plus économique. Ou encore, tout simplement, la recherche de techniques naturelles telles que la mise en place de microclimats (toits végétalisés, façades végétalisées, infrastructures vertes et même bleues). De nouvelles idées sont mises en pratique dans les villages, comme les jardins potagers et le compostage. Ces techniques contribuent à générer des ressources alimentaires en s'associant et en réduisant la quantité de déchets orga-

niques décomposables, les utilisant pour générer un nouveau substrat. Certaines de ces techniques doivent encore être perfectionnées ou développées à une échelle économiquement acceptable. L'étape suivante consiste à appliquer plus intensivement toutes les techniques et principes possibles pour intégrer le fonctionnement écologique aux bâtiments.

Concernant des projets en cours et les recherches futures, en France, les ministères chargés de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique ont lancé des projets explorant le potentiel des matériaux biosourcés dans le secteur de la construction et évaluant de nouvelles solutions écologiques et leur intégration dans la chaîne de valeur du secteur BTP (cf. Projet BATIVERT COOP 2024-2026) (Cf. Projet «Urbanisme régénératif» – CEREMA). De plus, dans le domaine de l'enseignement, le département de Génie Civil et urbanisme de l'INSA de Lyon intègre déjà dans ses cours un module intitulé « matériaux innovants pour la construction durable ». Cela ouvre la porte à de futurs mémoires de master et thèses de doctorat pour investigation et recherche. Le projet de « Reconquête végétale » lancée par la mairie de Bordeaux en mars 2021 crée la première micro-forêt de la ville « Wangari Muta Maathai » îlot de diminution de chaleur et refuge de biodiversité. En avril 2023 le gouvernement français à travers du Programme de recherche « Ville Durable et Bâtiments Innovants » a lancé le premier appel à projets de recherche et en novembre 2024 ont été choisis huit projets (inteGREEN – NEO – RESILIENCE – TRACES – URBHEALTH – VF++ – VILLEGARDEN et WHAOU). Un second appel pour des nouveaux projets de recherche sera réalisé avant la fin 2025.

7. RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET PAGES DE RECHERCHE

De Burca, J. (2024). *Gain net de biodiversité et perte d'habitat*. Constructive-voices.com

Eawag & WSL, (2024). *Identifier, préserver et promouvoir la biodiversité bleue-vert*. Enseignements tirés de l'initiative de recherche « Blue-Green Biodiversity ». 56 p. ; (Ed.)

- Elsacker, E., Zhang, M. & Dare-Robertson M. (2023, Avril). *Fungal Engineered Living Materials: the viability of pure mycelium materials with self-healing functionalities*. doi :10.1002/adfm.202301875
- Gendreau, N., Rochefeuille, P., Kovacs, Y., Senechal, C., Lassalle, F. (2007, Juin). *Les toitures végétalisées, une technique de gestion de l'eau devenue incontournable lors des nouvelles constructions respectant les critères de la haute qualité environnementale*. Novatech 2007 – 6ème Conférence sur les techniques et stratégies durables pour la gestion des eaux urbaines par temps de pluie ; Lyon ; hal-03231415
- Geoffroy, D. (2017). *Biodiversité urbaine : quelle biodiversité observée et quelle biodiversité perçue sur les espaces verts et les espaces marginaux ?*. Biodiversité et Ecologie ; hal-01623886v2
- Flanagan, K., Banchu, P., Gromaire, M.-C., (2017). *Les ouvrages de biorétention: synthèse des guides internationaux de conception et de maintenance des filtres plantés pour traitement à la source des eaux de ruissellement urbaines*. TSM. Techniques Sciences Méthodes – Génie urbain, génie rural ; 12, pp.89-126. 10.1051/tsm/201712089. hal-02065428
- Morgado Simoes, H. and Erbach, G. (2025, mars). *Portugal's climate action strategy*. Graphics: Ville Seppälä Climate Action Research and Tracking Service, Members' Research Service PE 769.562
- Nouveau Programme pour les Villes. (2016, Octobre). Conférence des Nations Unies sur le Logement et le Développement Urbain Durable, HABITAT III. Quito ; ISBN: 978-92-1-132735-9 ; A/RES/71/256
- OCDE. (2023). *Examens environnementaux de l'OCDE : Portugal 2023* (version abrégée), Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/68938406-fr>.
- Pichon, R. (2023). *Exploration des composants actifs de la Noix de Coco (Cocos Nucifera) "Tumu ha'ari" en tant qu'agent thérapeutique potentiel : évaluation de leurs propriétés pharmaceutiques et de leur impact sur la société humaine*. Sciences pharmaceutiques ; dumas-04324321
- Pinto, Gomes, C. J., Lazare, J.-J. (2002). *La végétation du centre et du sud du Portugal – Guide de voyage botanique*. In: Le Journal de botanique, n°17 ; pp. 1-89; doi : <https://doi.org/10.3406/jobot.2002.1853>
- United Nations Environment Programme. (2021). *A Practical Guide to Climate-resilient Buildings & Communities*. Nairobi. <https://www.unep.org/resources/practical-guide-climate-resilient-buildings>

- United Nations Environment Programme. (2023). *Building Materials and the Climate: Constructing a New Future*. Nairobi
- United Nations Environment ProgrammeG. (2024). *Global Status Report for Buildings and Construction: Beyond foundations: Mainstreaming sustainable solutions to cut emissions from the buildings sector*. Nairobi. <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/45095>
- Vandersmissen, G. (2022). *Les façades végétalisées : analyse comparative et mise au point d'un outil d'aide à la décision*, [Travail de fin d'études présenté en vue de l'obtention du diplôme de Master bio ingénieur en Sciences et Technologies de l'Environnement,] Université de Liège – Gembloux Agro-Bio Tech (GxABT) <http://hdl.handle.net/2268.2/13260>
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2024). *Cities and Climate Action, World Cities*. [Report]
- Rabah, D. (2013). *Impacts des enveloppes végétales à l'interface bâtiment microclimat urbain*. Génie civil. Université de La Rochelle. Français. ffNNT : 2013LAROS421ff. fftel-01141046f
- Presidência do conselho de ministros. (2024, Décembre 30). Decreto-Lei n° 117/2024, Sumário, parágrafo 6
- Arrêté. (2023, Décembre 19). Portant application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et fixant les caractéristiques minimales que doivent respecter les systèmes de végétalisation installés en toiture
- Directive (UE) n°2024/1275 du Parlement européen et du Conseil. (2024, Avril 24). Sur la performance énergétique des bâtiments
- www.cerema.fr Projet « TyCCAO: utiliser le typha comme matériau pour les bâtiments et comme combustible en Afrique de l'Ouest ».
- www.saintjosephsaintluc.fr « La récolte de miel sur les toits de l'hôpital : ça continue ! ».
- www.lpo.fr « Installation de nichoirs, gîtes et abris dans le bâti
- https://www.persee.fr/doc/jobot_1280-8202_2002_num_17_1_1853
- <https://solidarites.gouv.fr> « Les jardins collectifs » et www.incredibleedible.org.uk



Modelos inovadores de cidades sustentáveis e resilientes: o caso da geotermia superficial

Innovative models of sustainable and resilient cities:
the case of shallow geothermal energy

Luís Manuel Macedo Rebelo

Licenciado e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Email: rspl.siul1@gmail.com

ORCID0009-0005-1372-9727

RESUMO: A balança entre urbanizar o solo rústico ou renaturalizar o espaço urbano reflete-se, atualmente, nas várias estratégias usadas para prosseguir os interesses urbanos e o desenvolvimento sustentável. Face a esta difícil escolha, as cidades procuram implementar modelos urbanos que ponderem as várias necessidades inerentes à sustentabilidade.

Como forma de evitar a exponencial expansão urbana e as grandes pressões urbanas a nível de uso dos solos, certas cidades da Europa têm apostado fortemente nas energias renováveis. Entre elas destacamos a geotermia superficial, aquela que se refere a sistemas de energia que exploram a temperatura do subsolo, de modo contínuo, através de permutadores de calor, de uma bomba de calor e de um dispositivo de regulação.

O crescente uso da geotermia nas zonas urbanas nacionais constata a preocupação da esfera pública em incentivar o aproveitamento geotérmico, nas perspetivas de dinamização social e habitacional, valorização económica e salvaguarda ecológica e sustentável. Assim, importa reforçar a ativação de políticas públicas integradas que incentivem, regulem e monitorem a aplicação dos sistemas geotérmicos superficiais por todo o espaço urbano.

O presente artigo pretende abordar as concretizações da geotermia superficial em algumas ordens jurídicas e os desenvolvimentos observados em Portugal, como os sucessivos instrumentos legislativos, os importantes contributos de Querença e de Aveiro e o mais recente projeto de investigação *GeoSustained*, promovido pelo Município da cidade de Lisboa, e ainda a importância acrescida e urgente dos desenvolvimentos normativos, técnicos e científicos nesta matéria.

Palavras-chave: sustentabilidade urbana, cidades sustentáveis, energias renováveis, geotermia superficial, sistemas geotérmicos.

ABSTRACT: The balance between urbanizing rural land and renaturalizing urban space is currently reflected in many strategies used to pursue urban interests and sustainable development. Given this difficult choice, cities seek to implement urban models that balance the needs inherent to sustainability.

As a way of avoiding exponential urban expansion and major urban pressures on land use, certain cities in Europe have invested heavily in renewable energies. Among these, we highlight shallow geothermal energy, which refers to energy systems that continuously exploit the temperature of the subsoil through heat exchangers, a heat pump, and a regulation device.

The growing use of geothermal energy in Portuguese urban areas reflects the public sector's concern to encourage the use of geothermal energy with a view to social and housing revitalization, economic enhancement, and ecological and sustainable protection. Therefore, it is important to strengthen the implementation of integrated public policies that encourage, regulate, and monitor the application of shallow geothermal systems throughout urban areas.

This article aims to address the implementation of shallow geothermal energy in certain legal orders and the developments illustrated in Portugal, such as the successive legislative tools, the important contributions of Querença and Aveiro and the latest *GeoSustained* research project, promoted by the City Council of Lisbon, and the increased and urgent importance of regulatory, technical and scientific developments in this area.

Keywords: urban sustainability, sustainable cities, renewable energies, shallow geothermal energy, geothermal systems.

1. NOTA INTRODUTÓRIA

A fronteira entre expansão urbana e renaturalização destaca-se no atual panorama urbanístico. É um tema que coloca ao legislador uma tarefa árdua de regulamentação dos atuais problemas urbanos, visto que as cidades enfrentam contínuos obstáculos relacionados com o planeamento urbano, ambiental e sustentável, com a expansão e segregação espacial urbana e com as desigualdades e necessidades sociais.

Em resposta ao crescimento populacional das cidades e ao elevado ritmo de desenvolvimento urbanístico, aumentou a urgência de medidas que evitem a crescente segregação espacial urbana e as falhas ao nível de planeamento urbano. São estes os alertas cada vez mais trabalhados pela dimensão regional, seja pelas entidades locais ou pela legislação.

Os polos urbanos devem evitar praticar determinados modelos urbanos que impliquem a fixação populacional nas zonas periféricas, com a urbanização do solo rústico e a falta de atratividade socioeconómica dos centros urbanos. Ao invés, devem incentivar políticas públicas sustentáveis, aptas aos problemas atuais da sociedade urbana.

Por isso, as cidades modernas procuram nas energias renováveis estratégias para o combate da dualidade retratada, na tentativa de consagração de um modelo de cidade sustentável harmonioso e equilibrado. É o que sucede com o uso da energia geotérmica superficial em vários distritos nacionais, de norte a sul do país, através de projetos de investigação (*v.g. Success, Deepcool e GeoSustained*) que exploram águas minerais naturais e recursos geotérmicos.

2. CIDADES SUSTENTÁVEIS E RESILIENTES

A cidade sustentável¹, precursora do equilíbrio entre a qualidade de vida dos cidadãos, o resguardo ambiental e o crescimento urbano,

¹ O *direito à cidade sustentável* corresponde a um direito ligado diretamente à dignidade da pessoa humana, que pertence à coletividade e ultrapassa os interesses individuais, não sendo legítima a garantia de cidade sustentável a uma exclusiva fração da população. Por isso, o direito à cidade sustentável é tido como um “direito fundamen-

traduz-se numa cidade preocupada com a população, cujo propósito corresponde a cumprir as necessidades urbanas sem comprometer a qualidade de vida e os recursos disponíveis. As cidades sustentáveis consideram a urbanização como peça fundamental para a proteção dos três pilares da sustentabilidade²: dos valores ambientais e da gestão eficiente de resíduos e recursos, da vertente económica e do negócio local, e dos valores sociais e da justiça social.

Percebemos rapidamente que tratamos de aspetos opostos à expansão urbana e, em contrapartida, conectados aos modelos de renaturalização: os instrumentos legais de suavização da expansão como o reforço dos requisitos para a reclassificação do solo rústico em solo urbano³ e os planos intermunicipais e municipais, do artigo 69.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial⁴ (RJIGT), que tencionam resolver esta tensão, a partir de instrumentos regulamentares que asseguram redes e sistemas urbanos, parâmetros de aproveitamento do solo e algumas garantias de sustentabilidade financeira, social e ambiental.

tal difuso (transindividual e indivisível)”, Leite, José Rubens, & Boratti, Larissa Verri, “Abordagem jurídica do risco ambiental na perspectiva da cena urbana brasileira”, in *Bens Culturais e Cidades Sustentáveis*, (coord.) Ahmed, Flávio, & Soares, Inês Virgínia, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2016, p. 64.

² O pilar económico, relativo ao crescimento económico e à fixação das atividades económicas; o pilar social, inerente à figura jus-constitucional da dignidade humana; e o pilar ambiental, que valoriza e engloba os valores ecológicos. Cfr. Barbosa, Andreia Isabel, “Tributação aduaneira e desenvolvimento sustentável”, in *Direito, Sustentabilidade Ambiental e Desenvolvimento Humano*, (coord.) Ribeiro, João Sérgio, & Barbosa, Andreia Isabel, Braga, UMinho Editora, 2022, p. 24, em <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.101> (21-09-2025).

³ A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPSOTU) distingue o “solo urbano” de “solo rústico”, no artigo 10.º. A transformação de solo rústico em urbano deve ser limitada ao indispensável, segundo os requisitos de reclassificação do artigo 72.º do RJIGT, articulado com o artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, tendo em consideração as alterações do Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro. Cfr. Oliveira, Fernanda Paula, *Breves Reflexões sobre a Alteração ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – o Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 18-21.

⁴ Cfr. Oliveira, Fernanda Paula, *Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial: Decreto-Lei n.º 80-2015, de 14 de maio: comentado*, reimp., Coimbra, Almedina 2017, pp. 178-179.

Modelos contemporâneos de cidades sustentáveis devem reforçar desenvolvimentos urbanos sustentáveis, com base na raiz da *sustentabilidade*⁵, conceito que aborda a responsabilidade do Estado no desenvolvimento material e imaterial de todos ramos e áreas, cumpre o *direito ao futuro* e a as exigências de equidade cultural, ambiental e socioeconómica, e dirige o percurso político-administrativo ajustado a satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer as gerações futuras e os interesses e direitos humanos e comunitários.

Em prol do aumento da qualidade de vida decorrente, a ordem jurídica tem dado bastante atenção à regulamentação e regulação jurídica das energias renováveis. Relacionado com esse paradigma de preocupação energética surgem alguns conceitos, entres os quais a *sustentabilidade urbana*⁶ e *ambiente urbano sustentável*⁷. A proximidade entre ambos, sustentada pelo artigo 9.º, alínea e) da Constituição da República Portuguesa (CRP), denota-se nas preocupações ambientais, relacionadas com a dignidade da pessoa humana e a sustentabilidade em sentido amplo. Apesar do peso destes fatores, ainda relevantes e atuais, a definição, na nossa visão, abrange também perspetivas urba-

⁵ Princípio consagrado no texto constitucional português, nos artigos 9.º, alínea e); 66.º n.º 1 e 2; 80.º, alínea d); 81.º, alíneas a), m), n); 90.º, 93.º n.º 1, alínea d) e 93.º n.º 2 da CRP. Cfr. Canotilho, José Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 21ª reimp., 7ª edição, Coimbra, Almedina, 2019, p. 1161; vd. *idem*, “O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional”, *Tékhne*, vol. XVIII, n.º 13, junho de 2010, pp. 07 e ss., em http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002 (24-06-2025); Amaro, António Leitão, “O princípio constitucional da sustentabilidade”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, (coord.) Sousa, Marcelo Rebelo de [et al.], vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 426 e ss..

⁶ Falar em sustentabilidade urbana significa falar em desenvolvimento urbano sustentável. Fernando Alves Correia refere cinco dimensões da sustentabilidade urbana – ambiental, económica, social, cultural e territorial – sustentadas com os artigos 66.º n.º 2, alínea e) da CRP e 2.º, alínea b) da LBPSOTU, cfr. Correia, Fernando Alves, “Os caminhos de um novo paradigma do planeamento urbanístico em Portugal”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. CXV, dezembro de 2020, pp. 385-394.

⁷ Cfr. Rebelo, Luís Manuel, *Reabilitação Urbana e Sustentabilidade: O paradigma das políticas urbanas (património cultural, ambiente e energia)*, Coimbra, Dissertação de Mestrado em Direito apresentada à Faculdade de Direito, 2024, pp. 28-30, em <https://hdl.handle.net/10316/118236> (24-06-2025).

nas com impacto noutros setores, como o energético, o cultural e o social.

Em Portugal, a sustentabilidade urbana teve um marco histórico na transição energética quando, em 2024, as energias renováveis representaram 80,4% da produção total de eletricidade e abasteceram 71% do consumo nacional⁸. A produção renovável totalizou 36,7 terawatt-s-hora, o valor mais elevado de sempre no sistema elétrico nacional, que se deveu ao aumento da capacidade instalada, 8% a mais que no ano transato.

O desempenho nacional nas energias renováveis, sem grandes desenvolvimentos, elucida bem o compromisso português perante a transição energética premente e as metas definidas pelo *PNEC 2030*⁹. De facto, a matriz nacional, com o suporte das diretivas e medidas de *soft law* comunitária, percorreu nos últimos anos um caminho próspero de sustentabilidade, tendo vindo a delinear medidas e a materializar normas para a implementação de modelos de cidades sustentáveis. Todas elas condicentes com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais contemplam um conjunto de dezassete metas globais elaboradas, em 2015, pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Os ODS, em suma, foram criados no contexto da *Agenda 2030* para o desenvolvimento sustentável, com o intuito de solucionar os problemas socioeconómicos, ambientais e outros que o mundo enfrenta, globalmente unido. Isto é, pretende-se promover um desenvolvimento sustentável e justo para todos os cidadãos, através de objetivos e propósitos coordenados e interligados. Portugal, à data atual, ocupa o lugar 16º no ranking de países com melhor desempenho, com valores muito positivos de 80.22 pontos em 100 possíveis, de acordo com a 9.ª edição do Relatório de Desenvolvimento Sustentável, divulgado em 2024.

⁸ Dados da Associação Portuguesa de Energias Renováveis (APREN).

⁹ O Plano Nacional Energia e Clima 2030, a partir da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho; com a atualização da Resolução do Conselho de Ministros n.º 149/2024, de 30 de outubro, da Resolução da Assembleia da República n.º 127/2025, de 10 de abril, e das bases do Regulamento (UE) 2018/1999, de 11 de dezembro, artigo 14.º.

Juntamente com estes objetivos, foram criadas definições alusivas às cidades sustentáveis e resilientes, por parte da ONU, sendo o caso do *UN-Habitat*, Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, elaborado para promover cidades e vilas social e ambientalmente sustentáveis, e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – *UNFCCC*), amenizadora dos perigos e transtornos atmosféricos associados ao efeito estufa.

Perante a exposição *supra*, entendemos que os contextos de sustentabilidade urbana se relacionam, otimamente, com os ODS, tal como observamos com a referenciação e concretização do seu ponto 7.º, adstrito às energias renováveis e acessíveis, e o ponto 11.º, relativo às cidades e comunidades sustentáveis.

3. ENERGIAS RENOVÁVEIS E GEOTERMIA SUPERFICIAL

A energia pode ser sucintamente definida como “a capacidade de realizar trabalho ou de produzir calor”¹⁰, no sentido em que descreve a capacidade de produção de uma ação e/ou movimento, com recurso aos produtos energéticos primários – os recursos naturais – ou secundários – à transformação dos recursos naturais. A dimensão jurídica da energia encontra-se no Direito da Energia, “o conjunto de direitos e deveres relativos à exploração de todos os recursos energéticos entre indivíduos, entre os indivíduos e a Administração, entre entidades administrativas e entre os Estados”¹¹, que tutela, na nossa visão, a tarefa de regulação do Estado Social¹² dos *bens energéticos*. Trata-se de um ramo jurídico de índole transversal e interdisciplinar, capaz de realizar o desenvolvimento urbano sustentável [artigos 3.º, alíneas d),

¹⁰ Cfr. Silva, Suzana Tavares da, *Direito da Energia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 11.

¹¹ Cfr. Bradbrook, Adrian John, *apud* Marques, Francisco Paes, “Fundamentos e autonomia dogmática do Direito da Energia”, in *Estudos de Direito da Energia*, (coord.) Marques, Francisco Paes, & Mendes, João Marques, Coimbra, Almedina, 2023. p. 13.

¹² No caso, a distribuição e desenvolvimento exploração, gestão, armazenamento, distribuição, e outros meios de comercialização energética, pelo Estado. Cfr. Silva, Suzana Tavares da, *Direito da Energia*, cit., pp. 17 e ss..

e), e j) e 4.º, alínea a) da Lei de Bases do Clima] e o *direito subjetivo fundamental de acesso à energia elétrica*.

Fontes de energias renovável são os mais recentes promotores da *sustentabilidade urbana*. As energias renováveis aproveitam os recursos naturais, substituindo o uso excessivo de fontes de energia poluentes. Por essas razões, as energias renováveis permitem a independência energética, diminuindo os índices de dependência de outras fontes e favorecem o ambiente, de forma notavelmente positiva.

A *geotermia*¹³ consiste na forma de energia renovável que usa o calor proveniente do núcleo terrestre para gerar eletricidade, na forma de utilização direta de aquíferos, sistemas geotérmicos estimulados (*Enhanced Geothermal Systems*) e bombas de calor geotérmicas para climatização de edifícios. A sua energia pode ser usada para aquecimento/arrefecimento de edifícios urbanos¹⁴, como também para produção de energia elétrica, posteriormente armazenada e distribuída.

¹³ A exploração dos recursos geotérmicos teve início com o Decreto-Lei n.º 560-C/76, que estabeleceu diretrizes relativas à prospeção, pesquisa e exploração desses recursos no âmbito da geotermia. Este conjunto normativo revelou-se inovador perante a necessidade pública de uma reformulação político-administrativa, em consonância com as novas exigências constitucionais e com a criação do Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção (Decreto-Lei n.º 17-E/76, de 10 de fevereiro), bem como do Ministério da Indústria e Tecnologia (Decreto-Lei n.º 158-A/75, de 26 de março, e Decreto-Lei n.º 358/76, de 14 de maio). Perante a urgência na aprovação de normas legais e face à ausência de critérios normativos consolidados, o legislador procurou aprofundar a regulamentação do setor a partir da Lei n.º 13/89, de 29 de junho, e dos Decretos-Leis n.º 90/90 e n.º 87/90, ambos de 16 de março. Nos termos do artigo 2.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 90/90, os recursos geotérmicos são classificados como recursos geológicos pertencentes ao domínio público do Estado, com a ressalva do artigo 9.º atribuir atribui um papel significativo aos privados, ao prever a possibilidade de constituição de direitos de prospeção, pesquisa ou concessão de exploração desses recursos mediante contrato administrativo.

¹⁴ O sistema de aquecimento/arrefecimento urbano é realizado com bombas de calor geotérmicas que permitem aquecer edifícios, aeroportos, manter a temperatura de estufas, descongelar passeios e arrefecer edifícios industriais. As bombas de calor geotérmicas circulam água ou outros fluidos através de uma série de tubos subterrâneos, que utilizam permutadores de calor para transferir o calor na direção desejada, ou seja, durante o verão, transfere-se o calor dos edifícios para o solo mais frio, enquanto no inverno transfere-se o ar aquecido para os edifícios. Assim, “sistemas que utilizam permutadores de calor diferenciam-se da produção de energia geotérmica, na medida em que a primeira utiliza o solo como fonte de calor renovável durante o tempo frio e como dissipador de calor durante o verão”, cfr. Eckstein, Gabriel, “Who Owns the Heat?

No contexto urbano, a pertinência da geotermia para a climatização de edifícios justifica o ênfase dado à solução renovável, no que toca aos variados sistemas de geotermia superficial: os de alta, média e baixa entalpia, modelados às quantidades de calor disponível, face aos valores de temperatura e profundidade interdependentes.

De acordo com a alínea o), do artigo segundo da Lei n.º 54/2015, de 22 de junho, os recursos geotérmicos são os fluidos e as formações geológicas do subsolo, cuja temperatura é suscetível de aproveitamento económico, o que sugere uma definição ampla e integrada de recurso geotérmico, a par da sua compreensão enquanto *energia renovável e bem natural* [artigo 1.º n.º 2, alínea d)]. A definição alarga o leque dos recursos geotérmicos, integrando, também, a geotermia superficial, ao afastar a expressão “temperatura elevada”. Abrangem-se, então, tanto os fluidos subterrâneos (águas termais) quanto as formações geológicas que possuem calor (independentemente da temperatura) utilizável. O foco, para nós, está na sua conversão em valor económico¹⁵, seja para produção de energia¹⁶, aquecimento ou outras aplicações industriais.

Os sistemas geotérmicos superficiais aproveitam a temperatura do subsolo continuamente¹⁷. Em Portugal, os sistemas de exploração energética na superfície terrestre abrangem circuitos de baixa entalpia/temperatura¹⁸, mais utilizados nos edifícios urbanos, nomeadamente em empreitadas de alto investimento e operações de reabilitação

Property Rights in Geothermal Energy”, *University of Illinois Law Review*, vol. 2025, dezembro de 2024, pp. 511-512, em <https://ssrn.com/abstract=5066007> (24-06-2025).

¹⁵ Uma vez que o baixo uso de energia elétrica permite manter um alto valor de rentabilidade económica, com eficiências energéticas entre os 300-600%. Cfr. Eckstein, Gabriel, *ob. cit.*, p. 512.

¹⁶ Cfr. Eckstein, Gabriel, *ob. cit.*, pp. 506-510.

¹⁷ Verificamos que contrariamente “à geotermia clássica, os sistemas geotérmicos superficiais não necessitam de fluidos ou formações rochosas do subsolo com temperaturas elevadas para poderem ser explorados. Na realidade, estes sistemas aproveitam a temperatura constante do subsolo para, com este, efetuarem trocas de calor.”, segundo o Plano estratégico para a Geotermia, fevereiro de 2025, p. 03, em <https://www.dgeg.gov.pt/media/2bzl1cpp/estrat%C3%A9gia-para-geotermia-dgeg.pdf> (24-06-2025).

¹⁸ Cfr. Gil, Alejandro García [et. al], *Shallow Geothermal Energy: Theory and Application*, Cham, Springer, 2022, pp. 04 e ss.; Sharma, Atul [et. al], *Low Carbon Energy Supply: Trends, Technology, Management*, Cham, Springer, 2018, pp. 387-411.

urbana, e normalmente realizados em circuitos verticais fechados, devido à sua simplicidade, pouca influência aquífera e menor frequência de manutenção.

As vantagens da energia renovável geotérmica são vastas, desde logo a sua inesgotabilidade – produção de energia contínua e constante –, a alta segurança, a sua baixa emissão de gases atmosféricos e outros aspetos de sustentabilidade social, económica e ambiental. Permitem, sucintamente, o aquecimento e/ou arrefecimento de edifícios isolados ou anexos (*district heating*), a distribuição e o armazenamento de energia, de forma fácil e em todo o instante.

Concluimos, portanto, que as energias renováveis desempenham um papel essencial nas cidades, ao contribuir para a redução das emissões de gases com efeito de estufa, enquanto promovem a sustentabilidade e a independência energética. A geotermia superficial, uma tecnologia que aproveita o calor constante do subsolo a baixas profundidades para aquecer e arrefecer edifícios de forma eficiente, é um exemplo destas medidas energéticas que impacta o ambiente de forma positiva, melhora a qualidade de vida e ajuda a cumprir os objetivos climáticos.

3.1. Enquadramento jurídico-normativo da geotermia superficial

O sistema de geotermia superficial para climatização ou aquecimento deve contemplar um conjunto de elementos instrutórios, divididos na caracterização, *primo*, do recurso geotérmico e das necessidades energéticas e, de seguida, no projeto de execução e de avaliação do impacto ambiental. A essa exploração está afeta o enquadramento legal dos recursos geológicos, pertencendo a sua regulamentação específica ao aproveitamento dos recursos geotérmicos, Decreto-lei n.º 90/90, de 16 de março e Decreto-lei n.º 87/90, de 16 de março, respetivamente.

E ainda, de igual modo, o Decreto-lei 86/90, de 16 de março, que aprova o regulamento das águas minerais; a Portaria n.º 865/2009, de 13 de agosto, que Determina os valores do coeficiente Z, aplicável às centrais elétricas que utilizem energia geotérmica em Portugal Continental, para projetos de grande profundidade e elevada entalpia; e o Decreto-lei n.º 58/2005, que estabelece o enquadramento para a gestão das águas subterrâneas e superficiais, nas soluções de geoter-

mia superficial que incluam a captação de águas subterrâneas ou que possam interferir com os recursos hídricos no geral.

Adicionalmente, foram definidas as bases do regime jurídico da revelação do aproveitamento dos recursos geológicos existentes no território nacional, com a Lei n.º 54/2015, de 22 de junho. Trata-se de um conjunto normativo composto por aspetos muito pertinentes para a dimensão jurídico-urbanística, mas que não densifica linhas de aproveitamento e de exploração geotérmica, nem revoga as leis antecedentes, já mencionadas, o que não propõe, no nosso entendimento, um modelo geotérmico suficientemente denso, atualizado e estruturado.

No quadro comunitário, a energia geotérmica já começa a ser desenvolvida. A fim de triplicar a procura de energia geotérmica até 2030, os Estados-Membros devem adotar um quadro jurídico que facilite a identificação, avaliação e exploração eficiente da geotermia, considerando fatores geológicos, climáticos e económicos. Devem ser implementadas, assim, políticas públicas que incentivem o uso da geotermia em sistemas urbanos de aquecimento e arrefecimento, e ainda o acesso a dados do subsolo para uma exploração eficiente.

No âmbito económico, de igual modo, é essencial criar mecanismos financeiros, tais como incentivos fiscais e fundos de apoio, alinhados com os objetivos do Pacto Ecológico Europeu, e instrumentos de substituição de combustíveis fósseis na indústria e transportes, de modo a garantir a transição energética de forma coordenada com os objetivos climáticos da União Europeia.

Os instrumentos¹⁹ enquadrados na matriz europeia ilustram-se através da Diretiva (UE) n.º 2023/2413, de 18 de outubro, no que respeita à promoção de energia de fontes renováveis; do Regulamento (UE) n.º 2023/1804, de 13 de setembro, relativo à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos; da Resolução n.º 2023/2111(INI), de 18 de janeiro, relacionada com outras resoluções²⁰ e com o relatório sobre energia geotérmica da Comissão da Indústria, da Investigação e da Energia n.º A9-0432/2023, de 12 de dezembro; da Resolução

¹⁹ Todos os instrumentos normativos referidos podem ser consultados nos *websites* públicos e oficiais da União Europeia, Parlamento Europeu e Comissão Europeia.

²⁰ As Resoluções n.º P9_TA(2023)0068, de 14 de março; n.º P9_TA(2023)0325, de 14 de setembro; n.º P9_TA(2023)0401, de 21 de novembro; n.º P9_TA(2022)0441, de 24 de julho.

n.º P9_TA(2024)0049, de 18 de janeiro, quanto à necessidade de maior investimento em tecnologia geotérmica e a eliminação de barreiras legais à implementação de projetos; das Conclusões do Conselho n.º 16939/24, de 16 de dezembro, sobre a promoção da energia geotérmica, e do respetivo Comunicado de Imprensa n.º 999/24, de 16 de dezembro, no que toca a licenciamentos mais rápidos e acesso mais fácil ao financiamento geotérmico.

Ainda quanto a estes últimos, importa destacar os princípios gerais da política energética da União Europeia, baseados no artigo 194.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), com apoio nos princípios da descarbonização, da competitividade, da segurança do aprovisionamento e da sustentabilidade. Servem de exemplo as normas de segurança do aprovisionamento (artigo 122.º), redes de energia (artigos 170.º a 172.º), o mercado interno da energia (artigo 114.º) e a política energética externa (artigos 216.º a 218.º), que validam fatores de segurança energética, ao nível de assistência energética e financeira, e de justiça energética, na garantia de acesso equitativo aos bens e serviços energéticos.

Os princípios supramencionados favorecem e asseguram a expansão da exploração da geotermia superficial, a par de outros instrumentos jurídicos que protegem juridicamente estes sistemas, tal como o Tratado da Carta de Energia, assinado em Lisboa em 1994, mediador de disputas e garante da segurança energética em mercados energéticos mais abertos e competitivos, respeitando os princípios do desenvolvimento sustentável e a soberania sobre os recursos energéticos.

Perante os quadros legais expostos, importa reforçar os sistemas geotérmicos superficiais, mediante a criação de instrumentos capacitados para a sua concretização técnica, económica e sustentável, fundamentalmente, no contexto urbano. Importa criar modelos urbanos favoráveis à redução da dependência energética e das importações de combustíveis fósseis, implementadores de sistemas de climatização seguros e sustentáveis, promotores de soluções energeticamente inovadoras e ponderadores de incentivos financeiros e de meios de sensibilização e informação ao público. Para isso, deve ser ponderada em Portugal a alteração normativa da Lei n.º 54/2015, de 22 de junho, a propósito da densificação do aspeto geotérmico nacional e à luz do cumprimento dos recentes instrumentos comunitários.

3.2. Desafios na aplicação geotérmica superficial

Numa realidade prática, apesar das suas vantagens, a aplicação prática da geotermia superficial, nas cidades e edifícios, enfrenta ainda vários desafios, especialmente na aplicação desta fonte limpa de energia.

São evidentes as falhas na concertação entre agentes públicos e privados, no que consta à pouca articulação entre empresas e entidades públicas, reflexo da ausência de instrumentos e medidas de apoio concretas à geotermia de baixa entalpia. O próprio PNEC 2030, a respeito da matéria, não condensa instrumentos objetivos de apoio à geotermia superficial, embora reconheça a pertinência do sistema, quer quanto a pequenos projetos de redes de distribuição de calor geotérmico, em zonas termais, quer à implementação de energias renováveis nos edifícios. O que nos leva, de igual forma, a acusar a falta de materialização de programas, projetos-piloto e eventuais medidas de *soft law* do PNEC 2030.

Ainda assim, no início de 2025, foi emitido o *Plano Estratégico para a Geotermia*, com a consideração das metas climáticas europeias e nacionais previstas no PNEC 2030, na esperança de corresponder aos valores fixados, sendo que o próprio refere que “a geotermia tem vindo a contribuir para o cumprimento das metas fixadas de um modo não significativo, mas crescente.”²¹. É um plano que pretende a regulamentação dos sistemas geotérmicos superficiais, a realização de projetos de geotermia superficial e a exploração de recursos geotérmicos, gerando, inclusive, dinamismos para a produção e utilização da energia geotérmica.

Quanto a outras dificuldades, no estudo de análise dos lucros expectáveis, os projetos de energia geotérmica enfrentam obstáculos devido à natureza incerta dos recursos geológicos. É difícil prever com exatidão se um reservatório geotérmico terá as características ideais de temperatura, pressão e afins, mesmo com estudos prévios.

Outros desafios são a volatilidade do mercado de energia, as flutuações dos preços da eletricidade e as incertezas regulatórias. As características económicas do mercado da geotermia superficial sugerem

²¹ Resolução da Assembleia da República n.º 127/2025, de 10 de abril, p. 50.

um entrave face ao alto custo inicial de instalação. As despesas na perfuração dos terrenos, a aquisição de equipamentos e bombas de calor e a instalação de sistemas e de sondas apresentam valores de investimento que geram retorno, sensivelmente, após uma década.

Em acréscimo, existe a dificuldade, já mencionada, de obtenção de fundos para realizar projetos nestes âmbitos, coadunada com a instabilidade e incerteza do retorno económico. A falta de fundos verificou-se de igual modo, surpreendentemente, no PRR²², utilizado meramente para aumentar a potência instalada geotérmica para a produção de eletricidade, com o *Investimento C14-i03-RAA: Transição Energética nos Açores*. A falta de preocupação com a geotermia pelas entidades públicas é reflexo de um sistema inexplorado, altamente dispendioso e de lenta progressão tecnológico-científica.

Quanto ao lado da procura, as empresas apontam para a falta de mão de obra qualificada e de conhecimentos técnicos enquanto principais obstáculos ao desenvolvimento da energia geotérmica. Esta escassez de competências especializadas afeta diretamente a capacidade de planear, instalar, operar e manter sistemas geotérmicos com eficiência e segurança. A ausência de formação técnica adequada limita não só a expansão do setor, como também compromete a qualidade dos projetos, a adoção de tecnologias inovadoras e o cumprimento de normas ambientais e de eficiência energética.

Os recursos geotérmicos revelam-se, outrossim, geograficamente limitados, apesar de os sistemas superficiais serem mais abrangentes e de mais fácil captação. A isto acresce o subdesenvolvimento tecnológico apresentado e o baixo potencial das nossas redes urbanas de aquecimento e arrefecimento, devido à densidade de construção muito baixa nas zonas interiores e mais intensa nas zonas costeiras, segundo o efeito urbano de litoralização.

²² O Plano de Recuperação e Resiliência, mediante a Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, de 4 de maio, Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho e Decreto-Lei n.º 55/2024, de 9 de setembro, bem como o Regulamento (UE) n.º 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a Proposta n.º 2021/0154 (NLE) de Decisão de Execução do Conselho, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal.

Por fim, a morosidade dos procedimentos de licenciamento. Processos burocráticos longos, complexos e pouco harmonizados dificultam a aprovação célere dos projetos, gerando atrasos significativos e aumentando os custos para os promotores. Além disso, a ausência geral de conhecimentos técnicos e regulatórios nesta área contribui para a ineficiência dos procedimentos, uma vez que os agentes responsáveis pelo licenciamento e os investidores enfrentam dificuldades em interpretar e aplicar as normas específicas do setor geotérmico. A combinação destes fatores compromete, ainda mais, o faseamento longo de aplicação dos sistemas geotérmicos (v.g. estudo prévio, caracterização termomecânica dos solos, definição do objeto, consideração do Manual SCE, calibração do modelo energético do edifício e avaliação das necessidades energéticas).

Importa, por conseguinte, criar um projeto de legislação focado nos sistemas geotérmicos superficiais.

Entre as medidas concretas pensadas, expomos a regulamentação da instalação de sistemas geotérmicos superficiais, de forma a assegurar, robustamente, sustentabilidade e segurança jurídica e a traçar, uniformemente, linhas objetivas da instalação de modelos de recolha e análise de dados, sem prejuízo da burocracia excessiva e dos altos investimentos económicos; os incentivos a projetos de geotermia superficial nos serviços de saúde (v.g. a atual e exponencial aposta nos sistemas de geotermia superficial nos serviços hospitalares ingleses²³), setores residenciais e outros circunscritos nas áreas urbanas e industriais; os incentivos aos benefícios fiscais nos respetivos procedimentos, como a referida emissão de certificação energética ou até modelos geotérmicos específicos para climatização urbana, sem descorar a ponderação de mais apoios públicos, tal como o *Fundo Ambiental*²⁴.

Da mesma forma, afirmamos a necessidade de criar um organismo responsável pela realização de visitas de inspeção e monitorização dos sistemas de geotermia superficial; um sistema de certificação de técnicos especializados e de emissão de certificados energéticos especí-

²³ Como relata a NHPower, comité inglês associado à transição para tecnologias de zero emissões, em <https://nhpower.net/index.php/geothermal/> (24-06-2025).

²⁴ Criado pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, visível em <https://www.fundoambiental.pt/> (24-06-2025).

ficos; procedimentos de licenciamento mais céleres; pareceres prévios e relatórios posteriores, entregues às entidades públicas; apelar a uma contratualização alargada e duradoura nos sistemas de climatização urbana; monitorização densa de dados geológicos e relativos ao subsolo de referencia global (*European Reference Frame*); ações para combater a falta de mão de obra qualificada e de manuais de boas práticas; soluções de energia geotérmica em sistemas energéticos integrados; promover mais articulação entre entidades públicas e privadas, especialmente no contexto regional; normas-padrão de gestão eficiente do espaço; financiamento de projetos, grupos de investigação e novas tecnologias.

4. CASOS DE ESTUDO

A geotermia tem provocado alterações legislativas significativas em vários países da Europa²⁵ e do mundo, refletindo a crescente e atual importância desta fonte de energia no contexto da transição energética.

De início, observamos, de uma maneira geral, infindos projetos (v.g. *REDI4HEAT* e o *GEOTHERM FORA*) e prémios de investigação do Conselho Europeu de Energia Geotérmica²⁶, uma organização internacional sem fins lucrativos que promove a indústria geotérmica europeia, com sede em Bruxelas e fundada em 1998. A mais recente aposta no método das redes geoHC²⁷, que aproveitam perfis de poços de petró-

²⁵ Podemos consultar a base de dados geotérmica legal dos 28 Estados-Membros da UE, dos países da EFTA e dos membros da Comunidade da Energia, em <https://www.res-legal.eu/> (24-06-2025); cfr. Dumas, Philippe, *Policy and Regulatory Aspects of Geothermal Energy: A European Perspective, Geothermal Energy and Society* (coord. Manzella, Adele, et. al.), Berlim, Springer, 2019, pp. 19-37; Tsagarakis, Konstantinos [et. al], “A review of the legal framework in shallow geothermal energy in selected European countries: Need for guidelines”, *Renewable Energy*, vol. 147, março de 2020, pp. 2556 - 2571.

²⁶ Conferir o *website* oficial em <https://www.egec.org/> (24-06-2025).

²⁷ Como refere o projeto da Comissão Europeia, SAPHEA, de uso de energia geotérmica para *district heating*: “Uma rede geoHC pode ser definida como uma rede de distribuição térmica que opera numa escala que se projeta às comunidades locais a cidades, com temperaturas entre 30 °C a 120 °C e capacidades de carga máxima entre 500 kW e centenas de Megawatts.”, cfr. Martini, Emil, & Dumas, Philippe, “Status

leo reaproveitados para projetos geotérmicos, de armazenamento e distribuição de energia renovável, serve de exemplo para ilustrar a importância comunitária no desenvolvimento de projetos de geotermia, alguns deles focados na alta entalpia, e de energias renováveis.

Já em Portugal²⁸, o potencial geotérmico é de baixa (entre os 30°C e os 76°C) e muito baixa entalpia (20°C a 29°C), situado, em maioria, na zona norte e centro. Conforme a análise das 61 ocorrências geotérmicas referidas na publicação da DGEG²⁹, de 2017, sete estão qualificadas como águas minerais naturais e recursos geotérmicos: Alcafache, Carvalhal, Chaves, Longroiva, Monção, S. Pedro do Sul e Vizela.

Alguns dos instrumentos capazes de incentivar a energia geotérmica superficial, a par do PNEC 2030 e do Fundo Ambiental, são o *Portugal 2030*³⁰, o *COMPETE 2030*³¹, a *Estrutura de Missão para o Licenciamento de Projetos de Energias Renováveis 2030*, criada com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2024, e o *Sistema de Incentivos “Investimentos em Setores Estratégicos”*, regulamentado pela Portaria n.º 306-A/2024, de 27 de novembro, com a pretensão de neutralidade carbónica empresarial e de promover projetos de investimento produtivo em setores estratégicos. Incluem-se, neste último, projetos que contribuam para a produção de equipamentos pertinentes para a transição de uma economia com emissões líquidas nulas (v.g. bombas de calor) e que difundam as tecnologias verdes e a resiliência energética.

Ainda em contexto nacional, fazemos uma breve menção ao 1.º Seminário Anual de Geotermia (2025) e aos projetos de investiga-

quo report on regulatory and policy framework in the context of geoHC networks in Europe”, SAPHEA, 2023, p. 04.

²⁸ Para verificar o mapa das ocorrências geotérmicas em Portugal, cfr. Coelho, Luís [et. al], “Contexto atual do desenvolvimento de soluções de geotermia superficial em Portugal”, *Geotecnica*, n.º 164, agosto de 2025, Figura 12, em https://doi.org/10.14195/2184-8394_164_9 (21-09-2025).

²⁹ Para conferir os dados da publicação oficial da DGEG, https://www.dgeg.gov.pt/media/d3jkqmis/i015526.pdf#Publica%C3%A7%C3%A3o_I015526_Geotermia_EnergiaRenov%C3%A1velEmPortugal_DGEG_2017 (24-06-2025), pp. 12-13.

³⁰ Estratégia aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro.

³¹ Introduzido com a Portaria n.º 103-A/2023, de 12 de abril, alterada pela Portaria n.º 184/2023, de 3 de julho, no âmbito dos Sistemas de Incentivos do Portugal 2030, aprovado pela Deliberação CIC PT 2030 n.º 06/2023/PL.

ção *Success* (2014-2018), *Deepcool* (2017-2021), e especificamente o *GeoSustained*, integrado no Programa Municipal de promoção da resiliência sísmica do parque edificado, privado e municipal, e infraestruturas urbanas municipais “ReSist”, do Município da cidade de Lisboa. O projeto (2022-2024) foi financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e estuda o comportamento térmico dos solos de Lisboa, ao avaliar a sustentabilidade de diferentes soluções de sistemas geotérmicos superficiais em contexto local. O Consórcio foi liderado pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, e nele participaram Câmara Municipal de Lisboa, a Universidade de Aveiro e a Lisboa E-Nova, para efeitos de permitir a avaliação da sustentabilidade de diferentes soluções de sistemas geotérmicos superficiais operando sob as condições climáticas ocorrentes na cidade.

Para além destes projetos, foram pioneiros em Portugal³² as intervenções em Aveiro, por parte da Universidade de Aveiro; no Lumiar, por parte do Hospital da Força Aérea, em Entrecampos, por parte da Fidelidade *Property Europe*; e em Querença, pelo Ombria Resort, que efetuou 40 furos de 100 m de profundidade para a club house, 60 furos de 125 m de profundidade para o hotel e 144 furos de 115 m de profundidade para o spa e villas.

Na Alemanha, a Lei sobre a Poupança de Energia e a Utilização de Energias Renováveis para Aquecimento e Arrefecimento em Edifícios, *Gebäudeenergiegesetz* (GEG), que incorpora e substitui anteriores leis *Energieeinsparungsgesetz* (EnEG), *Energiesparverordnung* (EnEV) e *Erneuerbare Energien-Wärme-Gesetz* (EEWärmeG), estipulou, com o intuito de cumprir objetivos nacionais de proteção climática, reduzir as emissões de gases de efeito estufa e a dependência das importações de energia. Pretendeu, sobretudo, aumentar o uso crescente de energias renováveis e a participação das energias renováveis no consumo final de energia para aquecimento e arrefecimento – o desenvolvimento sustentável do fornecimento de energia (artigo 1.º, n.º 1 e 2).

A GEG entrou em vigor em 2020 e sofreu a mais recente alteração em 2023, especificando os edifícios que não se encontram abrangidos (artigo 2.º, n.º 2) e excluindo o uso de energia para processos de produção em edifícios (artigo 1.º). Outrossim, a GEG apresenta uma lista

³² Cfr. Coelho, Luís [et. al], *ob. cit.*, pp. 259-260.

vasta de definições legais, onde o termo “energia geotérmica” aparece de forma sucinta e abrangente, enquadrado no tipo de energia renovável do artigo 3.º n.º 2, alínea 1.

Os inovadores aspetos da GEG refletem uma autonomia regional nesta matéria, porquanto os *Länder*, Estados Federais da Alemanha, podem elaborar os seus próprios regulamentos para edifícios públicos, com exceção dos edifícios públicos federais, podendo ir além da presente lei (artigo 4.º, n.º 4). Também estipula regimes para a construção de edifícios residenciais (artigos 15.º a 17.º) e não residenciais (artigos 18.º e 19.º), sistemas de aquecimento comuns para edifícios novos (artigo 27.º), critérios de avaliação energética de edifícios (artigo 50.º) e o curioso facto de a obrigação vigente de usar energias renováveis em novos edifícios poder ser cumprida usando eletricidade gerada a partir de energias renováveis localizadas próximas ao edifício (artigo 23.º, n.º 1).

Estão também previstos requisitos densos para a instalação de sistemas de aquecimento, que obrigam a uma percentagem mínima de geração de calor através de fontes de energia renovável (artigo 71.º e seguintes), a densificação normativa dos certificados energéticos (artigos 79 e seguintes), com duração válida de 10 anos (79.º, n.º 3) e com o cumprimento dos requisitos extensos do artigo 85.º, fazendo-se a distinção entre o certificado de requisitos energéticos, nos termos do artigo 81.º, e o certificado de consumo de energia, nos termos do artigo 82.º.

Verificamos, em adenda, medidas de apoio financeiro à utilização de fontes de energia renováveis para a geração de calor ou arrefecimento e para medidas de eficiência energética (artigo 89.º), como plantas para aproveitamento de energia geotérmica e calor ambiental (artigo 90.º, n.º 1, alínea 3) e redes de calor, instalações de armazenamento e estações de transferência para usuários de calor (artigo 90.º, n.º 1, alínea 4). E, ainda, sanções pecuniárias para o não cumprimento das normas da presente lei (artigo 108.º) e dos valores e dados obrigatórios nos seus anexos finais.

O sistema alemão apresenta uma densidade normativa robusta, desde normas de padronização e referências às diretrizes técnicas para a construção de bombas de calor e sistemas de arrefecimento, às avaliações hidrogeológicas detalhadas (artigos 8.º e seguintes da

Wasserhaushaltsgesetz – WHG) e aos regulamentos federais adicionais. A utilização dos sistemas de aquecimento e arrefecimento urbano alemão é de tal maneira que, para além do mapeamento e da monitorização geotérmica³³, que demonstram mais de 40 usinas geotérmicas profundas em ativo e várias em construção, certas normas técnicas já preveem a intensidade do investimento e construção geotérmica. É o caso da norma *VDI 4640 – Parte II*, formulada pela Associação Alemã de Engenharia, que estabelece um afastamento mínimo de 5 a 10 metros entre sondas geotérmicas devido ao risco de interferência térmica e estrutural.

Quanto a outras medidas de carácter semelhante, enunciamos o projeto de lei do Ministério Federal da Economia e da Ação Climática: GeoWG (*Gesetz zur Beschleunigung der Genehmigung von Geothermie-Anlagen, Wärmepumpen sowie Wärmespeichern*)³⁴. Aprovado em setembro de 2024, o GeoWG pretende acelerar os procedimentos de aprovação de usinas geotérmicas, bombas de calor e sistemas de armazenamento de calor, e alterar outras condições legais para o aumento do fornecimento de calor com impacto neutro.

Identicamente, a Islândia possui necessidades prementes de desenvolvimento do uso de energia geotérmica. Posto isto, a Autoridade Nacional de Energia islandesa, *Orkustofnun*³⁵, anteriormente vinculada ao Ministério da Indústria e Inovação da Islândia, e que a partir de 2025 opera sob a tutela do Ministério do Meio Ambiente, Energia e Clima, mediante as suas competências de gestão/utilização de fontes de energia e outros recursos geotérmicos, recolha de dados energéticos, emissão de licenças para pesquisa e utilização de recursos e produção de energia, tem-se destacado na implementação de sistemas de licenciamento digital eficientes e acessíveis.

Os sistemas digitais visam agilizar os processos administrativos relacionados com a exploração e utilização de recursos naturais, promovendo uma gestão mais transparente e eficiente. A agência criou sistemas digitais que permitem a submissão eletrônica de dados por parte dos fornecedores de serviços de eletricidade, conforme estabe-

³³ Disponível em <https://www.geotis.de/> (24-06-2025).

³⁴ Consulta oficial em <https://dip.bundestag.de/> (24-06-2025).

³⁵ Mais informações disponíveis em <https://orkustofnun.is/en> (24-06-2025).

lecido pelo Regulamento (UE) n.º 2019/1150 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019. Além de facilitar a comunicação e o processamento de informações, ao reduzir a necessidade de processos físicos e ao acelerar o tempo de resposta, a iniciativa reflete o compromisso da Islândia³⁶ em modernizar a sua abordagem perante a gestão de recursos naturais.

Na Turquia, o instrumento de apoio à energia renovável YEKDEM³⁷ promove o crescimento do setor de energia renovável do país e incentiva novos projetos de sustentabilidade urbana. Criado em 2005, o mecanismo expandiu-se em 2012, abrangendo setores, como o caso da geotermia, que aumentaram em grande percentagem a produção de energia renovável turca. A par do YEKDEM, a Turquia também desenvolveu o YEKA, programa que convida empresas privadas a desenvolver projetos de energia renovável, e o YEK-G³⁸, certificador de eletricidade fornecida gerada a partir de fontes de energia renováveis, válido por 12 meses.

Agora em contexto internacional, o Chile formulou a Lei n.º 21.711³⁹, de 2024, que altera a lei n.º 19.657 sobre concessões de energia geotérmica para o desenvolvimento de projetos de aproveitamento de energia geotérmica de curta duração, e separou as definições de geotermia superficial e profunda, sendo a primeira a que consiste numa profundidade inferior a 400 metros e temperatura abaixo de 90 °C [n.º 2, alínea b)]. Eliminou, também, a exigência de concessão geotérmica para a operação de projetos geotérmicos superficiais (n.º 3). Conjuntamente, foi criado um Registro Nacional de Usos Superficiais de Energia

³⁶ Com a ajuda da *Orkusetur*, Agência islandesa dedicada à promoção da eficiência energética e ao incentivo ao uso de fontes de energia renováveis e o *Orkusjóður*, Fundo de Energia, iniciativa governamental destinada a promover o uso eficiente dos recursos energéticos do país

³⁷ Para perceber a importância do financiamento turco para o desenvolvimento das energias renováveis, cfr. Tanil, Gamze, “Impact of Financial Support Mechanisms on Renewable Energy Deployment: Turkey as a Case Study”, *Journal of International Environmental Application and Science* 18, n.º 1, março de 2023, pp. 10-16, em <https://dergi-park.org.tr/en/pub/jieas/issue/76213/1202150> (24-06-2025).

³⁸ Publicado no Diário Oficial da República da Turquia n.º 31304, de 14 de novembro de 2020. <https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/14-11-2020/31304> (24-06-2025).

³⁹ Consultável em <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1207908> (24-06-2025).

Geotérmica, administrado pelo Ministério da Energia, e nomeada a responsabilidade correspondente de fiscalização à Superintendência de Eletricidade e Combustíveis.

Nos Estados Unidos da América, o já provado Projeto de Lei do Senado n.º 785 (SB 785)⁴⁰, no estado do Texas, concedeu em 2023 o direito de propriedade da energia geotérmica ao proprietário do terreno (Sec. 141.004, alínea a, n.º 1) ou ao proprietário da superfície do terreno (Sec. 141.004, alínea a, n.º 2), salvo em disposição contrária (v.g. contrato, escritura, arrendamento, e entre outros). Isto é, a energia geotérmica e os recursos associados abaixo da superfície, no Texas, passam a ser propriedade do proprietário da superfície do terreno, não sendo incluídos, todavia, outros recursos geológicos, como o petróleo e o gás (Sec. 141.004, alínea c, n.º 1).

Ainda assim, a recente lei americana não responde a litígios quanto a disputas de recursos geotérmicos que se estendem por várias propriedades, nem a outros casos análogos, desincentivando as companhias de seguros americanas⁴¹ a cobrir os recursos geotérmicos na produção jurídica do fundamental *Title Insurance*⁴², protetor de reivindicações de terceiros que possam prejudicar os direitos de propriedade.

Em suma, os exemplos de utilização geotérmica pelo mundo são, para além de vastos, o reflexo de um ótimo desenvolvimento geral da

⁴⁰ Consultável em <https://legiscan.com/TX/text/SB785/id/2819530> (24-06-2025).

⁴¹ O modelo em vigor nos Estados Unidos e noutros países de língua oficial inglesa é o modelo de *Common Law*, por oposição ao nosso modelo de *Civil Law*. O primeiro reflete um modelo de transações maioritariamente privadas, sem a intervenção de uma figura neutra e imparcial. Esta figura, nos casos em questão, é substituída pelos dispendiosos e quase obrigatórios seguros de título – mecanismos que garantem aos credores a proteção financeira contra lacunas no título de propriedade, embora não protejam o comprador de cláusulas abusivas. Para mais desenvolvimentos sobre o confronto entre *Civil Law* e *Common Law*, cfr. Mattei, Ugo, *Common law: il diritto anglo-americano*, Turim, UTET, 1992; Beaulac, Stéphane, & Gaudreault-DesBiens, Jean-François, *Droit civil et common law: convergences et divergences*, Montreal, Thémis, 2017; Timm, Luciano Benetti, “Common law e contract law: uma introdução ao direito contratual norte-americano”, *Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Lisboa*, ano 1, n.º 1, 2012, pp. 525-572.

⁴² Para mais informações sobre as proteções do seguro de título, cfr. Salazar, Inês Ventura, & Fitas, João, “Cobertura de riscos específicos em transações imobiliárias – Title Insurance, Vidaimobiliária”, em <https://vidaimobiliaria.com/opiniao/cobertura-riscos-especificos-transacoes-imobiliarias-title-insurance/> (24-06-2025).

regulamentação jurídica, malgrado algumas ordens jurídicas, face às circunstâncias geológicas, climáticas e aos contextos técnicos, tecnológicos e económicos, possam ter desenvolvido mais/menos determinados aspetos legais e regulatórios. Pressupomos que isto é uma consequência direta de uma maior atenção dada aos aspetos de sustentabilidade urbana e das energias renováveis.

Torna-se fundamental definir os objetivos relacionados com as energias renováveis e a sua integração nos modelos citadinos e ter consciência, em simultâneo, das soluções europeias e internacionais existentes, para integrar, da forma mais sustentável, o uso dos recursos geotérmicos superficiais no contexto urbano.

5. CONCLUSÕES

Em tempos de tensão entre urbanizar o solo rústico ou renaturalizar o espaço urbano, devemos integrar sistemas urbanos capazes de consolidar políticas públicas claras e coerentes, que aliem inovação tecnológica, regulamentação eficaz e sensibilização social. A aposta do uso da geotermia superficial nas cidades apresenta uma alternativa viável, silenciosa e de baixa emissão, adequada ao meio urbano e ao compromisso, cada vez mais firme, com os modelos de desenvolvimento urbano sustentáveis, que procuram equilibrar os interesses económicos, sociais e ecológicos, e procuram solucionar os desafios colocados pela expansão urbana descontrolada e pelas exigências energéticas atuais.

A geotermia carece, em Portugal, de atenção jurídica, especialmente face às diretrizes comunitárias que exigem soluções sustentáveis. A diversidade dos recursos geológicos e das suas implicações técnicas e jurídicas exige enquadramentos legais específicos para a exploração deste tipo de energia, tão crucial para a obtenção dos parâmetros de sustentabilidade. Por isso, é imprescindível desenvolver e implementar um quadro jurídico robusto e adaptado às particularidades da geotermia, alinhado com as exigências comunitárias e as metas ambientais nacionais.

Com a densificação e atualização legislativa, acreditamos que seja possível colocar mais ênfase na matéria, salvaguardando os valores de

sustentabilidade urbana, sem prejuízo da segurança jurídica, e combatendo, por sua vez, os desafios práticos e técnicos que a imposição de um instrumento inovador de energia renovável desperta.

REFERÊNCIAS

- Amaro, A. (2012). O princípio constitucional da sustentabilidade. In (coord.) Sousa, Marcelo Rebelo de [et al.], *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. I, Coimbra Editora.
- Autoridade Nacional de Energia islandesa, Orkustofnun. Obtido em junho 24, 2025, de <https://orkustofnun.is/en>.
- Barbosa, A. I. (2022). Tributação aduaneira e desenvolvimento sustentável. In (coord.) Ribeiro, João Sérgio, & Barbosa, Andreia Isabel, *Direito, Sustentabilidade Ambiental e Desenvolvimento Humano*, UMinho Editora. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.101>.
- Base de dados geotérmica legal dos 28 Estados-Membros da UE, dos países da EFTA e dos membros da Comunidade da Energia. Obtido em junho 24, 2025, de <https://www.res-legal.eu/>.
- Beaulac, S., & Gaudreault-DesBiens, J. (2017). *Droit civil et common law: convergences et divergences*, Thémis;
- Bradbrook, A. J., apud Marques, F. P. (2023). Fundamentos e autonomia dogmática do Direito da Energia, In (coord.) Marques, Francisco Paes, & Mendes, João Marques, *Estudos de Direito da Energia*, Almedina.
- Canotilho, J. G. (2010) O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional, *Téchne*, 18(13), 007-018. http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002.
- Canotilho, J. G. (2019), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 21.^a reimp. (7.^a ed.). Almedina.
- Coelho, L. [et. al]. (2025). Contexto atual do desenvolvimento de soluções de geotermia superficial em Portugal. *Geotecnia*. 164. https://doi.org/10.14195/2184-8394_164_9.
- Conselho Europeu de Energia Geotérmica. Obtido em junho 24, 2025, de <https://www.egec.org/>.
- Correia, F. A. (2020). Os caminhos de um novo paradigma do planeamento urbanístico em Portugal. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 115, 379-434.

- Dados da publicação oficial da DGEG. Obtido em junho 24, 2025, de https://www.dgeg.gov.pt/media/d3jkqmis/i015526.pdf#Publica%C3%A7%C3%A3o_I015526_Geotermia_EnergiaRenov%C3%A1velEmPortugal_DGEG_2017.
- Diário Oficial da República da Turquia n.º 31304, de 14 de novembro de 2020. Obtido em junho 24, 2025, de <https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/14-11-2020/31304>.
- Dumas, P. (2019). In (coord.) Manzella, Adele [et. al.]. *Policy and Regulatory Aspects of Geothermal Energy: A European Perspective, Geothermal Energy and Society*. Springer.
- Eckstein, G. (2024). Who Owns the Heat? Property Rights in Geothermal Energy. *University of Illinois Law Review*, 2025. <https://ssrn.com/abstract=5066007>.
- Fundo Ambiental. Obtido em junho 24, 2025, de <https://www.fundoambiental.pt/>.
- GeoWG (Gesetz zur Beschleunigung der Genehmigung von Geothermie-Anlagen, Wärmepumpen sowie Wärmespeichern). Obtido em junho 24, 2025, de <https://dip.bundestag.de/>.
- Gil, A. G. [et. al.]. (2025). *Shallow Geothermal Energy: Theory and Application*. Springer.
- Lei Geotérmica Chinela. Obtido em junho 24, 2025, de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1207908>.
- Leite, J. R., & Boratti, L. V. (2016). Abordagem jurídica do risco ambiental na perspectiva da cena urbana brasileira. In (coord.) Ahmed, F., & Soares, I. V. *Bens Culturais e Cidades Sustentáveis*. Lumen Juris.
- Martini, E., & Dumas, P. (2023). Status quo report on regulatory and policy framework in the context of geoHC networks in Europe. SAPHEA.
- Mattei, U. (1992). *Common law: il diritto anglo-americano*. UTET.
- Sistema de Monitorização Geotérmica. Obtido em junho 24, 2025, de <https://www.geotis.de/>.
- NHPower. Obtido em junho 24, 2025, de <https://nhpower.net/index.php/geothermal/>.
- Oliveira, F. P. (2021). *Breves Reflexões sobre a Alteração ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – o Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março*. Almedina.
- Oliveira, F. P. (2017). *Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial: Decreto-Lei n.º 80-2015, de 14 de maio: comentado, reimp.* Almedina.

- Plano Estratégico para a Geotermia, fevereiro de 2025. Obtido em junho 24, 2025, de <https://www.dgeg.gov.pt/media/2bzl1cpp/estrat%C3%A9gia-para-geotermia-dgeg.pdf>.
- Projeto de Lei do Senado n.º 785 (SB 785). Obtido em junho 24, 2025, de <https://legiscan.com/TX/text/SB785/id/2819530>.
- Rebelo, L. M. (2024). *Reabilitação Urbana e Sustentabilidade: O paradigma das políticas urbanas (património cultural, ambiente e energia)*. Coimbra. <https://hdl.handle.net/10316/118236>.
- Salazar, I. V., & Fitas, J. (2022). Cobertura de riscos específicos em transações imobiliárias – Title Insurance, Vida imobiliária. <https://vidaimobiliaria.com/opiniao/cobertura-riscos-especificos-transacoes-imobiliarias-title-insurance/>.
- Sharma, A. [et. al]. (2018). *Low Carbon Energy Supply: Trends, Technology, Management*. Springer.
- Silva, S. T. (2011). *Direito da Energia*. Coimbra.
- Tanil, G. (2023). Impact of Financial Support Mechanisms on Renewable Energy Deployment: Turkey as a Case Study. *Journal of International Environmental Application and Science*, 18(1), 10-16. <https://dergipark.org.tr/en/pub/jieas/issue/76213/1202150>.
- Timm, L. B. (2012). Common law e contract law: uma introdução ao direito contratual norte-americano. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Lisboa*, 1(1), 525-572.
- Tsagarakis, K. [et. al]. (2020). A review of the legal framework in shallow geothermal energy in selected European countries: Need for guidelines. *Renewable Energy*. 147, 2556-2571.



Parcerias Público-Privadas de Desenvolvimento Urbano e Habitação

Public-Private Partnerships in Urban
Development and Housing

Fernando Gavronski Guimarães

Bacharel e mestre em Direito pela UFRGS, advogado do BRDE, Membro da CRI
da OAB/RS, sócio fundador do escritório F. G. Guimarães & Advogados Associados.

fernando@fgguimaraes.adv.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0153-5018>

RESUMO: O Direito à moradia, consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil, encontra enormes dificuldades para ser implementado no Brasil. Nos últimos 10 (dez) anos, porém, o modelo de Parcerias Público-Privadas de Desenvolvimento Urbano e Habitação tem sido implementado com sucesso em São Paulo, SP, visando sobretudo a recuperação de áreas degradadas da cidade. Referido modelo permite que o Poder Público possa planejar a implantação novos núcleos habitacionais sustentáveis, tomando em consideração as questões sociais e ambientais da região onde se pretenda implementar o projeto, além de resolver demandas da população que irá se estabelecer na região mediante, *e.g.*, a construção ou reforma de equipamentos públicos nessas áreas. Nesse sentido, a adoção do modelo permite a canalização de recursos privados para a consecução de fins eminentemente públicos, muito embora uma das preocupações centrais da estruturação do projeto seja a de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento, assim como ocorre em um modelo de concessão tradicional. O presente artigo visa apresentar a experiência brasileira, mediante a análise da modelagem jurídica que vem sendo utilizada nesses projetos, à luz do direito brasileiro, a fim de avaliar a possibilidade de sua implementação em Portugal, em particular para urbanização do solo rústico e renaturalização do espaço urbano. Tal intento de direito comparado tem o propósito de avaliar a compatibilidade de aplicação do modelo proposto com o ordenamento jurídico lusitano, esperando-se possa o artigo fornecer alternativas viáveis e seguras para a implementação desses projetos também em solo português.

Palavras chaves: Parceria Público-Privada - Direito à moradia - Desenvolvimento urbano - Habitação social - Urbanização sustentável.

ABSTRACT: The right to housing, enshrined in the Constitution of the Federative Republic of Brazil, faces enormous challenges regarding its effective implementation in the country. Over the past ten years, however, the model of Public-Private Partnerships (PPPs) for Urban Development and Housing has been successfully implemented in São Paulo, primarily aimed at the regeneration of degraded areas of the city. This model allows the Public Administration to plan the establishment of new sustainable housing centers, taking into account the social and environmental issues of the regions where the projects are to be implemented, as well as addressing the demands of the incoming population through, for example, the construction or refurbishment of public facilities in these areas. In this sense, the adoption of the PPP model enables the channelling of private resources to achieve eminently public objectives, although a central concern in the project's structuring is to ensure the economic and financial balance of the undertaking, as occurs in traditional concession models. This article aims to present the Brazilian experience by analyzing the legal structuring applied in these projects under Brazilian law, in order to assess the possibility of their implementation in Portugal—particularly for the urbanization of rural land and the renaturalization of urban spaces. This comparative law approach seeks to evaluate the compatibility of the

proposed model with the Portuguese legal framework, with the expectation that the article may offer viable and secure alternatives for the implementation of such projects in Portugal as well.

Key-words: Public-Private Partnership – Right to housing – Urban development – Social housing – Sustainable urbanization

1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia, consagrado como direito fundamental pela Constituição da República Federativa do Brasil (art. 6º), constitui elemento central para a efetivação da dignidade da pessoa humana e para o desenvolvimento urbano sustentável. No entanto, sua concretização enfrenta desafios estruturais há décadas, com déficits habitacionais persistentes, crescimento desordenado das cidades e concentração fundiária que dificulta o acesso da população de baixa renda a áreas bem servidas de infraestrutura e serviços. Em Portugal, por sua vez, embora o direito à habitação esteja igualmente previsto na Constituição da República Portuguesa (art. 65.º), observa-se uma crescente preocupação com a regeneração urbana, a reabilitação do patrimônio edificado e a ocupação racional do solo rústico, sobretudo diante das novas agendas de transição climática e a preocupação crescente com aspectos sociais e ambientais.

Nas últimas décadas, algumas cidades brasileiras passaram a adotar modelos inovadores para enfrentar tais desafios, destacando-se o uso das Parcerias Público-Privadas (PPPs) aplicadas ao desenvolvimento urbano e à habitação. Em especial, o Município de São Paulo vem estruturando projetos de PPP voltados à produção de Habitações de Interesse Social (HIS) e Habitações de Mercado Popular (HMP), integradas à requalificação de áreas degradadas, implantação de equipamentos públicos, áreas verdes, comércio local e redes de infraestrutura. Esses projetos se apoiam em uma modelagem jurídica complexa, que envolve repartição de riscos entre poder público e setor privado, remuneração por contraprestações e incentivos vinculados ao desempenho contratual.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo apresentar a experiência brasileira na modelagem jurídica das PPPs de desenvolvi-

mento urbano e habitação, com foco na cidade de São Paulo, e avaliar a possibilidade jurídica de sua aplicação em Portugal. A análise busca identificar, por meio de abordagem própria do direito comparado, as convergências e divergências normativas entre os dois ordenamentos jurídicos. O cotejo entre os marcos legais e institucionais do Brasil e de Portugal é utilizado como ferramenta para avaliar a compatibilidade jurídica do modelo de PPP habitacional brasileiro com o arcabouço normativo português.

Metodologicamente, o trabalho parte de uma abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso. Advirta-se, em todo caso, que o modelo da PPP habitacional se trata de uma iniciativa inovadora, que, embora testada na cidade de São Paulo, não tem ainda sido adotada de forma generalizada pelo Brasil. Em razão disso, os casos analisados são limitados, assim como a literatura a respeito da matéria.

A pesquisa justifica-se pela necessidade de se explorar alternativas jurídicas aptas a promover a transformação urbana qualificada, particularmente em regiões com solo rústico subutilizado, além de áreas ambientalmente sensíveis ou com patrimônio histórico degradado.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E OS DESAFIOS PARA SUA CONCRETIZAÇÃO

A moradia adequada é reconhecida internacionalmente como um direito humano fundamental, indispensável à dignidade humana, à segurança e à inclusão social. Esse reconhecimento encontra respaldo tanto em normas constitucionais quanto em compromissos internacionais assumidos por Brasil e Portugal, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹ e o Pacto Internacional dos Direitos Econô-

¹ Assim dispõe o Artigo 25 da Declaração Universal: “1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

micos, Sociais e Culturais (PIDESC)², cuja observância impõe aos Estados a adoção de políticas públicas voltadas à efetivação progressiva desse direito.

Como nos mostra Patrícia Assis (ASSIS, 2022, p.14), o direito à moradia digna³ assim encontra-se respaldado no âmbito do direito internacional:

Além da DUDH, outros diversos diplomas internacionais já contemplavam a proteção do direito à moradia, dentre eles o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, como registram Maria Tereza Fonseca Dias e Juliano dos Santos Calixto (DIAS; CALIXTO, 2015).

No Brasil, o direito à moradia foi constitucionalizado formalmente em 2000, com o advento da Emenda Constitucional nº 26, que o incluiu no rol do artigo 6º da Constituição Federal⁴. A Constituição Federal também estabelece, em seu artigo 182, a função social da cidade e da propriedade urbana, condicionando o pleno exercício do direito à moradia

² Prevê o Artigo 11: “Artigo 11 §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.”

³ A propósito do conceito de *moradia digna*, Rafael Menezes ensina que “O direito à moradia, entendido em seu sentido mais amplo, abrange não apenas o direito a residir sob um teto, mas o direito a condições dignas de habitação, o direito a segurança na posse e o direito a acessar serviços essenciais da cidade a partir do local de morada”. (MENEZES, 2014, p.6).

⁴ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

ao cumprimento de diretrizes de política urbana voltadas à ordenação do território⁵. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ademais, estabeleceu, inclusive, as diretrizes gerais da política urbana, com destaque para a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art.2º, inciso I) e também para a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (art. 2º, inciso III).

Nada obstante, a efetivação do direito fundamental à moradia tem sido um dos principais e mais desafiadores compromissos do Estado brasileiro. O quadro atual é ainda marcado por acentuada desigualdade de acesso à moradia, com um déficit habitacional que afeta especialmente famílias de baixa renda, moradoras de áreas periféricas ou degradadas, com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana⁶. A política

⁵ Assim prevê o citado art. 182 da Constituição brasileira: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

⁶ Nas palavras de Patrícia Assis, “Famílias com maior grau de vulnerabilidade econômica e social se viam impossibilitadas de obter moradia digna nas áreas urbanas centrais, no entorno das quais se desenvolviam as atividades econômicas, sendo obrigadas a buscar locais mais distantes e de menor custo que, na maioria das vezes, sequer possuíam

habitacional, historicamente marcada por déficits quantitativos e qualitativos, enfrentou desde o período do BNH (Banco Nacional de Habitação) uma série de mudanças estruturais, culminando em programas como o Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e, mais recentemente, em iniciativas estruturadas como Parcerias Público-Privadas no estado de São Paulo.

Em Portugal, o direito à habitação encontra-se previsto no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa, inserido no Título III – Direitos e Deveres Econômicos, Sociais e Culturais. O texto constitucional estabelece que “todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. Cabe ao Estado, entre outras atribuições, programar e executar uma política habitacional integrada, fomentar a construção de habitações econômicas e sociais, estimular a iniciativa privada e promover a reabilitação urbana.

Apesar da densidade normativa do direito à habitação, os desafios de sua concretização em Portugal assemelham-se, em muitos aspectos, aos observados no Brasil: escassez de habitação acessível nas áreas urbanas centrais, degradação do parque habitacional existente, concentração fundiária, altos custos de arrendamento e ausência de soluções habitacionais de caráter permanente para populações vulneráveis. Adicionalmente, em ambos os países, a efetivação do direito à moradia enfrenta limites financeiros e institucionais, que têm impul-

saneamento básico e infraestrutura. Em apertadas linhas, já que o tema comporta, e merece, tratamento muito mais amplo não passível de se desenvolver no presente estudo, foi assim que surgiram as vilas e favelas. Para além da população que vive em habitações precárias em vilas e favelas, há ainda aquelas que residem em ocupações irregulares e outras tantas em situação de rua, sendo o déficit habitacional no Brasil de 5,8 milhões de moradias e em Belo Horizonte de 56 mil moradias, conforme levantamentos realizados em 2019 pela Fundação João Pinheiro.” (ASSIS, 2022, pp.14-15). No mesmo sentido, André Souza aponta que “Segundo estimativa da ONU, cerca de 1 bilhão de pessoas vivem em assentamentos superlotados e casas pouco adequadas, e este número tende a crescer nos próximos anos (ONU NEWS, 2022). A Fundação João Pinheiro, organização que calcula o déficit habitacional no Brasil desde 1995, afirma que 5,88 milhões de moradias precisariam ser construídas ou adequadas para assegurar o direito à habitação a todos os cidadãos brasileiros. Segundo o relatório, São Paulo é o estado que concentra o maior déficit, chegando a mais de 500 mil moradias.” (SOUZA, 2019, p.11).

sionado a busca por alternativas jurídicas e econômicas capazes de viabilizar projetos estruturantes em escala urbana. Nesse cenário, as PPPs surgem como mecanismos potencialmente eficazes para viabilizar investimentos de longo prazo, com partilha de riscos, estímulo à inovação e garantia de resultados mensuráveis.

Como nos mostra André Souza,

Diversos modelos de políticas habitacionais foram engendrados no Brasil e mundo afora, variando de subsídios para o pagamento de aluguéis de imóveis já disponíveis no mercado (locação social) à construção e venda subsidiada de unidades habitacionais (UH) por incorporadoras, passando por ações de regularização fundiária e iniciativas consideradas inovadoras, como a construção de unidades novas por mutirão autogeridos. No Brasil destacam-se (i) o programa de âmbito federal Minha Casa Minha Vida (MCMV), que objetiva facilitar a aquisição de imóveis por parte de famílias dentro de determinadas faixas de renda por meio de taxas de juros subsidiadas, e (ii) os diversos programas de produção direta de habitação de interesse social geridos pelos órgãos de habitação de âmbitos estatal e municipal, como a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), braço operacional da Secretaria de Habitação de habitação da cidade (SEHAB). (SOUZA, p. 11)

Como referido, no Brasil, uma das principais estratégias alternativas à produção direta de habitação pelo Estado foi o Programa *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV), que operou majoritariamente por meio de estímulos creditícios ao setor privado para a construção de unidades habitacionais padronizadas. Apesar de sua amplitude, o modelo do MCMV tem sido criticado por não incorporar diretrizes de planejamento urbano e por promover, muitas vezes, a segregação de populações vulneráveis em áreas periféricas, carentes de transporte, infraestrutura e serviços públicos. Essa lógica resultou na criação de verdadeiros enclaves territoriais – ou guetos – marcados pela exclusão socioespacial, que em certos casos passaram até mesmo a ser dominados por organizações criminosas.

Em contraste, o modelo de PPPs habitacionais desenvolvido em São Paulo busca integrar produção habitacional com planejamento

urbano qualificado, por meio da atuação de fundações de pesquisa como a Fundação Instituto de Pesquisas Aplicadas (FIPE) vinculada à Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (USP) na estruturação dos projetos. As PPPs possibilitam a implantação de empreendimentos com mix de usos (residencial, comercial, institucional), faixas de renda diversas e ampla integração ao tecido urbano, além de permitirem a conjugação de recursos públicos e privados para a efetivação de objetivos eminentemente públicos, como o direito à moradia e a requalificação de áreas centrais degradadas.

Como bem aponta André Souza, tratando do contexto das PPP desenvolvidas na cidade de São Paulo,

Os empreendimentos deverão ser implantados de maneira que proporcione um contexto urbano integrado, evitando assim a segregação urbana e a formação de guetos, estigmatizados como lugares de precariedade ambiental, de pobreza econômica, violência e percepção de ausência da ação estatal. Por isso, o desenho urbano deverá sempre buscar soluções que priorizem a integração entre os condomínios habitacionais e o entorno imediato. (SOUZA, 2019, p. 43)

Por fim, é importante destacar que, embora Brasil e Portugal compartilhem o desafio da efetivação do direito à moradia, as origens e dinâmicas do problema habitacional também diferem substancialmente. No caso brasileiro, as raízes da desigualdade urbana remontam à colonização escravocrata, à ausência de reforma fundiária e ao crescimento urbano acelerado e desordenado, impulsionado por processos de migração interna mal planejados e pela omissão histórica do Estado em prover habitação para a população de baixa renda. Já em Portugal, a crise habitacional recente decorre em grande parte de fatores contemporâneos, como o aumento da pressão do turismo nas grandes cidades, a expansão de plataformas digitais de locação por temporada (como o *Airbnb*), e os fluxos migratórios recentes, que ampliaram a demanda por arrendamento em um mercado com baixa oferta. Essa distinção contextual é fundamental para compreender as possibilidades – e os limites – da transposição de modelos jurídicos entre os dois países.

Além dos aspectos sociais e econômicos, o modelo de PPPs habitacionais também se destaca pela sua capacidade de abarcar critérios

de sustentabilidade urbana e mitigação das mudanças climáticas. Por meio de projetos estruturados com base em estudos técnicos integrados, essas parcerias têm favorecido a ocupação de áreas centrais subutilizadas, reduzindo a pressão sobre zonas de expansão urbana e os impactos ambientais associados à mobilidade forçada e à impermeabilização do solo. A incorporação de tecnologias verdes, o reaproveitamento de infraestrutura existente, o estímulo à densidade urbana equilibrada e à mobilidade sustentável são componentes recorrentes das modelagens técnico-operacionais conduzidas, por exemplo, pela FIPE. Nesse sentido, as PPPs não apenas promovem o direito à moradia, mas também contribuem para o cumprimento de compromissos climáticos e urbanísticos dos entes federativos, em linha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

3. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO NO BRASIL

O conceito e a gênese das Parcerias Público-Privadas remontam a experiência inglesa com o projeto *Private Finance Initiative (PFI)*, ainda na década de 90 do século XX, originando o modelo das Public-Private Partnerships, como nos mostra Paulo Fernando Mohn e Souza⁷. O autor refere que “as parcerias público-privadas estão associadas não só ao fornecimento de novas fontes de investimento de capital para o setor

⁷ “A partir da experiência inglesa com o projeto Private Finance Initiative (PFI), iniciado em 1992 pelo Partido Conservador e encampado pelo governo trabalhista seguinte, após 1997, dissemina-se o modelo das Public-Private Partnerships (PPP) por diversos países. Segundo Paiva e Rocha (2005, p.5), sua popularidade exprime tanto a busca por maior eficiência econômica e social quanto a necessidade de contornar restrições enfrentadas pelo setor público, de modo a possibilitar a elevação dos investimentos públicos sem que o orçamento e o volume da dívida do governo sejam afetados. As parcerias são firmadas entre os governos e as empresas privadas para realizar empreendimentos que não sejam auto-sustentáveis ou cujo processo de maturação seja muito longo. O setor privado participa como empreendedor e o setor público atua como concedente e remunerador parcial do serviço. Desse modo, podem ser obtidos capitais e capacidade gerencial privados para investimentos em serviços ou empreendimentos de interesse público, sobretudo em infra-estrutura.” (MOHN E SOUZA, 2007, p. 3).

público, mas também ao transplante de habilidades, especialidades e inovações do setor privado para a consecução de interesses públicos.” (MOHN E SOUZA, 2007, p. 3).

No mesmo sentido, Pedro Tranquez aponta que

Além da possibilidade de novas fontes de recursos financeiros, uma virtude dos arranjos público-privados comumente levantada por pesquisadores é o salto qualitativo decorrente do esforço de combinar os pontos fortes do setor público e do setor privado (HODGE & GREVE, 2007). Em tese, a estruturação de uma parceria público privada tornaria possível combinar virtudes inerentes ao poder público – capacidade de mobilização, por exemplo – com virtudes inerentes ao poder privado – flexibilidade, por exemplo (REIS & CABRAL, 2017). Forrer et al. (2010) ratificam essa ideia e sublinham a presunção de que, ao engajar com atores privados em relações de longo prazo, governos passam a ter acesso a sua expertise técnica e efetividade de custos, o que se traduz em benefícios diretos aos contribuintes. (TRANQUEZ, 2023, p.18).

No que se refere ao contexto brasileiro, a

[...] necessidade de instituição das parcerias público-privadas foi justificada, basicamente, por três fatores: a sobrecarga do Estado, a necessidade de recursos para investimentos, sobretudo na área de infra-estrutura, e a crença na maior eficiência da gestão privada. A sugestão de adoção dessas parcerias, inspiradas em experiências internacionais, iniciou-se em 2002 e ganhou força em 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que passou a considerá-las imprescindíveis para o desenvolvimento nacional.

A tendência de parcerias entre os setores público e privado cresceu na esteira da redução do protagonismo do Estado e da sua atuação como agente econômico. A retomada liberal do final do século XX enfatizou a desestatização e a privatização. Foram fortalecidos instrumentos de associação entre a iniciativa privada e o Estado para prestação de serviços à comunidade, o que conferiu novo fôlego à concessão dos serviços públicos. Deu-se, também, a assimilação de institutos típicos do sistema anglo-saxão, como as agências reguladoras e o princípio da eficiência. (TRANQUEZ, 2023, p. 20)

Alexandre Aragão, em relevante publicação acerca das PPP no Brasil, assim discorre acerca do tema:

As parcerias público-privadas surgem como uma tentativa de Estado e iniciativa privada dividirem os custos com a implantação de infra-estruturas, já que nenhum deles teria condições de com elas arcar individualmente: o Estado por não ter condições financeiras, e a iniciativa privada porque a tarifa seria insuficiente (ou em alguns casos até inexistente) para cobrir todos os seus custos e a legítima margem de lucro do negócio.

Dessa forma, o Estado lança mão também de uma criativa – e não muito explícita – nova forma de financiamento do custo para o caso de infra-estruturas que não possam ser amortizadas apenas com tarifas. Ao invés de realizar uma operação de empréstimo diretamente com uma instituição financeira para obter esses recursos, o Estado contrata uma empresa privada que, via de regra, vai por sua conta realizar uma similar operação de crédito para efetuar as obras e prestar os serviços contratados. Mas como a tarifa não é suficiente (concessões patrocinadas) ou é até mesmo inexistente (concessões administrativas), o Estado irá aos poucos – ao longo do prazo de vigência do contrato e apenas depois de disponibilizado o serviço – pagando pelo montante despendido previamente pela empresa privada. [...]

Ao invés do mecanismo da concessão tradicional, em que é dado o direito ao particular de explorar determinado serviço público econômico, que será remunerado ao longo do tempo com as tarifas, nas parcerias público-privadas será o próprio Estado que arcará com parte ou com a totalidade do investimento realizado pelo particular. Mas não fará de imediato, com o que seria mera terceirização ou empreitada de obra pública, até porque não possuiria dinheiro nem crédito para tanto. Primeiro obterá a obra e o serviço, e, depois de já estarem disponibilizados, irá paulatinamente pagando pelos custos adiantados pela empresa e por seus lucros. (ARAGÃO, 2012, p. 2)⁸

⁸ Assim também é a lição de Mariana Guarini acerca do tema: “No Brasil, assim como nos demais países do mundo, a insuficiência dos recursos da Administração Pública, para a realização e aprimoramento de obras e serviços públicos, trouxe a necessidade da participação do setor privado, o que passou a requerer a adequação do direito à realidade econômica. Estabeleceram-se várias formas de colaboração entre o setor público e o privado, em que as empresas privadas passaram a participar de ativida-

A efetiva institucionalização das PPPs no Brasil teve início com a promulgação da Lei nº 11.079/2004, que estabeleceu normas gerais para licitação e contratação de PPPs no âmbito da administração pública. Essa lei representa um marco jurídico importante, permitindo a celebração de contratos de concessão administrativa e concessão patrocinada, com prazos longos (mínimo de 5 e máximo de 35 anos), remuneração condicionada à entrega de serviços e possibilidade de repartição de riscos e contraprestações públicas. Nas palavras de Patrícia Assis, “As PPP’s constituem contratos administrativos de concessão cuja regulamentação é dada pela Lei nº 11.079/2004. Essa modelagem visa, em suma, contribuir com a modicidade tarifária e a universalidade do serviço público.” (ASSIS, 2022, p.7). Trata-se de instrumento particularmente relevante para setores que demandam grandes investimentos iniciais, retorno de longo prazo e rigoroso controle de indicadores de desempenho, como ocorre com a habitação de interesse social e a requalificação urbana.

Nesse sentido, Patrícia Assis aponta que

A Lei nº 11.079/2004, que instituiu as regras gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, foi um dos instrumentos pensados pelo legislador para incremento das formas de atuação estatal voltadas ao cumprimento de sua função prestacional, permitindo a assunção de atividades administrativas por particulares.

A PPP, nos moldes disciplinados pela Lei nº 11.079/2004, revela-se compatível com a satisfação dos direitos sociais, notadamente do direito à moradia, ao passo que possibilita a transferência, ao particular, da responsabilidade pela execução do empreendimento habitacional e do trabalho social de pré

des estatais, com o interesse de obter lucro, mas para a consecução de fins de interesse público. Essa parceria entre a Administração Pública e o setor privado, dentre as quais inclui-se a Parceria Público-Privada, traz a redução do aparelhamento estatal, já que o setor privado passará a desempenhar determinadas atividades inerentes ao setor público, além de atender ao princípio da eficiência, uma vez que a execução da atividade pelo setor privado que reconhecidamente tenha maior experiência naquela atividade, gera desburocratização e atende melhor aos interesses da sociedade. Atualmente, a Administração Pública busca maior poder discricionário, para que possa atuar com mais liberdade e eficiência, sempre cumprindo observar os princípios constitucionais e os limites estabelecidos pelas leis de responsabilidade fiscal.” (GUARINI, 2011, p. 2).

e pós ocupação, mediante contraprestação fixa estabelecida no contrato de concessão. [...]

O poder público, em seus diversos níveis, já executa políticas públicas voltadas à erradicação, ou pelo menos diminuição, do déficit habitacional, mas a concessão administrativa se apresenta como importante aliado na diversificação das formas de oferta de moradia popular, possibilitando que a Administração Pública execute, por intermédio de um particular, a construção e a gestão de elevado número de habitações de interesse social, tais como implementado pelo Estado e Município de São Paulo. (ASSIS, 2022, pp.13-14 e 20)

A propósito, além da legislação federal, destaca-se no âmbito paulista a Lei Estadual nº 11.688/2004, que instituiu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas no Estado de São Paulo. A norma em comento estabelece diretrizes específicas para a implementação de PPPs no âmbito estadual, disciplinando procedimentos de seleção, critérios de contratação, formas de remuneração, exigências de garantias e mecanismos de controle e transparência. A lei paulista também instituiu o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGPPP/SP), voltado à cobertura de riscos contratuais e ao fortalecimento da confiança do setor privado na participação em projetos de infraestrutura social e urbana, o que foi determinante para a robustez e atratividade dos contratos de PPP habitacional realizados no estado⁹.

Tal legislação abriu espaço para o desenvolvimento de projetos de grande porte, com destaque para setores tradicionalmente dependentes de investimentos públicos. No campo da habitação e desenvolvimento social, as PPPs começaram a ganhar destaque no estado de

⁹ Em estudo comparativo entre os modelos de PPP estadunidense e brasileiro, Vinícius Nakama e Heloisa Macena ponderam que “Nos EUA, é atípico que as administrações públicas ofereçam garantias estatais, demandando, na realidade, a contratação de diferentes níveis de seguro pelo parceiro privado. Isso ocorre porque a solvência do governo norte-americano nunca foi, historicamente, um problema (Edwards Jr. et al., 2018). Em linha oposta, a lei brasileira de PPPs prevê a criação do Fundo Garantidor de Parceria Público-Privada (FGP) como forma de garantia por parte do Estado. Embora o FGP busque reduzir as incertezas sobre a capacidade do Estado de cumprir as suas obrigações financeiras, ele não as elimina eficientemente, uma vez que a integralização do fundo advém de títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, dentre outros.” (NAKAMA e MACENA, 2022, pp. 895-897).

São Paulo a partir de 2011, especialmente com o lançamento do programa Casa Paulista, vinculado à Secretaria de Habitação. A proposta tinha como objetivo superar as limitações históricas dos programas habitacionais tradicionais, como o Minha Casa, Minha Vida, estruturando projetos integrados de requalificação urbana que incluíssem habitação, comércio, serviços, equipamentos sociais e infraestrutura. Uma das inovações mais significativas do modelo paulista foi a centralidade do planejamento urbano na concepção das PPPs, privilegiando a integração social e econômica do empreendimento com seu entorno imediato¹⁰.

¹⁰ Como bem ensina Rafael Menezes, “A função habitacional é uma das mais importantes funções relacionadas ao urbanismo. Neste sentido, programas habitacionais têm em geral forte impacto urbanístico, pois a construção de habitações gera urbanidade no local em que é feita e potencializa a comunicação da localidade com outros espaços urbanizados da cidade, demandando, por exemplo, uma rede de transporte a interligar tais espaços. [...] Historicamente, ademais, no Brasil, o crescimento das cidades se deu precipuamente por meio da lógica de que primeiro se constrói a habitação e se transforma o local em minimamente habitável, depois se leva a infraestrutura urbana. Tal se deu tanto na histórica ocupação ‘espontânea’ do território, quanto em programas habitacionais oficiais. Na cidade de São Paulo, a região central, dotada de robusta infraestrutura urbanística, começou a sofrer esvaziamento relativo nas décadas de 1960 e 1970, processo que se aprofunda nos anos 80 e 90. O vertiginoso crescimento populacional ocorre com a ocupação, em regra ‘espontânea’, de outras regiões da cidade, ocorrendo também uma migração de moradores da região central. Neste processo, a população diminui, muitos edifícios residenciais e de serviço ficam parcial ou totalmente desocupados e as atividades econômicas mudam de perfil. [...] Nesse sentido, também no centro de São Paulo, embora provido de serviços e infraestrutura básica, ao contrário de outras regiões da cidade, há um processo de redução da atividade residencial e de alteração das atividades comerciais. [...] Não obstante, equipamentos urbanos e muitos órgãos públicos permaneceram no centro. De outro lado, existe ainda um estoque de terrenos na região central e nas suas proximidades, como também

uma infinidade de prédios, ainda utilizados para negócios e habitados, bem como grande número de prédios simplesmente vazios. Tudo isto, somado à infraestrutura urbanística existente no centro, como a infraestrutura de transporte, tem levado a um renovado interesse na promoção de habitação nesta região da cidade. [...] Uma das diretrizes das intervenções urbanísticas no centro de São Paulo se apoia no princípio da promoção de habitação no centro, aproximando as pessoas que trabalham nesta região de seus empregos, diminuindo os deslocamentos diários pela cidade. Neste sentido, tais intervenções urbanísticas tendem a se ocupar com a ampliação a oferta de habitação na região, tendo em vista trata-se de área com robusta infraestrutura urbanística e com grande atividade econômica” (MENEZES, 2014, pp. 1-2).

Patrícia Assis nos mostra que o

[...] Estado e o Município de São Paulo adotaram a PPP como forma de incremento à oferta de moradia à população de baixa renda, dedicando-se o Estado ao desenvolvimento de projeto habitacional popular no centro da capital, e o Município à edificação regionalizada de empreendimentos de grande porte [...].

O projeto da PPP habitacional foi lançado por meio do Edital de Chamamento Público nº 004/2012, destinado a divulgar, aos interessados da iniciativa privada, o escopo da proposta preliminar aprovada pelo Conselho Gestor de Parcerias do Estado de São Paulo, a fim de que, havendo interesse, apresentassem estudos técnicos e modelagem de projetos de PPP de Habitação de Interesse Social para a Secretaria de Estado de Habitação e sua Agência Paulista de Habitação Social – CASA PAULISTA, nos termos da referida proposta preliminar.

O Chamamento levou, posteriormente, à publicação do Edital de Concorrência Internacional nº 001/2014 que resultou na celebração do primeiro contrato de PPP para habitação de interesse social no Brasil. Referido contrato contemplou o Lote 1 da proposta desenhada pela Casa Paulista, consistente na implantação de habitações de interesse social e de mercado popular na região central da cidade de São Paulo, sendo fixado prazo de concessão de 20 (vinte) anos. (ASSIS, 2022, pp. 7 e 19)

Em particular, ao tratar da PPP da Casa Paulista, Menezes assim refere:

Deve-se observar que a natureza jurídica da PPP da Casa Paulista é de PPP administrativa, aquela definida na Lei 11.079/2004, art. 2.º, § 2.º: ‘concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens’.

Neste sentido, a PPP compreende tanto prestações de serviço em sentido amplo, como a aquisição de terrenos, elaboração de projetos e execução de obras de edificação habitacionais; compreende também a prestação de serviços em sentido menos amplo, como a elaboração de projetos e execução de obras para implantação de infraestrutura e equipamentos sociais; e compreende a prestação de serviços em sentido estrito, elencados em

apresentação da Casa Paulista: ‘cadastramento e habilitação da população alvo; financiamento às famílias – direta ou indiretamente; gestão dos contratos de financiamento; trabalho social de pré e pós-ocupação; reassentamento, se for o caso; gestão condominial; gestão das áreas comerciais e de serviços dos empreendimentos; outros correlatos à função habitacional porventura exigíveis no edital de licitação’. (MENEZES, 2014, p.4).

A complexidade das PPPs habitacionais implementadas no Estado de São Paulo podem ser ilustradas pelo estudo de caso do edital internacional nº 001/2014, detalhado por André Dias de Souza (2019, pp.21-31). O projeto previa, em quatro lotes, a produção de aproximadamente 14.000 unidades habitacionais, sendo 9.000 de interesse social (HIS) e 5.124 de mercado popular (HMP), em bairros centrais estratégicos da capital, com o objetivo de promover a integração urbana e evitar a segregação socioespacial. Apenas o Lote 1, adjudicado à Canopus Holding S.A., envolveu investimento estimado de R\$ 919,5 milhões, contrato de 20 anos e contraprestação máxima de R\$ 82,5 milhões anuais pelo Estado de São Paulo. O projeto previa a mobilização de terrenos públicos e a constituição de garantias financeiras pela CDHU e pelo Fundo Garantidor Habitacional estadual. No Lote 1, segundo dados da Secretaria de Habitação do Estado, foram planejadas 3.683 unidades, das quais 2.260 destinadas a HIS (faixas de 1 a 5 salários mínimos) e 1.423 a HMP (de 5,1 a 10 salários), além de equipamentos públicos e serviços sociais de apoio às famílias beneficiárias.

“Pouco depois do lançamento da PPP Casa Paulista, no ano de 2018”, como relata Assis,

foi a vez do Município de São Paulo divulgar o projeto de parceria, a Casa da Família, conduzida pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP. Por meio dos Editais de Concorrência Internacional nºs 001/2018 e 001/2020, buscou-se atrair parceiros para a implantação de habitações de interesse social e de mercado popular na cidade de São Paulo, acompanhada de infraestrutura urbana e equipamentos público para 12 (doze) lotes, apenas um dos quais não teve interessados após a divulgação do segundo edital. (ASSIS, 2022, p. 20)

A modelagem jurídica das PPPs habitacionais paulistas tem se apoiado fortemente na atuação das fundações de pesquisa con-

tratadas de forma direta por meio mecanismos previstos na Lei nº 14.133/2021, que autoriza tanto a dispensa quanto a inexigibilidade de licitação, dada a sua notória especialização técnica e científica. Essas entidades participam da elaboração dos estudos de viabilidade técnica, jurídica, econômico-financeira e urbanística, tendo papel estratégico para o desenho de projetos juridicamente compatíveis com a Lei nº 11.079/2004 e com os marcos urbanísticos locais, permitindo a utilização de bens públicos estaduais ou municipais – bem como de imóveis cedidos pela União – como parte integrante da equação econômico-financeira do projeto. Ademais, a modelagem permite delimitar um perímetro de intervenção urbana no qual o poder concedente poderá realizar desapropriações, sempre que necessário à viabilização do empreendimento, assegurando segurança jurídica e clareza na definição das atribuições públicas e privadas. O papel das fundações de pesquisa encerra-se com o lançamento do edital e a escolha do concessionário, que assume integralmente o empreendimento a partir da adjudicação, responsabilizando-se pela execução efetiva das obras, gestão operacional e manutenção durante o período de concessão.

Quanto ao financiamento inicial (*funding*) dessas contratações técnicas, existem duas alternativas principais frequentemente adotadas no Brasil. A primeira é a realização do projeto por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), no qual empresas ou instituições especializadas apresentam estudos técnicos preliminares por sua conta e risco, sem custos imediatos para o poder público. Após a aprovação técnica dos estudos, o custo correspondente é reembolsado exclusivamente pelo concessionário vencedor da licitação pública. A segunda alternativa é a contratação direta pelo Município ou Estado (poder concedente), arcando inicialmente com os custos dos estudos técnicos. Neste caso, os valores investidos são posteriormente reembolsados integralmente pelo concessionário que adjudicar o objeto da concessão, o que garante a sustentabilidade econômica do modelo e protege o erário de eventuais custos não recuperáveis.

Essa estruturação ocorre em múltiplas dimensões: (i) modelagem técnico-operacional, com definição de padrões construtivos, composição de encargos e parâmetros de desempenho; (ii) modelagem econômico-financeira, com previsão de receitas acessórias (ex: exploração comercial), estrutura de custos (CAPEX e OPEX), taxa interna

de retorno (TIR), valor presente líquido (VPL), e mecanismos de pagamento (como outorga fixa e variável); (iii) modelagem institucional e contratual, com definição de matriz de riscos, estrutura de garantias, editais e contratos padronizados.

Alguns dos elementos fundamentais da modelagem que merecem destaque são a estrutura de garantias e a estrutura de recebíveis públicos a conferir segurança econômica e financeira aos projetos. Esses recebíveis podem envolver pagamentos mensais do poder concedente, recursos orçamentários específicos ou fundos habitacionais, ou a geração direta de receitas pelo concessionário mediante venda das unidades habitacionais ou locação social com aluguel subsidiado. Além disso, o modelo de PPP paulista prevê a possibilidade de que os imóveis produzidos possam ser alienados diretamente pelo concessionário ou explorados via contratos de aluguel social, ampliando a flexibilidade do modelo e sua capacidade de adaptação a diferentes realidades urbanas e demandas habitacionais.

Após a adjudicação, o concessionário pode buscar financiamentos adicionais junto a instituições financeiras tradicionais, como a Caixa Econômica Federal ou mesmo captar recursos privados por meio da emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), regulados pela Lei nº 9.514/97 e pela Instrução CVM nº 414/2004. Os CRIs são títulos emitidos por companhias securitizadoras, lastreados em créditos imobiliários decorrentes da venda das unidades habitacionais ou dos contratos de locação social. A emissão de CRIs permite ao concessionário antecipar receitas futuras, conferindo liquidez ao empreendimento e ampliando significativamente as fontes de financiamento disponíveis, com atração de investidores institucionais e maior robustez financeira ao projeto.

Quanto à efetividade dessas PPPs levadas a cabo na cidade de São Paulo para o fim a que se propuseram em comparação com outros modelos de construção de habitações populares pelo Poder Público, os estudos consultados apresentam certas conclusões as quais merecem ser ora destacadas. Aponta Pedro Tranquez que “Os casos de PPP e provisão privada apresentaram melhor desempenho em relação ao cumprimento dos prazos, com tempos de conclusão 8,3% e 27,7% menores do que os previstos, respectivamente.” (TRANQUEZ, 2023, p. 30). Além disso, o autor destaca que “Ainda em relação aos tempos de

construção em geral, destaca-se a celeridade do caso PPP, que apresentou tempos de conclusão muito menores do que as demais.” (*Ibidem*, p.31). Por fim, pondera, em suas notas conclusivas, que

Apesar da abrangência limitada do estudo, a análise das principais dimensões de eficiência de projetos de infraestrutura (prazo, custos e qualidade) e de suas características contratuais permite inferir que PPPs têm potencial de geração de vantagens econômicas (*Value for Money*) em empreendimentos de produção habitacional, especialmente no que tange prazos. Os resultados sugerem também que a participação direta do poder público nesse tipo de arranjo pode contribuir para a entrega de benefícios adicionais à cidade, por meio de uma maior influência na definição das diretrizes técnicas do projeto. (*Ibidem*, p.36)

Também a pesquisa empreendida por Souza, feitas as devidas ressalvas¹¹, conclui pela eficiência do modelo, nos seguintes termos:

Nos últimos tempos os investimentos realizados em parceria com agentes privados têm se mostrado bastante eficiente, principalmente por oferecer uma segurança na execução dos serviços e obras, reduzindo quase a zero o risco político e financeiro para implantação do empreendimento. A maior parte dos investimentos tem duração superior a 4 anos, ou seja, mais de uma gestão, isso põe em risco qualquer investimento que se faça pelo poder público, por se perder ou mudar os interesses de uma gestão para outra. As parcerias vêm para atender as necessidades da sociedade de ter serviços e obras de qualidade, principalmente com os custos e prazos planejados. (SOUZA, p.58)

¹¹ Nesse sentido, diz o autor: “Apesar dos inúmeros benefícios apresentados, esta modelagem de negócio não deve ser utilizada com a única solução possível para investimentos na prestação de serviços e obras de interesse público. Seu desempenho está relacionado as especificidades inerentes a cada tipologia de empreendimento, seja ele na área de transporte, saúde, saneamento básico ou habitação de interesse social. As parcerias para a área de habitação de interesse social apresentam especificidades únicas, como por exemplo a forma de remuneração do agente privado que é dado parcialmente pelo pagamento das unidades pelo usuário final e parcialmente pelo subsídio do governo, através das contraprestações anuais. (SOUZA, p.58)

De outro lado, tanto Tranquez, Souza, quanto Assis¹² apresentaram, como aspecto negativo das PPP estudadas, a baixa concorrência entre as empresas privadas, tendo Tranquez destacado, ainda, o elevado custo dos projetos¹³. Rafael Menezes, por seu turno, em suas conclusões, demonstra preocupação com a compatibilidade da PPP com as regras de participação das populações envolvidas no processo de reurbanização estabelecidas no Plano Diretor, apontando, ainda, para a necessidade de “maior detalhamento sobre as responsabilidades do parceiro privado no que tange às desapropriações, à disponibilização de alternativas habitacionais e a todo o trabalho pré e pós-ocupação”. (MENEZES, 2014, p. 9)

4. DIREITO COMPARADO: APLICABILIDADE DO MODELO BRASILEIRO EM PORTUGAL

Nuno Cunha Rodrigues, assim nos apresenta um breve panorama histórico das PPPs em Portugal:

Apesar das PPP terem surgido há mais de vinte anos, com a construção da ponte Vasco da Gama, foi apenas em 2003 que, pela primeira vez, se edificou um regime jurídico especificamente aplicável a esta forma de associação entre parceiros públicos e privados. Com a aprovação do Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril, instituiu-se um regime jurídico de enquadramento genérico das PPP sem inviabilizar a aplicação de legislação adicional. Até esse ano – 2003 – as parcerias público-privadas eram reguladas, de forma avulsa, por legislação sectorial – como acontecia no caso da saúde ou no sector rodoviário – bem como por diplomas aplicáveis a áreas conexas tais como a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado ou o regime de aquisição de bens e serviços.

¹² Assis, em particular, destacou a existência de lotes sem empresas interessadas, cujas licitações restaram desertas, no caso das PPP analisadas (ASSIS, 2022, p. 21-26).

¹³ Afirma Tranquez que “A PPP habitacional, da forma como foi desenhada, mostrou-se incapaz de despertar o interesse amplo do mercado e atraiu uma única empresa, que, naturalmente, venceu a concorrência. Os elevados custos de provisão também se apresentaram como uma fragilidade da PPP analisada, que deve ser tratada em experiências futuras.” (TRANQUEZ, 2023, p. 36)

A inexistência de um quadro jurídico estável não impediu, ainda assim, que, até 2003, fossem celebradas algumas parcerias público-privadas que se traduziram na construção de um conjunto significativo de estradas e auto-estradas, bem como de novos hospitais o que permitiu ao país colocar-se na vanguarda da Europa relativamente àquelas infra-estruturas.

Mais tarde, em 2012, e na sequência da aplicação do Programa de Assistência Económica e Financeira, o regime que vigorou desde 2003 foi revogado e substituído pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

Este último Decreto-Lei visou clarificar a noção de PPP, reforçar o papel do Ministério das Finanças – assegurando uma tutela financeira integrada e um controlo orçamental acrescido – e ampliar o âmbito subjectivo de entidades públicas que se lhe encontram sujeitas. Passaram a estar abrangidas por este regime empresas públicas até então fora do alcance legislativo. (RODRIGUES, 2014, pp.178-179)

A partir da bibliografia consultada, pode-se verificar que os projetos levados a cabo em Portugal por meio das PPPs têm se voltado com maior frequência para a área de infraestrutura de transportes, tendo sido o caso das rodovias mantidas por meio desse regime analisadas por Joaquim Filipe Ferraz Esteves Araújo e Hugo Consciência Silvestre em relevante estudo desenvolvido acerca do tema (ARAÚJO, 2014, pp. 582-589). A aplicação do instituto em Portugal à área de rodovias e também da água foram abordados por Rui Cunha Marques e Duarte Silva (MARQUES e SILVA, 2008). Já o caso das ferrovias foi objeto de detalhada investigação de Ana Paula Rolland Sobral e José Neves Cruz, os quais nos mostram que

Em Portugal é o sector dos transportes que marca o arranque das PPP e que concentra os maiores investimentos, como a Ponte Vasco da Gama e várias auto-estradas, sendo no sector ferroviário a concessão a forma por excelência dos novos projectos: a concessão ferroviária do Eixo Norte-Sul, a do Metro Sul do Tejo e, ainda, as referentes aos troços Poceirão/Caia e Lisboa/Poceirão do eixo Lisboa--Madrid da rede de alta velocidade. (SOBRAL, 2011, p.14).

Há experiências ainda do uso do instituto no setor de saúde (cf. SIMÕES, 2004), inclusive na seara da gestão hospitalar (cf. MATOS e

NUNES, 2019). Joaquim Miranda Sarmiento e Luc Renneboog, ademais, ao tratarem da experiência lusitana no âmbito das Parcerias Público-Privadas com ênfase no estudo de casos do setor da infraestrutura de transportes, nos revelam que Portugal é “o país com maior utilização de PPPs (per capita) na Europa” (SARMENTO e RENNEBOOG, 2014, p. 9)¹⁴. No entanto, surpreendentemente, não se verifica casos documentados de uso efetivo das PPPs em Portugal para a produção de habitação popular, o que aparentemente tem relação não com o arcabouço legal a reger o instituto, mas com o momento histórico em que os projetos em questão foram concebidos e implementados no país – perspectiva diversa do que se tem verificado nos dias de hoje, conforme já exposto.

Atualmente, o Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas em Portugal está previsto no Decreto-Lei n.º 111/2012, que disciplina as condições para a contratação de parcerias em setores diversos. De outro lado, o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, fornece as bases procedimentais para a estruturação de licitações e contratos complexos. O Decreto-Lei n.º 111/2012, ademais, prevê expressamente a aplicação do CCP em caso de PPPs, ao estabelecer que a “escolha do procedimento para a formação do contrato de parceria deve observar o regime previsto no Código dos Contratos Públicos” (Artigo 15, 1)¹⁵.

A tramitação do processo de contratação de uma PPP encontra-se regulada na Secção I do Capítulo II, do Decreto-Lei n.º 111/2012, mais

¹⁴ Conforme os autores, “a partir dos anos 90, as PPP foram vistas como uma forma de Portugal ultrapassar o seu ‘gap de infraestruturas’, sem contudo colocar em causa a rota de convergência orçamental com vista à adesão à moeda única em 1999. Refira-se, contudo, que tal política foi consonante com a prática Europeia, uma vez que a maioria dos países Europeus entendeu as PPP como a melhor forma de construir/recuperar as suas infraestruturas, sem colocar em causa a sustentabilidade das finanças públicas nos anos de investimento.” (SARMENTO e RENNEBOOG, 2014, p. 27)

¹⁵ Nesse particular, servimo-nos, mais uma vez, das palavras de Nuno Cunha Rodrigues: “A criação e execução de PPP não está apenas sujeita ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 111/2012 – que funciona como um regime genérico ou de cúpula, de forma semelhante ao diploma anterior de 2003. Ocorre ainda a aplicação, às PPP’s, de outros diplomas – como a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (cfr. artigo 6.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 111/2012) ou o Código dos Contratos Públicos (cfr. artigo 15.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 111/2012).” (RODRIGUES, 2014, p.180)

especificamente nos artigos 9.º a 18.º. Este procedimento inicia-se com a decisão de lançamento da parceria a partir da elaboração de uma proposta fundamentada, “indicando, nomeadamente, o objeto da parceria, os objetivos que se pretendem alcançar, a sua fundamentação económica e a respetiva viabilidade financeira do projeto.” (Artigo 9º, 1). O procedimento compreende diversas fases de controle e decisão, incluindo a consulta à Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos e à autoridade financeira, o que vai ensejar a realização do estudo e preparação da parceria, mediante a formação de uma equipa de projeto. Tal estudo deve atender ao previsto no Artigo 6º, dentre outras questões, servindo de base para a demonstração do interesse público, para a adequada alocação de riscos e para a análise da sustentabilidade orçamental da parceria. À equipa de projeto são atribuídas as competências previstas no Artigo 12º¹⁶.

¹⁶ “1 – Compete à equipa de projeto desenvolver os trabalhos preparatórios necessários ao lançamento da parceria.

2 – Compete, designadamente, à equipa de projeto:

- a) Elaborar a justificação do modelo a adotar, demonstrando a inexistência de alternativas equiparáveis dotadas de maior eficiência técnica e operacional ou de maior racionalidade económica e financeira;
- b) Elaborar o estudo estratégico e económico-financeiro de suporte ao lançamento da parceria;
- c) Demonstrar a comportabilidade orçamental da parceria, tendo, designadamente, em consideração os encargos brutos gerados;
- d) Propor as soluções e medidas que considere mais consentâneas com a defesa do interesse público;
- e) Elaborar as minutas dos instrumentos jurídicos para a realização do procedimento prévio à contratação;
- f) Promover uma eficaz articulação entre as entidades envolvidas, com vista a imprimir maior celeridade e eficácia à respetiva ação;
- g) Colaborar com as entidades incumbidas da fiscalização e acompanhamento global das parcerias.

3 – Sem prejuízo do disposto no número anterior, compete ainda à equipa de projeto demonstrar a verificação de todos os pressupostos a que se refere o n.º 1 do artigo 6.º

4 – A equipa de projeto tem poderes para solicitar a qualquer serviço ou organismo do ministério da área do projeto em causa ou às entidades a que se referem as alíneas b) a e) do n.º 2 do artigo 2.º, consoante o caso, a informação e o apoio técnico que se revelem necessários ao desenvolvimento e execução do projeto, devendo todas estas entidades prestar a informação e o apoio técnico solicitado.

5 – A equipa de projeto deve envolver ativamente no desenvolvimento do projeto as entidades que venham a assumir responsabilidades no acompanhamento e controlo

Dada a complexidade e tecnicidade envolvidas, especialmente em projetos de desenvolvimento urbano e habitação, entende-se que, em Portugal, assim como ocorre no Brasil, é legítimo que as entidades públicas recorram à contratação de assessoria externa especializada, seja de natureza técnica, financeira, jurídica ou urbanística. Embora o Decreto-Lei n.º 111/2012 não regule expressamente a figura da consultoria externa, tal prática encontra amparo no regime geral do Código dos Contratos Públicos (CCP), que estabelece as regras aplicáveis à contratação de serviços técnicos especializados. Este apoio externo é frequentemente determinante para garantir a robustez dos estudos prévios, a preparação rigorosa das peças procedimentais e a modelagem jurídico-financeira do contrato de parceria, papel desempenhado por fundações de pesquisa na experiência brasileira.

Um dos pilares do modelo brasileiro de PPPs urbanas é a atuação de fundações de pesquisa, como a FIPE, contratadas pelo poder público para estruturar os projetos em múltiplas dimensões: jurídica, urbanística, técnica e econômico-financeira. No Brasil, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) autoriza a *contratação direta* dessas instituições, por dois caminhos principais: (i) a *dispensa de licitação*, prevista no art. 75, inciso XV, nos casos de entidades sem fins lucrativos com reconhecida especialização¹⁷; e (ii) a *inexigibilidade de licitação*, prevista no art. 74, inciso III, para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual por notória especialização¹⁸. Esses dispositivos viabilizam a contratação célere e

da execução do contrato de parceria a celebrar, de forma que estas possam proceder, de forma eficaz, a um acompanhamento e controlo da execução do referido contrato.”

¹⁷ “Art. 75. É dispensável a licitação: [...] XV – para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;”

¹⁸ “Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: [...] III – contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

segura de entidades especializadas para subsidiar a estruturação de projetos complexos, como as PPPs habitacionais, que exigem elevada qualificação técnica e interdisciplinaridade.

Em Portugal, o Código dos Contratos Públicos estabelece algumas hipóteses de *ajuste directo* similares aos da contratação direta brasileira. Muito embora o artigo 27, 1, alínea b), preveja hipótese de ajuste directo para serviços de natureza intelectual¹⁹, a exemplo do que ocorre no Brasil, o artigo 27, 3, limita os valores desse ajuste²⁰, enquanto o n.º 4 estabelece que “Não pode ser adoptado o ajuste directo ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 quando o serviço a adquirir consista na elaboração de um plano, de um projecto ou de uma qualquer criação conceptual nos domínios [...] do ordenamento do território, do planeamento urbanístico, da arquitectura, da engenharia”, afastando-se a aplicação do instituto para o fim almejado com base no citado artigo. Pode-se observar, além disso, que o ordenamento jurídico português não conta com previsão no CCP análoga à do citado art. 75, inciso XV, da brasileira a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não prevendo a possibilidade de ajuste directo para a contratação de entidades sem fins lucrativos, como é o caso das fundações de pesquisa.

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; [...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

¹⁹ “1 – Sem prejuízo do disposto no artigo 24.º, no caso de contratos de aquisição de serviços, pode adoptar-se o ajuste directo quando: [...] b) A natureza das respetivas prestações, nomeadamente as inerentes a serviços de natureza intelectual, não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação, nos termos do disposto no artigo 74.º, e desde que a definição quantitativa dos atributos das propostas, no âmbito de outros tipos de procedimento, seja desadequada a essa fixação, tendo em conta os objetivos da aquisição pretendida;”

²⁰ “3 – Só pode ser adotado o ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 quando o respetivo preço base seja inferior aos valores resultantes da aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º”

Por outro lado, o artigo 24 do CCP, trata de hipótese análoga ao da inexigibilidade de licitação brasileira em razão de notória especialização, assim prevendo no n.º 1, alínea e), ii e também o n.º 7:

1 - Qualquer que seja o objecto do contrato a celebrar, pode adoptar-se o ajuste directo quando: [...]

e) As prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões: [...]

ii) Não exista concorrência por motivos técnicos; [...]

7 - O ajuste direto com fundamento no disposto nas subalíneas ii) e iii) da alínea e) do n.º 1 só pode ser adotado quando não exista alternativa ou substituto razoável e quando a inexistência de concorrência não resulte de uma restrição desnecessária face aos aspetos do contrato a celebrar.

No que se refere à política habitacional, a Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019) estabelece os princípios estruturantes do direito à habitação em Portugal e confere ao Estado a incumbência de promover soluções sustentáveis, inclusivas e territorialmente equilibradas. Essa lei introduz, ainda, instrumentos jurídicos inovadores, como o arrendamento apoiado e a reconversão ou reconversão de edificações existente, e reforça a articulação entre política habitacional e instrumentos de ordenamento do território. Tal previsão normativa oferece base para o desenvolvimento de projetos que conjuguem habitação, urbanismo e infraestrutura, à semelhança do que se observa nas PPPs paulistas.

Do ponto de vista urbanístico, a legislação portuguesa contempla instrumentos relevantes que poderiam ser mobilizados para a implementação de projetos de parceria com a lógica de reestruturação territorial e inclusão social. O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o Plano Diretor Municipal (PDM) e as Unidades de Execução Urbanística são exemplos de ferramentas que permitem a delimitação de áreas de intervenção, a afetação de solos à urbanização e o redesenho de zonas críticas. A possibilidade de reconversão de solo rústico para usos urbanos, expressamente admitida em determinadas condições, constitui uma oportunidade estratégica para aplicar modelos de parceria público-privada voltados à produção habitacional em áreas com infraestrutura deficiente, mas alto potencial de integração urbana e ambiental.

Essa convergência entre os regimes jurídicos permite antever a viabilidade de adaptação do modelo brasileiro, inclusive em sua vertente metodológica, ao contexto português. A articulação entre o poder público e instituições de investigação qualificadas com notória especialização na área pode fornecer os estudos técnicos e pareceres necessários para fundamentar juridicamente e operacionalmente projetos de PPPs voltados à habitação. Tal abordagem poderia, inclusive, ser integrada ao escopo de financiamentos previstos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ou em programas europeus de reabilitação urbana.

Por fim, vale destacar que a utilização de bens públicos (municipais, estaduais ou da administração central) como parte do ativo mobilizado na equação econômico-financeira de uma eventual PPP habitacional também é compatível com o ordenamento português. Tal como no modelo brasileiro, é possível a afetação de imóveis públicos à concessão, bem como a delimitação de perímetros de intervenção que autorizem, mediante declaração de utilidade pública, a realização de expropriações ou cedências urbanísticas, sempre em conformidade com os princípios da legalidade, proporcionalidade e interesse público.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo teve por objetivo avaliar, sob a perspectiva do direito comparado, a aplicabilidade do modelo brasileiro de Parcerias Público-Privadas (PPPs) habitacionais e urbanas ao contexto jurídico português, como mecanismo para viabilizar juridicamente a urbanização inclusiva e sustentável. Partindo da hipótese inicial, segundo a qual o modelo brasileiro poderia ser adaptado ao ordenamento jurídico português, constatou-se que há um significativo grau de convergência normativa entre os dois sistemas jurídicos, especialmente no que diz respeito aos regimes legais das PPPs, contratação de instituições técnicas especializadas e utilização de bens públicos.

A análise comparada entre os ordenamentos jurídicos brasileiro e português revela, pois, importantes pontos de convergência que podem favorecer a transposição e adaptação do modelo de PPPs habitacionais tal como o estruturado em São Paulo, centrado em um

planejamento urbano qualificado e integrado, para o contexto português. Ainda que os marcos normativos sejam distintos em sua origem e configuração, há fundamentos jurídicos sólidos em Portugal que possibilitam a utilização de instrumentos similares voltados à reabilitação urbana e à provisão de habitação social com participação do setor privado. A mobilização coordenada de instrumentos urbanísticos, financiamento público e capital privado, com adequada estrutura de governança, avaliação técnica qualificada e suporte institucional, pode representar um caminho viável para enfrentar o crescente desafio habitacional em Portugal, sem abrir mão do planejamento urbano por parte do Estado.

Em Portugal, a legislação vigente, em especial o Decreto-Lei n.º 111/2012 sobre PPPs, o Código dos Contratos Públicos e a Lei de Bases da Habitação, oferece as condições necessárias para que um modelo semelhante seja implantado, desde que adaptado às especificidades locais. Aspectos como a possibilidade de ajustes diretos para contratação de instituições científicas de notória especialização, bem como a mobilização integrada de instrumentos urbanísticos e imobiliários previstos no ordenamento português, reforçam a viabilidade dessa transposição jurídica.

Ademais, apesar das dificuldades de caráter prático enfrentadas nas PPP implementadas na cidade de São Paulo, com destaque para os seus altos custos de implementação e da baixa concorrência verificada nos procedimentos licitatórios, a experiência paulista demonstra a possibilidade de implementação de uma modelagem inovadora e, ainda assim, segura do ponto de vista jurídico, apta a articular interesses públicos e privados e mobilizar fontes diversificadas de financiamento. Considerando-se que, regra geral, a atividade de construção de moradias é integralmente desenvolvida pela iniciativa privada, sem qualquer participação do poder público, o modelo de PPP habitacional apresenta vantagens significativas em termos de planejamento urbano. Trata-se de alternativa que, bem concebida e estruturada, mostra-se capaz não só de concretizar o direito fundamental à moradia, como também pode responder positivamente aos desafios contemporâneos enfrentados pelas cidades portuguesas, tais como o impacto da pressão turística, a demanda habitacional decorrente da imigração e os objetivos ambientais e climáticos previstos pela Agenda 2030.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragão, A. S. de. (2005). As parcerias público-privadas – PPPs no direito positivo brasileiro. *Revista dos Tribunais*, 839, 11–46. Republicado em: Aragão, A. S. de. (2012). *Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo*, 5, 487–536.
- Araújo, J. F. F. E., & Silvestre, H. C. (2014). As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 571–593.
- Assis, P. L. (2022). *Parceria Público-Privada na Política de Habitação do Município de Belo Horizonte: análise da possibilidade jurídica de implementação dos modelos adotados pelo Estado e Município de São Paulo* [Monografia de Especialização, Universidade Federal de Minas Gerais].
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. *Diário Oficial da União*, 5 outubro.
- Brasil. (2004). *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da administração pública*. *Diário Oficial da União*, 31 dezembro.
- Brasil. (2021). *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. *Diário Oficial da União*, 1 abril.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Habitação. (2021). *Déficit Habitacional no Brasil 2019*. Brasília: MDR.
- Guarini, M. (2011). Aspectos das Parcerias Público-Privadas e suas fontes de financiamento. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, 54, 197–228.
- Marques, R. C., & Silva, D. (2008). As parcerias público-privadas em Portugal: Lições e Recomendações. *Téchne*, 6(10), 36–50.
- Matos, A. A. de, & Nunes, A. M. (2019). Gestão hospitalar em Portugal: resultados comparados entre hospitais com gestão pública e em parceria público-privadas. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, 8(1), 1–12.
- Menezes, R. L. V. de S. (2014). PPP da Casa Paulista enquanto instrumento de intervenção urbanística: da necessidade de instituição dos Conselhos Gestores de Zeis nas áreas afetadas. *Revista dos Tribunais*, 5, 381–398.
- Mohn e Souza, P. F. (2007). O modelo nacional de Parcerias Público-Privadas (PPP). *Revista dos Tribunais*, 860, 62–90.
- Nakama, V., & Macena, H. (2022). Modelos institucionais de Parcerias Público-Privadas habitação social no Brasil e nos Estados Unidos. *Cadernos Metrópole*, 24(55), 891–910.

- Organização das Nações Unidas. (1966). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*.
- Portugal. (2005). *Constituição da República Portuguesa. 7.ª Revisão Constitucional. Diário da República*.
- Portugal. (2008). *Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Código dos Contratos Públicos. Diário da República, 29 janeiro*.
- Portugal. (2012). *Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas. Diário da República, 23 maio*.
- Portugal. (2019). *Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. Lei de Bases da Habitação. Diário da República, 3 setembro*.
- Portugal. (2021). *Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*. <https://recuperarportugal.gov.pt>
- Rodrigues, N. C. (2015). A experiência com parcerias público-privadas em Portugal. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, 1(1), 177-189. Comunicação apresentada no Colóquio de Direito Luso-Brasileiro, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014.
- Sarmiento, J. M., & Renneboog, L. (2017). Anatomia das PPPs: a sua criação, financiamento e renegociações. *Julgar Online*.
- Simões, J. (2004). As parcerias público-privadas no sector da saúde em Portugal. *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, 4, 79-90.
- Sobral, A. P. R., & Cruz, J. N. (2011). Parcerias Público-Privadas: Enquadramento e Avaliação das Concessões Ferroviárias em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, (28), 7-27.
- Souza, A. D. de. (2019). *Parceria Público Privada como Instrumento de Produção de Unidades Habitacionais de Interesse Social* [Monografia de Especialização, Universidade de São Paulo].
- Tranquez, P. de M. (2023). *Parcerias Público-Privadas (PPP) na provisão de habitação de interesse social: um estudo comparativo de empreendimentos entregues sob diferentes modelos de provisão na cidade de São Paulo* [Dissertação de Mestrado Profissional, Insper].



Direito a habitar. Quanto me custas? A política dos solos e o acesso à habitação em contextos de inflação imobiliária

Right to dwell. How much do you cost me?
Land policy and access to housing in contexts
of real estate inflation

Lúcia Costa

Técnica Superior/Arquiteta, na Câmara Municipal do Funchal.

Colunista no Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa, A Pátria.

luciacostafreitas@sapo.pt

ORCID iD: 0009-0000-0570-2077

RESUMO: Este estudo explora a questão crítica, de como a política dos solos tem reconfigurados os centros históricos, no mercado da habitação, nomeadamente em contextos de territórios insulares. É propósito compreender se a legislação existente se encontra adaptada ao contexto insular, onde o uso sustentável dos recursos naturais, as condições específicas de cada território insular, a implementação de políticas fundiárias, concretizam a função social da propriedade, baseada em processos de planeamento territorial participativo, adequando-se às especificidades físicas, socioeconómicas e institucionais de cada região. A oferta habitacional, o impacto das alterações introduzidas na lei dos solos, no mercado da habitação, a regulação do mercado imobiliário nas dimensões inerentes à gestão dos centros históricos e o impacto que têm pela procura externa, no preço das habitações, constitui outro ponto de análise. Por fim o impacto dos arrendamentos de curta duração no mercado imobiliário e as diferentes abordagens políticas oferecendo potenciais estratégias para responder às necessidades habitacionais.

Palavras chave: território insular, centro histórico, gentrificação, mercado de habitação, função social.

ABSTRACT: This study explores the critical issue of how land policy has reconfigured historic centers in the housing market, particularly in the context of island territories. The aim is to understand whether existing legislation is adapted to the insular context, where the sustainable use of natural resources, the specific conditions of each insular territory, and the implementation of land policies realize the social function of property, based on participatory territorial planning processes that adjust to the physical, socioeconomic, and institutional specificities of each region. The housing supply, the impact of changes introduced in land law on the housing market, the regulation of the real estate market concerning the management of historic centers, and the effect of external demand on housing prices constitute another point of analysis. Finally, the impact of short-term rentals, on the real estate market and the different policy approaches offering potential strategies to respond to housing needs.

Keywords: island territory, historical center, gentrification, housing market, social function.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo trata de uma questão central: a sinergia entre planeamento territorial e o papel das políticas públicas urbanas, em contexto insular.

Na pesquisa, três perguntas são abordadas:

1. As características geográficas e socioeconómicas, dos territórios insulares, influenciam os modelos habitacionais adoptados?
2. Quais são os principais desafios enfrentados pelas populações insulares, no acesso a uma habitação condigna?
3. De que forma as políticas públicas articulam-se para promover habitações sustentáveis?

O desajuste entre as necessidades habitacionais das populações e os modelos de planeamento urbano e jurídico que orientam a produção e regulação do espaço construído, expõem as fragilidades de sistemas normativos com políticas públicas desatualizadas.

A habitação em contextos insulares, apresenta particularidades que a diferenciam significativamente dos modelos adoptados nas regiões continentais, exigindo abordagens sensíveis às particularidades geográficas.

A globalização, compreendida como a intensificação das relações económicas, políticas e culturais entre diferentes países, tem modificado profundamente a dinâmica dos mercados imobiliários. “Novas formas de nicho de consumo e estilos de vida individualizados também apareceram de repente, construídos em torno de um estilo pós-moderno de urbanização (a Disneyficação dos centros das cidades e a gentrificação)” (Harvey, 2011, p.110).

Finalmente, diferentes abordagens políticas oferecendo potenciais estratégias e alguns exemplos de políticas bem-sucedidas em outros países, permitindo uma análise comparativa.

2. PLANEAMENTO TERRITORIAL

2.1 Planeamento territorial: adequação às especificidades físicas, socioeconómicas e institucionais de cada região

Face à condição insular e ultraperiférica, os modelos territoriais insulares conferem uma identidade singular atraente. Nestes contextos, os territórios, são fortemente caracterizados pela sua condição geográfica,

pela beleza paisagística, pelo mar, pela riqueza natural das suas biodiversidades e apresentam desafios e oportunidades específicas.

Apesar de vulneráveis pela sua condição geográfica e marcadas pela distância ao continente, as ilhas agregam paisagens singulares que despertam o imaginário humano. “Numa sociedade cada vez mais global procura-se a singularidade cultural. (Re)encontra-se a Viagem. (Re)inventam-se os Itinerários. (Re)centram-se os lugares. Emergem novas identidades territoriais.” (Cravidão, 2011, p.39)

Estas dimensões afetivas, que as ilhas encerram, diferenciam o ordenamento territorial e a autenticidade do local, onde os aspetos geográficos, socioeconómicos e culturais incrementam, também, a competitividade turística.

A produção habitacional, por via da globalização, tem vindo a sofrer transformações. Na sequência da crise financeira internacional, a recuperação registada no mercado imobiliário, é maioritariamente orientada para os segmentos mais elevados de preço e centra-se essencialmente no escoamento da oferta habitacional privada disponível. O mercado produtivo encontra-se nas mãos dos privados e a habitação fica condicionada a este mercado, demitindo o Estado, no que às políticas diz respeito.

Compreender a desregulação do mercado e o desajustamento dos valores de renda praticados, tal como as relações entre as transformações urbanas e o agravamento das condições de vida e segregação social, motiva a aprofundar a investigação. Talvez haja necessidade de renovar os conceitos de relações, entre as cidades e os processos de urbanização.

Em 1997, Turner diz-nos que há um novo paradigma, na discussão da problemática da habitação: “No velho paradigma, o valor da habitação é assumido na quantificação dos atributos da casa, incluindo o meio imediato. No novo paradigma, o valor da habitação, parece considerar, no global, as relações entre processo, produto, utilizadores e meio ambiente.” (Turner, 1997, p. 165).

As especificidades físicas, socioeconómicas e institucionais das regiões, definem, nos contextos insulares, as adaptações às atuações. Em Cabo Verde, “(...) a maioria das casas possuídas pelas famílias de fracos recursos financeiros é construída pelos próprios proprietários

e não pelo governo. Para melhor ou pior, este facto será sempre verdade.” (Miller et al., 1986)

Cabo Verde, localizado a cerca de 570 quilómetros ao oeste da costa africana ocidental, é um estado arquipelágico. O país é formado por 10 ilhas e vários ilhéus, cobrindo uma área de 4.033 km².

Segundo a 2.ª edição do “Perfil do Sector de Habitação de Cabo Verde”, de 2019:

Cabo Verde tem um défice habitacional aproximado de 8,7% (em termos de agregados familiares), o que corresponde a 11.119 agregados familiares. (...) Os Concelhos essencialmente urbanos da Praia com 3.201, São Vicente com 2.762 e o Sal com 1.666 são os que apresentam mais agregados familiares em défice habitacional. (p.18).

Tal como refere a publicação, o défice habitacional em Cabo Verde é eminentemente urbano.

Da análise destes indicadores associa-se, ainda, uma população urbana vivendo em assentamentos precários ou domicílios inadequados, construídos sem licença, em várias cidades de Cabo Verde, à margem de qualquer procedimento de planeamento urbanístico.

O Plano Nacional de Habitação, aprovado pela Resolução n.º 2/2022, de 07 de janeiro (PLANAH- 2021-2030), é agora o principal instrumento de implementação da Política Nacional de Habitação (PNH) de Cabo Verde, traçando como meta estratégica até 2030, edificar e promover o acesso a um total de 38,6 mil habitações.

Já o arquipélago das Canárias, com o desenvolvimento do turismo cultural e das plataformas de comercialização e com a reabilitação e revalorização patrimonial, condicionou o encarecimento das habitações. Mas será que, a política de revalorização patrimonial dinamiza a malha edificada, ou a situação destes centros históricos, passa a estar caracterizada por um procedimento de substituição de uso dos edifícios ou de gentrificação?

Para compreender melhor a gentrificação:

(...) we need empirical and comparative studies. (...) The first one is the relationship between housing and tourism. (...) A second point of interest are the cultural effects of tourism and how the arrival of visitors to residential

areas has the potential to disrupt the everyday lives of residents.¹ (Cocola-Gant, 2018).

O autor, exemplifica ainda, “In my experience of doing fieldwork in Barcelona, residents are selling their properties to tourism investors but a critical reason for moving out is simply noise.” O que significa que, nas áreas turísticas, os residentes podem estar a competir, pela habitação, com visitantes e investidores.

O equilíbrio entre a prevenção do abandono do edificado, a manutenção da população residente e o modo como se compatibilizam as novas utilizações instaladas nos centros históricos, definem a sustentabilidade dos valores culturais desses mesmos centros históricos.

3. A OFERTA HABITACIONAL

3.1 A oferta habitacional: A falta de regulamentação eficaz, nos territórios insulares

As disfunções urbanas, o anarquismo de crescimento, a dificuldade de acesso ao solo, a qualidade de vida das pessoas, a qualificação do espaço urbano, a proteção do ambiente e a utilização racional do território, impõem atuações que reduzam as assimetrias económicas e sociais. Gerir o desequilíbrio, num estado insular, entre a fragilidade do seu ecossistema, as pressões económicas e sociodemográficas, demonstram a importância de uma política de ordenamento do território específica.

A Região Autónoma da Madeira (RAM) é exemplo de um território português pequeno, ultraperiférico e insular. No século XVII, com o desaparecimento de uma agricultura orientada pelo mercado do açúcar e provavelmente, como forma de obviar os custos com a reconversão das culturas, desenvolveu-se um instituto específico da propriedade rústica: o regime da colónia.

¹ (...) precisamos de estudos empíricos e comparativos. (...) O primeiro é a relação entre habitação e turismo. (...) O segundo ponto de interesse são os efeitos culturais do turismo e como a chegada de visitantes às áreas residenciais tem o potencial de atrapalhar a vida cotidiana dos moradores. (tradução nossa).

A colônia corresponde a uma relação jurídica baseada no direito consuetudinário, tomado pela população como lei. Consistia num acordo (contrato) em que uma das partes, o senhorio (proprietário das terras), cedia o terreno ao colono, para desbrave e cultivo, ficando com o direito dos melhoramentos que resultavam dessa ação. O colono, por sua vez, entregava ao senhorio, uma parcela da produção, não contribuindo este, para as despesas da exploração.

Ao longo dos tempos, generalizaram-se os casos, em que a habitação do colono se situava no prédio do senhorio. Isto impunha ao senhorio, um encargo, em caso de despejo, para além da habitação ocupar parte do terreno, acabando por diminuir o seu rendimento. Os “(...) colonos algumas vezes com malícia aumentam desnecessariamente as benfeitorias para que os senhorios tenham de lhes pagar uma boa soma de dinheiro quando por qualquer circunstância os queiram expulsar das suas terras.” (Herédia, 1849).

Em 2006, Câmara diz-nos que em meados do século XVIII, associado à expansão da vinha, este instituto atingiu o seu ponto máximo. A inexistência de normas escritas, tal como o Código Civil de 1867, que ignorava este instituto e impunha como regra o conceito de propriedade perfeita, levaram a que os tribunais recusassem decidir a favor das partes, não reconhecendo valor jurídico à “colônia”. (Câmara, 2006).

Este regime, acabou por ser extinto, no final do século XX, na sequência do Decreto Regional 13/77/M.²

² O Decreto Regional n.º 13/77/M, de 18 de outubro, extingue o regime de colónia na Região Autónoma da Madeira.

Anteriormente:

– O Decreto-Lei n.º 40045, de 22 de janeiro de 1955 – § único: “As propriedades adquiridas pela Junta de Colonização Interna, nos termos deste diploma serão por estas vendidas, na parte por cada um explorada, aos atuais cultivadores por preço correspondente à justa repartição da importância paga aos proprietários e com a observância das disposições legais relativas aos casais agrícolas.”

– O Decreto-Lei n.º 47937, de 15 de setembro de 1967, proíbe os contratos posteriores de colônia, no arquipélago da Madeira e define os direitos de preferência dos contratos celebrados até à entrada em vigor deste diploma.

– O Decreto-Lei n.º 580/74, de 5 de novembro, determinou que não podem ser interpostas ações com vista à resolução do contrato de colônia e que ficavam suspensas todas as ações em censo sobre a mesma matéria no arquipélago da Madeira.

Entre 1890 e 1910, identifica-se, inspirado nos Model Lodging Houses³ britânicos, a construção de um bairro operário no Funchal, a poente da cidade, promovido por uma Sociedade Cooperativa “Construção Predial do Funchal”, garantindo uma proximidade dos operários à fábrica.

Durante muitos anos, no contexto regional, o processo de urbanização desenrolou-se com ausência de políticas de ordenamento do território. (Dantas, 2012). Em 1915, o Plano Geral de Melhoramentos da Cidade do Funchal, elaborado pelo arquiteto Ventura Terra, no início do século XX, foi um exemplo precoce. Apenas as cidades de Lisboa e Porto tinham planos aprovados, tal como estes.

O Decreto-Lei n.º 23052, de 23 de setembro de 1933, autorizava o Governo a promover a construção de casas económicas, em colaboração com as câmaras municipais, corporações administrativas e organismos do Estado.

Da colaboração do arquiteto Rafael Botelho, com o Gabinete de Urbanização da Câmara Municipal do Funchal, em 1972, é concretizado o primeiro Plano Diretor da Cidade do Funchal, “(...) tendo em vista a defesa não só do património edificado como ainda as quintas e espécies vegetais de valor”. (Botelho et al., 1972, p.2).

Com a Comissão administrativa da Câmara Municipal do Funchal de Fernão de Ornelas Camacho, foram construídos os primeiros bairros: o Bairro de São Gonçalo e o Bairro de Santa Maria (1939-1942).

O Plano para o Ordenamento do Território na Região Autónoma da Madeira (POTRAM), só é aprovado com o Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/M, de 24 de junho, sendo considerado, nos termos do respetivo preâmbulo, um instrumento onde se materializavam as orientações e diretrizes indispensáveis à salvaguarda do património cultural impresso nas paisagens. Em 1997, o Decreto Legislativo Regional n.º 9/97/M, de 18 de julho, alterou o Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/M, de 24 de Junho e procurou consolidar uma coerência territorial e económica e superar assimetrias.

Já a Região Autónoma dos Açores (RAA), outro território insular português, visando a coordenação, articulação, avaliação, acompanhamento e monitorização periódica dos instrumentos de gestão territorial (IGT), criou o Observatório do Territorial e da Sustentabilidade.

³ A atividade industrial era na sua essência impulsionada pelas comunidades britânicas.

As assimetrias de desenvolvimento, tornou a RAA, a região de Portugal que mais investiu na gestão territorial e ambiental, quer sectorial quer de proteção ambiental e ordenamento do território. (Barroco & Afonso, 2012). A exemplo disso, o Plano Regional de Ordenamento do Território da RAA (PROTA).

O PROTA veio desenvolver o conceito de “proto-ilha”, sintetizando-se pelo desenho de uma primeira coroa – a faixa costeira; uma segunda coroa mais larga onde coexistem bolsas de áreas agrícolas, com grandes áreas de pastagem e alguns aglomerados urbanos interligados por uma via de circunvalação; uma terceira coroa onde se encontram as áreas florestais e os matos. Por último, acima desta, a coroa envolvente à lagoa de origem vulcânica, tendo em vista a preservação da natureza e biodiversidade.

A morfologia urbana do arquipélago foi marcada pela identidade territorial específica de cada ilha da RAA. Os modelos territoriais de cada ilha da RAA, definidos no âmbito do PROTA, diferenciaram-se pelas adaptações às estruturas biofísicas específicas.

Sendo manifestamente distintos, os ritmos de planeamento entre os dois arquipélagos, Madeira e Açores, as características intrínsecas têm pontos comuns. Alguns projetos, tal como os definidos no âmbito da Macaronésia, que envolvem os arquipélagos periféricos dos Açores, Madeira, Canárias e Cabo Verde, permitem a cooperação entre as regiões, só ganhando ambas, com isso.

O Weissenhofsiedlung, em Estugarda em 1927⁴, o Plano Fanfani de Itália, INA-CASA⁵ ou o processo SAAL⁶, em Portugal de 1974-1976,

⁴ Em 1927, o Deutscher Werkbund organizou a exposição Die Wohnung (A Habitação), em um distrito de Stuttgart chamado Weissenhofsiedlung, sob a direção de Ludwig Mies van der Rohe, arquiteto alemão, um dos principais nomes da arquitetura do século XX (1886 – 1969). O objetivo principal era encontrar novas soluções para a escassez de moradias, após a Primeira Guerra Mundial, na Alemanha. Envolveram-se, neste projeto, 17 arquitetos de cinco países europeus, como Walter Gropius, Le Corbusier e Hans Sharoun. O conjunto construído em apenas 21 semanas, estabeleceu padrões duradouros para a vida moderna.

⁵ Plano de intervenção italiano, o INA Casa. “Uma casa para um. Uma casa para todos”, foi promovido pelo então Ministro do Trabalho e Previdência Social, Amintori Fanfani. Com a Lei n.º 43, de 28 de fevereiro de 1949, previa-se uma duração de sete anos para este plano, sendo posteriormente prorrogado por mais sete (Lei n.º 1148, de 26 de novembro de 1955), construindo habitações públicas em todo o território italiano.

demonstraram posições metodológicas nas políticas de habitação aliadas às correntes arquitetónicas da época. Na identidade dos territórios, o papel social da arquitetura não se dissocia do problema da habitação, embora tendo sido aniquilado ao longo dos tempos. A “(...) arquitetura constitui um mundo à parte, uma rede de relações em círculo fechado imaginado como centro do universo, aberto à encomenda dos políticos e dos milionários para constituir-se como sua representação.” (Costa, 2007).

4. ALTERAÇÃO DA LEI DOS SOLOS

4.1 Alteração da lei dos solos: o impacto das alterações introduzidas na lei dos solos, no mercado da habitação

Pelo Governo de Portugal, foram enunciadas 30 medidas estratégicas para enfrentar a crise de habitação, em maio de 2024: “Construir Portugal – Nova Estratégia para a Habitação”. A alteração da Lei dos Solos, foi anunciada como sendo imperativa, de modo a permitir a reclassificação dos solos rústicos para urbanos, com finalidades habitacionais, permitindo soluções sustentáveis, visando, entre outras metas, a promoção da construção de habitação pública e acessível, a custos controlados, bem como a criação de soluções de venda a preços compatíveis com a capacidade financeira das famílias.

Por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei 117/2024, de 30 de dezembro, a Lei 53-A/2025, de 9 de abril, alterou pela oitava vez o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio. A alteração, possibilita a título excecional, a criação de áreas de construção em solos compatíveis com área urbana já existente, desde que numa lógica de consolidação. Nos termos do disposto no n.º 3, do artigo 10.º, estas alterações encontram-se justamente em linha com o preconizado na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos.

⁶ O SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local) foi um modelo criado por iniciativa do Estado, logo após o 25 de abril, para dar resposta às graves carências habitacionais em Portugal. O programa promoveu a construção em Cooperativas de Habitação Económica (CHE) ou em associações de moradores (AM), de forma a resolver o problema da habitação.

A substituição do conceito de habitação de “valor moderado” por “arrendamento acessível” ou “habitação a custos controlados”, visam a definição de preços baseados nos custos de construção e não na especulação de mercado.

Segundo Oliveira & Lopes (2025), “apesar do RJGT dever garantir segurança e previsibilidade ao ordenamento jurídico, não pode, no entanto, constituir um corpo legislativo rígido, incapaz de se ajustar à presente necessidade de pôr cobro à escassez de habitação e ao aumento dos seus custos.”

Os municípios podem determinar a reclassificação para solo urbano mediante alteração simplificada do plano diretor municipal, sempre que a finalidade seja habitacional e usos complementares, conforme dispõe o art.º 72.º-B, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua redação atual. Mas também, cumulativamente, desde que seja assegurada a contiguidade com o solo urbano, enquanto consolidação; minimamente 700/1000 da área total de construção acima do solo se destine a habitação pública, a arrendamento acessível ou a habitação a custos controlados; seja delimitada e desenvolvida uma unidade de execução e sejam garantidas as infraestruturas gerais e locais. Compatível sempre, quando exista, com a estratégia local de habitação, carta municipal de habitação ou bolsa de habitação.

Esta atualização legislativa não tem aplicação imediata, na RAM, uma vez que esta dispõe de um enquadramento normativo próprio nesta matéria, previsto no Decreto Legislativo Regional n.º 18/2017/M, de 27 de junho, na sua redação atual, que desenvolve as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo na Região Autónoma da Madeira, contidas na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, e que define o respetivo sistema regional de gestão territorial. Sublinha-se a instituição do referido diploma na RAM, por um novo sistema de classificação do solo, assente na diferenciação entre as classes de solo rústico e de solo urbano, que passa a exigir a demonstração da sustentabilidade económica e financeira da transformação do solo rústico em urbano e reflete a preocupação de conter a expansão dos perímetros urbanos e evitar a especulação imobiliária.

Já na RAA, a maioria dos municípios, encontra-se a proceder à revisão ou à alteração dos respetivos planos diretores municipais, com o objetivo, de os conformar com as regras de classificação e qualifica-

ção dos solos, decorrentes do regime de uso do solo previsto na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. Para isso o Decreto Legislativo Regional n.º 7/2022/A, de 6 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 26/2023/A, estabelece prazos específicos para a classificação e qualificação dos solos na Região Autónoma dos Açores. Conforme dispõe o n.º 1, do art.º 2, deste diploma, até 31 de dezembro de 2025, os planos diretores municipais e os planos diretores intermunicipais dos municípios da RAA devem incluir as regras de classificação e qualificação aplicáveis, decorrentes da aplicação da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, na sua redação atual.

5. COMPORTAMENTO DO MERCADO

5.1 Comportamento do mercado: o desequilíbrio crescente entre a oferta disponível e a procura que regulam o comportamento do mercado

As políticas de incentivo a investimentos estrangeiros, medidas políticas que os governos utilizam para atrair investimento direto estrangeiro (IDE), reduzindo a carga fiscal e a crescente procura externa, interagindo com a oferta limitada de novas construções, permitem outras análises à situação da habitação em Portugal.

A importância da análise custo-benefício para avaliar a eficácia e eficiência dos incentivos fiscais na atração de IDE, permite outra perspetiva, sobre o assunto.

No que toca às medidas habitacionais disponíveis, a Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro, revogou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho, sendo o Programa Nacional de Habitação (PNH) 2022-2026, parte da mesma. A concretização do PNH é garantida pelo Governo. Garante o acompanhamento, a monitorização e a avaliação permanente, nomeadamente junto do Conselho Nacional de Habitação e do Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana (OHARU)⁷.

⁷ cf. – no ANEXO, Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro

Entre 1991 e 2011, o número de fogos devolutos registava um acréscimo de 67%, (passando de cerca de 440.000 para 735.000, e para cerca de 723.000 em 2021). No mesmo período, o número de alojamentos precários (barracas e outros) reduzia-se em cerca de 76% (de 27.300 para 6.600), a que acresce uma nova redução, em 2021, para cerca de 4.000 fogos.⁸

A expressão “tanta gente sem casa e tanta casa sem gente”, assume outra dimensão, não existindo já um défice habitacional, mas dificuldades no acesso à habitação, em 2015.⁹

O PNH, estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação¹⁰, no seguimento da aprovação da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, e da Lei de Bases da Habitação (LBH), pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. Num único documento, este instrumento congrega, o quadro de políticas para o setor da habitação, em desenvolvimento nos últimos anos. Identifica as principais carências, bem como determina os objetivos para a sua progressiva eliminação.

A metodologia do estudo, “Territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional em Portugal”, de 2024, elaborado no âmbito da execução do Programa Nacional de Habitação (PNH), baseou-se em critérios objetivos sustentados nos dados estatísticos disponíveis: os preços de venda e arrendamento, os rendimentos medianos por concelho, a tipologia e estado do parque habitacional e os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).

Nesta análise identificaram-se territórios com desequilíbrios significativos entre a oferta e a procura habitacional, com 78 municípios onde a aquisição de habitação implica uma taxa de esforço superior a 50%, e 76 municípios onde o arrendamento apresenta o mesmo nível de sobrecarga.

⁸ cf. – no ANEXO, I – Dinâmicas recentes da habitação em Portugal, da Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro

⁹ cf. – no ANEXO, I – O diagnóstico, Estratégia Nacional para a Habitação Desafios e Mudanças, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho

¹⁰ cf. – nos termos da norma revogatória do artigo 6.º, é revogada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho, pela Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro

As conclusões deste estudo, permitiram compreender que, tendo em conta o atual contexto, em Portugal, com rendimentos medianos anuais, na ordem dos 14 mil euros (cerca de 1.000 euros mensais), uma resposta limitada da oferta pública de habitação nos segmentos de arrendamento apoiado e acessível, com taxa de esforço de 35%, constituem uma base mais equilibrada para a definição dos territórios com necessidades habitacionais não satisfeitas.

Segundo dados do Turismo de Portugal (Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana), atualizados até 15 de julho de 2024, Portugal continental (excluindo as duas regiões autónomas) registava 114.111 alojamentos locais (AL). O regime jurídico do alojamento local tem sido alvo de sucessivas revisões legislativas. Uma das alterações mais relevantes ocorreu com a entrada em vigor da Lei n.º 62/2018, que introduziu modificações ao Decreto Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto.

Esta alteração legislativa conferiu às câmaras municipais a competência para delimitar áreas de contenção à instalação de novos estabelecimentos de alojamento local, podendo estabelecer limites quantitativos com base em critérios como a percentagem de imóveis destinados a habitação existente no território em causa (cf. art.º 3.º da Lei n.º 62/2018).

O volume elevado de capital associado ao regime dos Vistos Gold¹¹, é apontado como fator de grande impacto no mercado da habitação, quanto aos efeitos induzidos nos mercados imobiliários, em áreas urbanas com forte atratividade turística. A atratividade do AL e dos Vistos Gold, reflete uma preferência por territórios com forte projeção turística, a que os territórios insulares se encontram mais expostos.

A habitação é, antes de mais, um direito, mas é também uma variável dependente de dinâmicas económicas e territoriais complexas. O preço elevado dos terrenos, o encarecimento do arrendamento, as dificuldades do setor da construção e os obstáculos à mobilização de património devoluto, produzem um desajustamento crescente entre a procura e a oferta habitacional acessível. Somam-se os baixos rendimentos médios das famílias portuguesas, que não conseguem com-

¹¹ Relatório do Grupo de Trabalho Técnico Interministerial sobre as Autorizações de Residência para Atividade de Investimento “Vistos Gold” 2012-2022

petir com o poder de compra internacional, sobretudo nos centros urbanos mais atrativos.

Também, as questões relacionadas com heranças indivisas perpetuam-se no tempo, o que advém o desinteresse e abandono dos proprietários dos imóveis, deixando-os devolutos ao cumprimento da sua função social e económica. A existência de devolutos, fora do mercado, motivados pela especulação, aumentando os preços, seja por parte de grandes proprietários ou de grupos com um poder aquisitivo muito superior ao médio das populações, escasseia a oferta.

6. A REGULAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO

6.1 A regulação do mercado imobiliário: nas dimensões inerentes à gestão dos centros históricos

Por um lado, a aprovação da Lei 83/2019, de 3 de setembro, estabelece as bases do direito à habitação, impondo a necessária regulamentação, aprofundando o quadro normativo-constitucional do direito à habitação. Por outro lado, o dever do Estado, para garantia da função social da habitação, regulada pelo Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro, como ferramenta para determinar um parque habitacional a custos acessíveis, para dar resposta aos agregados de rendimentos intermédios, com dificuldade de acesso à habitação. Integra os imóveis devolutos ou disponíveis, incluindo terrenos, do património imobiliário público, sejam eles do domínio privado do Estado, da administração direta do Estado ou do setor empresarial do Estado.

Conforme Despacho n.º 3260/2022, foi publicada a lista atualizada do património imobiliário público, sem utilização, que identifica, por município, os imóveis do domínio privado do estado ou dos institutos públicos e os bens imóveis do domínio público do estado, que se encontram inativados, devolutos ou abandonados. (Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro- atualização janeiro de 2022).

Como anteriormente referido, analisando as dinâmicas recentes da habitação em Portugal, o Programa Nacional de Habitação identifica que, a partir dos anos 90, pelo maior volume da oferta de habitação, o número de fogos devolutos registava um acréscimo de 67% entre

1991 e 2011 (passando de cerca de 440.000 para 735.000, e para cerca de 723.000 em 2021) e o número de alojamentos precários (barracas e outros) reduzia-se em cerca de 76% (de 27.300 para 6.600) no mesmo período, a que acresce uma nova redução, em 2021, para cerca de 4.000 fogos.

Assiste ao Estado exercer os direitos de preferência e de tomada de posse administrativa, mobilizando o património imobiliário devoluto, público e privado com vocação residencial, privilegiando a reabilitação, tendo em conta as necessidades das populações mais vulneráveis. Para combater a inflação imobiliária e promover o uso efetivo do solo urbano, o Estado pode obrigar os proprietários a realizarem obras de reabilitação ou construção em imóveis devolutos ou degradados.

Segundo fonte do INE, entre 2017 e 2023, foram concluídos 11.648 edifícios para habitação em 2017 e 17.266 (+ 3,0% que em 2022, com 17.071), em 2023. Face ao total de edifícios concluídos, as obras de reabilitação destacaram-se em termos relativos: Algarve 29,6%, Região Autónoma da Madeira, 29,0%, Região Autónoma dos Açores 27,3% e Alentejo 25,6%.

Um dos indicadores mais importantes da sustentabilidade cultural de uma área sob pressão turística é a capacidade da gestão municipal manter a habitação e a diversidade de funções existentes dentro desse perímetro. No contexto nacional, em Portugal a construção nova sempre teve prevalência em relação à ação sobre a construção existente, tendo crescido até 2000, mas vindo constantemente a decrescer a partir dessa data.

7. ABORDAGENS POLÍTICAS

7.1 Abordagens políticas: diferentes abordagens políticas oferecendo potenciais estratégias

Através da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2016/C 202/02), a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano. O art.º 34.º, n.º 3, evidencia isso mesmo: “A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação

destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, (...).”

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), agência especializada da ONU, dedica-se à promoção de cidades mais sociais e ambientalmente sustentáveis, de maneira a que todos os seus residentes disponham de abrigo adequado. A área de atuação adoptada pela segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) em Istambul, em 1996, defendeu dois objetivos da Agenda Habitat: a garantia de abrigo adequado para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis num mundo urbanizado.

Conforme relatório da Política de Habitação nos Estados-Membros da UE (no W-14)¹², as políticas de habitação dos Estados-membros podem ser incluídas em quatro grupos:

- Um primeiro grupo, onde estão incluídos os Países Baixos, a Suécia e o Reino Unido, que têm os maiores sectores de alojamento de carácter social da União Europeia e os respetivos governos gastam mais de 3% do PIB nas suas políticas em matéria de habitação;
- Um segundo grupo, onde se incluem a Áustria, Dinamarca, França e Alemanha, que a despesa pública para a política relativa à habitação está geralmente compreendida entre 1 e 2% do PIB;
- Um terceiro grupo, onde se incluem a Irlanda, a Itália, a Bélgica, a Finlândia e o Luxemburgo, com um grande número de sectores de alojamento ocupados pelos respetivos proprietários e um sector de alojamentos de aluguer de carácter social reduzido. A despesa pública com a habitação está em geral limitada a cerca de 1% do PIB;
- E um quarto grupo, onde se incluem Portugal, Espanha e a Grécia, que têm um sector vasto de alojamento ocupado pelos respetivos proprietários, ao passo que o número de alojamentos de aluguer de carácter social é mínimo. A despesa pública com a política relativa à habitação é inferior a 1% do PIB.

¹² A “Política de Habitação nos Estados-Membros da UE (no W-14)” refere-se a um documento de trabalho (W-14) do Parlamento Europeu que aborda a falta de uma política de habitação comum na União Europeia, propondo ações para melhorar a colaboração, o intercâmbio e o acesso a projetos comunitários na Europa.

Entre as recomendações deste relatório, uma de ressaltar: os organismos profissionais para os profissionais da habitação, tais como o “Chartered Institute of Housing” no Reino Unido, SABO na Suécia e NWV nos Países Baixos, deveriam ser encorajados a ligarem-se, promovendo o desenvolvimento em rede.

7.2 Abordagens políticas: exemplos de políticas habitacionais bem sucedidas

Em Viena, na Áustria, citada como um exemplo a ser seguido, grande parte do parque habitacional é público. “Both Vienna and Helsinki have a long tradition of social housing provision.”¹³ (Kadi & Lilius, 2022).

In terms of definitional characteristics, there is no official, legal definition of social housing in either city. In Vienna, it is typically used as an umbrella term for two housing sectors: the council housing stock, which is owned and administered by the City of Vienna, and the limited-profit housing stock, which is administered and owned by limited-profit housing associations.¹⁴ (Kadi & Lilius, 2022).

Segundo os autores, nos imóveis de lucro limitado, os alugueres são calculados com base nos custos totais de projeto (como financiamento, aquisição de terreno e construção), enquanto na habitação social, os alugueres são definidos pelo município, de acordo com as normas de regulação dos mesmos. Em média, o custo do aluguer na habitação social, gira em torno de 3,97 €/m² (valor líquido, sem incluir serviços e impostos), enquanto nas habitações de lucro limitado, o aluguer médio é de 4,84 €/m².

¹³ “Tanto Viena como Helsínquia têm uma longa tradição na provisão de habitação social.” (Tradução nossa).

¹⁴ Em termos de características definicionais, não existe uma definição oficial ou legal de habitação social em nenhuma das cidades. Em Viena, é tipicamente usado como um termo genérico para dois setores de habitação: o parque habitacional municipal, que é propriedade da Cidade de Viena e por ela é administrado, e o parque habitacional de lucro limitado, que é administrado e propriedade de associações de habitação de lucro limitado. (Tradução nossa).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS E LINHAS DE ATUAÇÃO

O percurso de pesquisa deste trabalho, mostrou do ponto de vista teórico, a possível, e do ponto de vista das políticas públicas, a necessária, utilização do edificado existente, devoluto, devolvendo-lhe novos usos e memórias.

Em primeiro lugar, a importância de monitorizar a situação dos núcleos e a dinâmica turística destes espaços. Em segundo lugar, a necessidade de envolver as comunidades locais na tomada de decisões, já que a serem os que mais diretamente são afetados, são os que percebem melhor a situação e costumam propor as melhores soluções.

Do programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, ONU-Habitat, existe a possibilidade de reter a população existente e o seu tecido social mediante a melhoria das suas casas e a instauração de programas sociais estruturados para afiançar as atividades tradicionais geradoras de ingressos.

Segundo o Portal da Habitação, em Portugal, criado o programa “Reabilitar para arrendar – Habitação acessível”, que consiste na concessão de uma ajuda fiscal e apoio económico para a reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, destinar-se-iam ao aluguer, em regime de aluguer condicionado.

Apesar de apresentar realidades distintas, o presente estudo permite verificar que a permanência de população nos centros históricos em articulação com medidas destinadas ao arrendamento e ao apoio à reabilitação, são cruciais para manter um equilíbrio e sustentabilidade cultural e social dos territórios insulares, sob pressão turística.

Por fim, o turismo, por si só, não é uma resposta equilibrada e o controlo da sua pressão territorial e gestão dessa pressão é fundamental para a preservação de valores identitários dos centros históricos.

Pesquisas futuras poderiam explorar modelos de regularização fundiária, que respeitem as particularidades das comunidades locais, sem deslocar ou marginalizar os moradores. Explorar o impacto das alterações climáticas, que nos territórios das ilhas, possam garantir a segurança e habitabilidade dessas regiões, diante de desastres naturais.

REFERÊNCIAS

- Barroco, A. & Afonso, R. (2012). *Planeamento territorial nos territórios insulares portugueses*. Malha Urbana: Revista Lusófona de Urbanismo. URL. Collections.
- Botelho, R., et al. (1972). *Plano Director da Cidade do Funchal*. Edição da Câmara Municipal do Funchal. p.2.
- Câmara, M. B. (2006). *The Portuguese Civil Code and the colonia tenancy contract in Madeira (1867-1967)*. Vol. 21 Continuity and change. Part 2: 213-233.
- Cocola-Gant, A. (2018). *Tourism gentrification*. In Lees, L and Phillips, M (Eds) *Handbook of Gentrification Studies*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing
- Costa, A. A. (2007). *Textos datados*. EDARQ. p. 271.
- Cravidão, F. D. (2011). *Turismo, Território e Cultura – Uma Trilogia (Sempre) em Construção*. Espaço e Cultura, (29), 35-42. Recuperado de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/espacoecultura/article/view/353>
- Dantas, M. G. A. F. (2012). *A Rede Urbana e Desenvolvimento na Região Autónoma da Madeira*. Dissertação de Doutoramento em Geografia e Planeamento Territorial, Especialidade em Planeamento e Ordenamento do Território. FCSH-UNL.
- Harvey, D. (2011). *O enigma do capital: e as crises do capitalismo* (J. A. Pechanski, trad.). Boitempo.<https://escoladequadrosmes.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/01/oenigmadocapital-eascrisesdocapitalismo.pdf>
- Herédia, A. C. (1849). *Breves reflexões sobre a abolição dos morgados na Madeira: oferecidas à consideração da liga promotora dos interesses materiais do paiz*. Typ. da Revolução de Setembro.
- Kadi, J. & Lilius, J. (2022). *A notável estabilidade da habitação social em Viena e Helsinque: uma análise multidimensional*. Estudos de Habitação,39. UK Limited, trading as Taylor & Francis group. 1607-1631.
- Miller, J. D., et al. (1986). *Sector da Habitação em Cabo Verde: Estudos e Estratégias, Technical Support Services*. INC. Morais. p. 36.
- Oliveira, F. P. & Lopes, D. (2025). *A Política de Ordenamento do Território: Marco Essencial ou Meramente Instrumental?* AEDREL. p. 69.
- Turner, J. FC. (1997). *Learning in a time of paradigm change: the role of the professional. The Challenge of Sustainable Cities*. Zed. p. 163-175.

Legislação

- Região Autónoma da Madeira. (1977). *Decreto Regional n.º 13/77/M, de 18 de outubro*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regional/13-1977-277085>
- Região Autónoma da Madeira. (2017). *Decreto Legislativo Regional n.º 18/2017/M, de 27 de junho*. <https://data.dre.pt/eli/declegreg/18/2017/m/cons/20230801/pt/html>
- Região Autónoma da Madeira. (2020). *Decreto Legislativo Regional n.º 13/2020/M, de 14 de agosto*. <https://data.dre.pt/eli/declegreg/13/2020/08/14/m/dre/pt/html>
- Região Autónoma da Madeira. (2023). *Decreto Legislativo Regional n.º 34/2023/M, de 1 de agosto*. <https://data.dre.pt/eli/declegreg/34/2023/08/01/m/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (1955). *Decreto-Lei n.º 40045, de 22 de janeiro de 1955, de 22 de janeiro*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/40045-1955-539178>
- República Portuguesa. (1967). *Decreto-Lei n.º 47937, de 15 de setembro de 1967*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/47937-1967-391001>
- República Portuguesa. (1974). *Decreto-Lei n.º 580/74, de 5 de novembro*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/580-471500>
- República Portuguesa. (2015). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho*. <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/48/2015/07/15/p/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (2018). *Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto*. <https://data.dre.pt/eli/lei/62/2018/08/22/p/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (2019). *Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro*. <https://data.dre.pt/eli/lei/83/2019/09/03/p/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (2022). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2022, de 7 de janeiro*. <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/2/2022/01/07/p/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (2024). *Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro*. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/10/2024/01/08/p/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (2024). *Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro*. <https://data.dre.pt/eli/lei/2/2024/01/05/p/dre/pt/html>



Regularizar sin urbanizar: limitaciones del modelo estatal de formalización del suelo en el Perú

Regularizing Without Urbanizing: Limitations
of the State Model of Land Formalization in Peru

Regularizar Sem Urbanizar: Limitações do modelo
estatal de formalização do solo no Peru

Franco R. Danós-Lezama

Secció Departamental de Dret Administratiu, Departament de Dret Administratiu,
Dret Processal i Dret Financer i Tributari, Facultat de Dret, Universitat
de Barcelona (UB), Barcelona, Spain

fdanos@ub.edu

0000-0002-2119-687X

RESUMEN: El proceso de regularización de suelos en el Perú ha estado históricamente dominado por un enfoque técnico-administrativo centrado en la titulación individual de la propiedad como mecanismo de formalización urbana. Este modelo, impulsado por la propia administración pública peruana, prioriza la legalización registral sin articularla con una planificación urbana integral. Como resultado, miles de familias obtienen títulos de propiedad, pero continúan viviendo en contextos marcados por la precariedad: sin acceso a servicios básicos, infraestructura adecuada, ni integración plena al tejido urbano formal.

Esta desconexión entre titulación y urbanización refleja una visión limitada del derecho a la ciudad. La regularización, al centrarse en el saneamiento legal del suelo, no resuelve problemas estructurales como la segregación espacial, la exclusión social o la falta de oportunidades. Además, este enfoque puede generar incentivos perversos: la existencia de programas masivos de formalización sin una política clara de urbanismo social ha alimentado el accionar de *traficantes de terrenos*, quienes promueven invasiones ilegales de terrenos rústicos con la expectativa de una futura regularización por parte del Estado.

En este contexto, se vuelve urgente repensar la regularización como parte de un proceso integral de urbanización inclusiva. Las soluciones deben incluir planificación participativa, inversión en infraestructura, fortalecimiento de la gestión municipal y políticas de vivienda digna. Asimismo, es fundamental combatir la corrupción y desarticular las redes del tráfico de tierras mediante mecanismos de prevención, sanción y vigilancia territorial. Solo así la formalización podrá ser una herramienta efectiva de justicia urbana y no una simple operación registral.

Palabras Clave: formalización del suelo, derecho a la ciudad, urbanización inclusiva, segregación socioespacial, tráfico de tierras

ABSTRACT: The land regularization policy implemented in Peru has historically been dominated by a technical-administrative paradigm centered on individual property titling as the primary mechanism for addressing urban informality. This model, promoted by the Peruvian public administration, prioritizes legal security through registration processes, while disregarding integrated urban planning and territorial development. Consequently, thousands of families obtain legal titles to their plots but remain in conditions of socio-urban precariousness—without adequate access to basic services, infrastructure, or integration into the formal urban fabric.

This disjunction between titling and urbanization reveals a narrow understanding of the right to the city, reducing regularization to a legal-financial act that fails to resolve structural problems such as spatial segregation, social exclusion, and unequal access to urban opportunities. Moreover, the implementation of large-scale titling programs, in the absence of a coherent policy of social urbanism, has fostered perverse incentives—most notably, the proliferation of land trafficking networks that promote illegal occupations of rural land under the expectation of eventual regularization by the State.

In this context, there is an urgent need to reconceptualize land regularization as a component of a broader process of inclusive urbanization. This entails integrating participatory planning mechanisms, infrastructure investment, and municipal strengthening with housing and land governance policies. Furthermore, combating corruption and dismantling land trafficking structures requires the implementation of territorial monitoring, preventive regulation, and effective sanctioning mechanisms. Only through such comprehensive and rights-based approaches can formalization become a meaningful instrument for advancing urban justice, rather than a mere administrative exercise.

Keywords: land formalization, right to the city, inclusive urbanization, socio-spatial segregation, land trafficking

RESUMO: A política de regularização fundiária implementada no Peru tem sido historicamente orientada por um paradigma técnico-administrativo, centrado na titulação individual da propriedade como principal mecanismo para enfrentar a informalidade urbana. Esse modelo, promovido pela administração pública peruana, privilegia a segurança jurídica por meio de processos de registro, negligenciando o planejamento urbano integrado e o desenvolvimento territorial. Como resultado, milhares de famílias obtêm títulos legais de propriedade, mas continuam vivendo em condições de precariedade socioespacial – sem acesso adequado a serviços básicos, infraestrutura ou integração efetiva ao tecido urbano formal.

Essa dissociação entre titulação e urbanização evidencia uma concepção restrita do direito à cidade, reduzindo a regularização a um ato jurídico-formal incapaz de resolver problemas estruturais como a segregação espacial, a exclusão social e o acesso desigual às oportunidades urbanas. Além disso, a implementação de programas massivos de titulação, sem uma política articulada de urbanismo social, tem gerado incentivos perversos – em especial, o fortalecimento de redes de tráfico de terras que promovem ocupações ilegais de solos rurais com base na expectativa de uma futura regularização estatal.

Nesse contexto, é urgente repensar a regularização fundiária como parte de um processo mais amplo de urbanização inclusiva. Isso implica integrar mecanismos de planejamento participativo, investimento em infraestrutura, fortalecimento da gestão municipal e políticas de habitação e governança fundiária. Adicionalmente, o combate à corrupção e o desmonte das estruturas de tráfico de terras exigem a implementação de mecanismos eficazes de monitoramento territorial, prevenção normativa e sanção legal. Somente por meio de abordagens abrangentes e fundamentadas em direitos será possível transformar a formalização em um instrumento efetivo de justiça urbana, e não em um mero procedimento administrativo.

Palavras-Chave: regularização fundiária, direito à cidade, urbanização inclusiva, segregação socioespacial, tráfico de terras

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el Estado peruano ha promovido un modelo de formalización del suelo urbano sustentado principalmente en la titulación individual de la propiedad, concebida como un mecanismo para dotar de seguridad jurídica a las poblaciones asentadas informalmente. Esta política ha estado fuertemente influenciada por un enfoque técnico-administrativo que, si bien ha permitido la inscripción de millones de predios en los registros públicos, ha mostrado severas limitaciones estructurales al no estar articulada con procesos integrales de urbanización ni con un diseño territorial que garantice el ejercicio efectivo del derecho a la ciudad.

La desconexión entre regularización legal y urbanización física ha dado lugar a un fenómeno contradictorio: se han otorgado títulos de propiedad a familias que; sin embargo, continúan viviendo en condiciones de precariedad urbana, esto es, sin acceso a servicios básicos, infraestructuras adecuadas, ni inserción efectiva en el tejido urbano formal (Chanampa y Lorda, 2020). En este contexto, la propiedad se convierte en un “título vacío” que no transforma sustancialmente la vida de los beneficiarios ni su entorno.

Esta situación no es fortuita, sino el resultado de una concepción reduccionista de la formalización que ha privilegiado la dimensión jurídica de la tenencia sobre los componentes sociales, urbanísticos y ambientales de la ciudad. Así lo advierte Cavero (2012), al sostener que el paradigma dominante en el Perú desde 1996 ha sido la titulación masiva como sinónimo de regularización, sin cuestionar sus efectos territoriales ni su vínculo con el urbanismo inclusivo. Del mismo modo, autores como Calderón (2004) o Fernández-Maldonado y Bredenoord (2010) han criticado el carácter tecnocrático del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y su desvinculación de políticas de vivienda, planeamiento urbano o equipamiento.

Lejos de consolidar ciudades ordenadas y sostenibles, el modelo vigente ha contribuido, en muchos casos, a consolidar la informalidad como forma dominante de expansión urbana (Inostroza, 2017). La legalización sin planificación ha legitimado ocupaciones en zonas de riesgo, incentivado nuevas invasiones y facilitado el accionar de redes de tráfico de tierras, muchas veces articuladas con mecanismos clien-

telares o con actores estatales coludidos. En lugar de prevenir el crecimiento informal, el sistema ha reforzado una lógica perversa en la que se invierte el ciclo urbano: primero se ocupa, luego se exige servicios y finalmente se espera el título como premio a la consolidación informal (Calderón, 2017).

El presente artículo se propone analizar críticamente las limitaciones del modelo estatal de formalización del suelo en el Perú desde una perspectiva jurídico-urbanística, con énfasis en su insuficiencia para garantizar un desarrollo urbano justo y sostenible. Se parte de la hipótesis de que la formalización concebida como un acto registral aislado no solo fracasa en integrar a los ciudadanos a la ciudad formal, sino que puede reproducir e incluso agravar las desigualdades socioespaciales existentes.

El análisis se estructura en cinco partes. En primer lugar, se expone el marco teórico del derecho a la ciudad como base normativa para repensar las políticas de regularización. En segundo lugar, se revisa la evolución institucional del modelo peruano de titulación, destacando sus fundamentos legales, limitaciones operativas y desconexión con el planeamiento urbano. En tercer lugar, se examinan los impactos territoriales y sociales del modelo, a partir de estudios de caso y evidencias empíricas recientes. En cuarto lugar, se propone un enfoque alternativo que articule titulación con urbanización y políticas públicas integradas. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones para una reforma estructural de la política de formalización en el país.

De esta manera, este estudio busca contribuir al debate sobre el rol del derecho administrativo y del Estado en la gestión del territorio urbano, cuestionando la centralidad del título como solución única y abogando por un paradigma que conciba la ciudad como un espacio de derechos, servicios y ciudadanía plena.

2. EL DERECHO A LA CIUDAD COMO MARCO INTERPRETATIVO

La noción de “derecho a la ciudad”, formulada originalmente por Henri Lefebvre en 1968, ha adquirido una relevancia creciente como paradigma normativo y político para abordar los desafíos urbanos del siglo XXI. Frente a un modelo de desarrollo urbano basado en la lógica

mercantil de la propiedad privada y el crecimiento desregulado, este enfoque propone una reconceptualización del espacio urbano como un bien común, donde la ciudadanía tenga un rol activo en su producción, transformación y disfrute (Purcell, 2002). En el contexto peruano –caracterizado por una expansión urbana informal, una débil planificación territorial y un enfoque legalista de la formalización de la propiedad– el derecho a la ciudad se erige como un marco teórico y ético que permite cuestionar los límites del actual modelo estatal y proponer alternativas más inclusivas y democráticas.

Lefebvre entendió el derecho a la ciudad no como un derecho subjetivo individual, sino como una aspiración colectiva que implica “el derecho a la vida urbana, a la centralidad, a los servicios, a la interacción social y al protagonismo en la producción del espacio” (Lefebvre, 1968). Esta idea fue recuperada décadas más tarde por autores como Harvey (2008), quien subrayó su carácter radical: el derecho a la ciudad implica “el poder de rehacer la ciudad conforme a nuestras necesidades y deseos”.

Más allá del ámbito teórico, el concepto ha sido recogido por diversos instrumentos internacionales, como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) y la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat (2016), que promueven una visión integral del hábitat urbano en la que confluyen derechos como la vivienda adecuada, el acceso a servicios básicos, la movilidad, la participación y la equidad territorial.

En América Latina, esta noción ha sido incorporada en marcos jurídicos y políticas públicas, destacando el caso de Brasil con el *Estatuto da Cidade* (Ley 10.257/2001), que reconoce expresamente la función social de la propiedad y promueve instrumentos de gestión urbana con enfoque redistributivo (Fernandes, 2007). En el Perú, sin embargo, esta concepción todavía no ha sido acogida de manera explícita en la legislación urbana ni en las políticas de formalización del suelo.

Una de las principales críticas al modelo peruano de formalización es su apego al paradigma de la propiedad individual como fin último del proceso (Campos, 2019). Desde esta óptica, la titulación registral aparece como una solución técnica que garantiza seguridad jurídica, acceso al crédito y valorización patrimonial. Esta visión, influenciada por las tesis de Hernando de Soto (2001), ha sido cuestionada por diversos estudios empíricos que demuestran que la entrega de títulos

no garantiza automáticamente mejoras en las condiciones de vida ni en la integración urbana de los asentamientos regularizados (Calderón, 2004).

El derecho a la ciudad, por el contrario, plantea un desplazamiento conceptual: no basta con otorgar propiedad, sino que se debe garantizar el acceso efectivo a la ciudad como un espacio de derechos. Esto incluye el derecho a la vivienda digna, a servicios básicos de calidad, a espacios públicos, a la movilidad y, sobre todo, a la participación en la toma de decisiones sobre el territorio (Schiavo et al., 2017). Como afirma Cavero (2012), es imprescindible “vincular la regularización jurídica con la regularización urbanística” para que la titulación contribuya realmente al derecho a la ciudad y no se convierta en una operación registral vacía.

Desde esta perspectiva, la propiedad deja de ser un derecho absoluto y excluyente para convertirse en una institución funcional al interés general. La función social de la propiedad, consagrada en múltiples constituciones latinoamericanas y reconocida incluso en la doctrina del Tribunal Constitucional peruano¹, exige que su ejercicio contribuya al bienestar colectivo y al desarrollo urbano ordenado. En ese sentido, la propiedad formal no puede legitimar la precariedad ni perpetuar la exclusión espacial.

Adoptar el derecho a la ciudad como principio orientador de la política de formalización implica una serie de transformaciones normativas e institucionales (Schiavo et al., 2017). En primer lugar, supone superar el enfoque fragmentado que reduce el proceso a una competencia registral, e integrarlo dentro de planes de desarrollo urbano con visión territorial, ambiental y social. En segundo lugar, exige una reconfiguración del rol de los gobiernos locales, que deben pasar de ser meros certificadores de posesión a verdaderos gestores del espacio urbano, dotados de capacidades técnicas, presupuestales y normativas.

Asimismo, es necesario incorporar mecanismos de participación ciudadana efectivos en el diseño y ejecución de los procesos de regularización, de manera que los propios habitantes de los asentamientos puedan incidir en las decisiones que afectan su territorio (Fernandes, 2008). La experiencia de otros países, como Colombia con sus progra-

¹ Sentencias recaídas en los Expedientes n.º 06251-2013-PA/TC y 0293-2021-PA/TC.

mas de *legalización concertada* o Brasil con los *planes directores participativos*, demuestran que la inclusión de la comunidad no solo mejora la legitimidad de las políticas, sino también su eficacia y sostenibilidad (Rolnik, 2011).

Finalmente, el derecho a la ciudad impone al Estado una obligación activa de garantizar condiciones mínimas de habitabilidad: no puede limitarse a formalizar ocupaciones preexistentes, sino que debe asegurar el acceso a servicios, infraestructura, equipamiento urbano y movilidad (Rioja et al., 2021). Una política de formalización sin urbanización constituye, en este marco, una violación del principio de justicia territorial.

En suma, el derecho a la ciudad ofrece un marco interpretativo potente para evaluar críticamente las políticas de formalización del suelo en el Perú. Al desplazar el foco desde la propiedad individual hacia los derechos colectivos y la función social del territorio, permite identificar las carencias del enfoque vigente y formular propuestas integrales orientadas a la equidad urbana. No se trata simplemente de titular, sino de garantizar el acceso real y equitativo a la ciudad como espacio de ciudadanía, inclusión y dignidad.

3. EL MODELO PERUANO DE FORMALIZACIÓN DEL SUELO

La política de formalización del suelo urbano en el Perú ha sido concebida e implementada, mayoritariamente, desde un enfoque tecnocrático centrado en la titulación individual de la propiedad como mecanismo prioritario para integrar a la población informal al sistema jurídico (Torres y Ruiz-Tagle, 2019). Sin embargo, esta estrategia, caracterizada por su sesgo registral, ha mostrado importantes limitaciones en la generación de ciudades justas, sostenibles e inclusivas. Esta sección examina el origen, estructura y resultados del modelo estatal de formalización, así como sus principales debilidades estructurales.

La formalización de la propiedad predial en el Perú tiene antecedentes que se remontan al proceso de Reforma Agraria iniciado en 1969, pero adquirió forma y escala masiva a partir de la década de 1990 con la creación del COFOPRI mediante el Decreto Legislativo 803 en 1996, bajo la influencia de las ideas de Hernando de Soto y con apoyo

del Banco Mundial y otros organismos multilaterales. Este modelo se sustentó en la hipótesis de que el otorgamiento de títulos individuales facilitaría el acceso al crédito, promovería la inversión privada en la vivienda y permitiría la integración de los sectores populares al mercado formal de suelo. Así, entre 1996 y 2006, se entregaron más de un millón y medio de títulos en zonas urbanas, lo que convirtió al Perú en un caso emblemático a nivel internacional, siendo replicado o tomado como referencia por diversos países del Sur Global (Fernandes, 2011).

Sin embargo, esta política fue concebida como un proceso de legalización *ex post*, centrado en la regularización de ocupaciones ya consolidadas, muchas de ellas en condiciones precarias y al margen de los instrumentos de planificación urbana. La formalización no se vinculó con la provisión de servicios básicos, ni con programas de vivienda o gestión del territorio. Además, la intervención de COFOPRI se desarrolló mayormente sin una articulación clara con los gobiernos locales, que deberían ser los actores centrales en la gobernanza urbana.

El modelo peruano se caracteriza por una fragmentación institucional que ha limitado la eficacia de la formalización. Las competencias en materia de titulación, catastro, urbanismo y servicios están distribuidas entre múltiples entidades: COFOPRI, municipalidades, Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), Ministerios de Vivienda y de Agricultura, entre otros. Esta dispersión ha generado superposición de funciones, vacíos normativos y una débil coordinación intergubernamental.

Durante la década de 2000, algunos esfuerzos buscaron corregir esta situación, como el retorno de ciertas competencias a los municipios o la creación de programas como “Mi Barrio”, que intentaron incorporar criterios de urbanismo. Sin embargo, en la práctica, la lógica técnica y masiva de titulación continuó predominando, sin que se desarrollaran mecanismos eficaces de planificación participativa ni de inversión en servicios urbanos. Además, como han señalado Caverio (2012) y Yamamoto (2022), la formalización no se ha vinculado adecuadamente con el sistema catastral nacional, lo que ha generado incongruencias entre los títulos otorgados y la realidad física del territorio. A ello se suma la debilidad en la gestión del suelo estatal y la carencia de una política nacional de suelo que permita ordenar su uso y evitar la reproducción de la informalidad.

Uno de los principales problemas del modelo es su incapacidad para generar condiciones urbanas adecuadas. La formalización ha otorgado seguridad jurídica sobre lotes ubicados en zonas sin acceso a agua potable, saneamiento, electrificación, movilidad ni espacios públicos. En muchos casos, el título ha sido un acto administrativo desconectado de una verdadera transformación urbana. Este fenómeno ha sido descrito por diversos autores como una forma de “legalización de la precariedad” o “formalización de la exclusión” (Fernández-Maldonado y Bredenoord, 2010; Calderón, 2004). La entrega del título crea una ilusión de integración urbana, pero no modifica las condiciones estructurales de segregación ni los patrones de desigualdad socioespacial. Las familias beneficiadas siguen viviendo en barrios periféricos, vulnerables y estigmatizados, sin acceso real a las oportunidades de la ciudad.

Más aún, la formalización sin urbanización puede generar efectos adversos. Por un lado, puede incentivar nuevas ocupaciones ilegales en zonas de expansión urbana, bajo la expectativa de futuras regularizaciones. Por otro, puede consolidar procesos especulativos y mercantilistas en los que el suelo informal se convierte en objeto de transacciones irregulares, muchas veces vinculadas al tráfico de terrenos y al clientelismo político. Pimentel (2020), por ejemplo, muestra cómo las mafias del suelo operan en Lima promoviendo invasiones que luego buscan ser legalizadas mediante presión política. En este contexto, el título no solo no resuelve el problema de acceso a suelo urbano, sino que puede alimentar una lógica perversa de producción informal de la ciudad.

La debilidad más estructural del modelo peruano de formalización es su falta de articulación con el territorio. La política se ha centrado en el saneamiento legal de la tenencia, sin considerar los aspectos urbanísticos, ambientales o de sostenibilidad. El otorgamiento de títulos ha sido, en muchos casos, independiente de la aptitud del suelo, su ubicación respecto al plan urbano, o su integración al sistema de movilidad y equipamiento. Como señalan Villalobos (2021) y Caveró (2012), esta ausencia de planeamiento ha contribuido al crecimiento desordenado de las ciudades, a la ocupación de áreas de riesgo, y a una expansión urbana difusa y fragmentada. La reciente Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley 31313) y la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030 intentan revertir esta tendencia, pero aún falta un marco operativo que articule titulación, urbanismo y gestión del suelo.

En este sentido, el modelo peruano reproduce una contradicción estructural: busca consolidar la propiedad como base de la ciudadanía urbana, pero no garantiza las condiciones materiales ni territoriales que hagan posible el ejercicio de esa ciudadanía. Este ha sido eficaz en términos cuantitativos, al lograr la titulación masiva de predios, pero ha fracasado en su dimensión cualitativa, al no garantizar el acceso a una ciudad habitable, equitativa y planificada. La visión legalista y tecnocrática del proceso ha invisibilizado su dimensión urbana, social y ambiental, reduciendo la formalización a un acto registral desvinculado del territorio. Superar estas limitaciones exige repensar la formalización como parte de una política de justicia urbana, en la que el título de propiedad sea solo un componente dentro de un proceso más amplio de urbanización con derechos. Ello requiere reformar el marco normativo, articular las competencias institucionales, fortalecer la planificación territorial y promover una gobernanza urbana participativa.

4. IMPACTOS SOCIOESPACIALES DE LA FORMALIZACIÓN SIN URBANIZACIÓN

La formalización del suelo, entendida como la titulación jurídica de predios informales, ha sido promovida por el Estado peruano como una política central para integrar a millones de ciudadanos al sistema legal. Sin embargo, cuando esta formalización no se acompaña de procesos de urbanización –es decir, de infraestructura, servicios, planeamiento y articulación con la ciudad formal–, sus efectos no solo son limitados, sino también potencialmente perversos. En esta sección se analizan los impactos socioespaciales que ha producido este modelo: la reproducción de la precariedad, la consolidación de la segregación territorial, la legitimación de patrones informales de expansión urbana y la generación de nuevas dinámicas de exclusión y conflicto.

Uno de los principales efectos de la formalización sin urbanización es la consolidación de lo que podríamos llamar una “precariedad legalizada”: asentamientos formalmente titulados, pero materialmente excluidos. Las familias reciben un título de propiedad que garantiza seguridad jurídica respecto a la tenencia del suelo, pero que no se traduce en mejoras efectivas en su calidad de vida. Esta paradoja ha sido

ampliamente documentada por estudios empíricos en Lima, Arequipa, Trujillo y otras ciudades intermedias del Perú.

El título, en estos contextos, no ha funcionado como catalizador de inversión pública ni privada. Al contrario de lo que preveía el modelo inspirado por Hernando de Soto, la formalización no ha facilitado el acceso al crédito en la mayoría de los casos. Como revela Fernández-Maldonado y Bredenoord (2010), los hogares no perciben un aumento significativo en su capacidad de endeudamiento o en el valor de su propiedad. El título se vuelve simbólicamente relevante, pero no funcional. Este fenómeno ha sido denominado por Cavero (2012) como “titulación sin ciudad”. Es decir, se reconoce el derecho de propiedad, pero se niega el derecho a la ciudad: a los servicios, al espacio público, a la movilidad y a la participación.

El modelo de formalización vigente ha contribuido a consolidar un patrón de ciudad fragmentada, en la que coexisten territorios plenamente urbanizados con zonas legalmente regularizadas, pero físicamente excluidas. Esta segregación espacial reproduce desigualdades estructurales entre ciudadanos de “primera” y “segunda clase”, según su localización geográfica, acceso a servicios y conectividad. La expansión urbana informal, regularizada *ex post*, ha incentivado el crecimiento de ciudades periféricas, desconectadas del núcleo urbano, con baja densidad, infraestructura mínima y acceso limitado al transporte público. Estos espacios funcionan como “ciudades dormitorio” o enclaves marginales, donde la vivienda se convierte en refugio, pero no en plataforma de ciudadanía.

La desarticulación entre el título y el acceso a derechos básicos refuerza la exclusión social y territorial (Muñoz, Lobon y Ochoipoma, 2024). Como lo plantea Villalobos (2021), el crecimiento urbano desordenado ha sido una consecuencia directa de la falta de planificación estatal, y ha perpetuado una estructura urbana profundamente desigual y segmentada. La existencia de programas masivos de titulación, sin mecanismos de prevención y fiscalización del uso del suelo, ha generado incentivos perversos. En particular, ha alimentado la expectativa de que toda ocupación será eventualmente formalizada, lo cual ha legitimado nuevas invasiones de terrenos, incluso en zonas de alto riesgo o de valor ambiental.

Este fenómeno ha sido ampliamente documentado en estudios sobre el tráfico de tierras en la periferia de Lima, especialmente en distritos como Carabaylo, San Juan de Lurigancho o Villa María del Triunfo. Como muestra Pimentel (2020), los lotes se “toman” no para vivir, sino para vender, operando como mercancía dentro de un mercado informal del suelo que incluye redes delictivas, autoridades locales coludidas y lógicas clientelares. La titulación, en este contexto, deja de ser un derecho y se convierte en una recompensa política o en una herramienta de legitimación de operaciones ilícitas (García Cristóbal, 2018). Esta dinámica erosiona la autoridad del Estado, debilita la planificación urbana y fomenta la ocupación de suelos inadecuados o peligrosos.

Al centrar la formalización exclusivamente en la propiedad privada individual, el modelo peruano ha debilitado el principio de función social de la propiedad, que exige que su ejercicio contribuya al interés general. En lugar de ser una herramienta para la integración y la equidad territorial, el título se convierte en un fin en sí mismo, desligado de obligaciones urbanas o sociales. Esto ha tenido efectos críticos en la gobernanza del suelo. Por un lado, se reduce la capacidad de los municipios para planificar el crecimiento urbano de manera anticipada. Por otro, se normaliza la ocupación informal como mecanismo de acceso al suelo, desplazando a las políticas de oferta pública de suelo urbanizado y vivienda digna. Además, la concepción individualista del derecho de propiedad limita el desarrollo de formas colectivas o comunitarias de tenencia, como el copropietario, la propiedad comunal o los fideicomisos urbanos, que podrían ofrecer soluciones más adecuadas y sostenibles para los sectores populares.

Uno de los impactos más relevantes, pero menos visibles, de la formalización sin urbanización es la invisibilización de la ciudadanía urbana. La política pública no reconoce al habitante informal como sujeto de derechos urbanos, sino como “beneficiario” de una medida legal. No hay participación en el diseño de los programas, ni mecanismos claros de exigibilidad o control social. El ciudadano se convierte en receptor pasivo de un título, sin poder incidir en la mejora de su entorno. Esta lógica verticalista reproduce relaciones asistencialistas, debilita los vínculos comunitarios y reduce el sentido de pertenencia al territorio. En lugar de empoderar a las poblaciones para exigir su

derecho a la ciudad, la formalización puede operar como mecanismo de desmovilización. Frente a ello, la experiencia de países como Brasil o Colombia muestra que la formalización con participación –mediante planes directores participativos, presupuestos públicos vinculados y procesos de concertación– puede generar dinámicas de apropiación, control democrático del suelo y fortalecimiento del tejido social.

De esta manera, la formalización del suelo sin urbanización ha producido una serie de impactos negativos que cuestionan profundamente su legitimidad como política pública. Lejos de garantizar inclusión y justicia urbana, ha consolidado patrones de exclusión, precariedad y fragmentación territorial. Ha incentivado la informalidad, debilitado la planificación, y socavado la función social del suelo urbano. El título de propiedad, en este contexto, se convierte en una herramienta simbólica pero vacía, incapaz de garantizar condiciones de vida digna ni acceso efectivo a la ciudad. Para revertir estos efectos, es urgente replantear la formalización desde un enfoque integral que articule titulación con urbanismo, participación ciudadana, inversión pública y prevención de la informalidad.

5. HACIA UN MODELO INTEGRAL: PROPUESTAS PARA UNA FORMALIZACIÓN CON JUSTICIA URBANA

Frente a las múltiples limitaciones del modelo estatal de formalización del suelo en el Perú –ya examinadas en las secciones anteriores– resulta indispensable avanzar hacia un enfoque integral que articule la dimensión jurídica de la propiedad con los procesos de urbanización efectiva, planificación territorial, servicios básicos y participación ciudadana. Este cambio de paradigma exige no solo reformas normativas e institucionales, sino también una nueva comprensión del territorio como espacio de derechos colectivos y no como mera mercancía legalizable.

El primer paso hacia un modelo integral consiste en sustituir la lógica lineal de “titulación = formalización” por un enfoque territorial, progresivo y multisectorial. Esto implica reconocer que el derecho de propiedad no puede ser ejercido plenamente si no se vincula al derecho a la

ciudad y a condiciones urbanas mínimas: acceso a agua, saneamiento, electricidad, vías, espacios públicos y servicios sociales.

Para ello, es necesario concebir la formalización como un proceso territorializado, que parta del diagnóstico de cada asentamiento (localización, riesgos, densidad, equipamiento) y defina rutas diferenciadas de intervención. No todos los barrios requieren el mismo tipo de tratamiento: algunos podrán ser formalizados con rapidez; otros requerirán procesos de reubicación asistida, urbanización previa o incluso contención. Asimismo, se requiere adoptar un enfoque preventivo, que no solo actúe sobre el nivel de informalidad existente, sino que genere mecanismos eficaces de control y gestión del crecimiento urbano. Ello implica crear suelo urbanizado disponible para sectores populares, a través de políticas de oferta pública, bancos de suelo, reservas urbanas y mecanismos de habilitación urbana con fines sociales.

Uno de los déficits estructurales del modelo vigente es la desconexión entre la titulación registral y la planificación urbana. Por ello, cualquier estrategia de formalización debe estar plenamente integrada en los Planes de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial, de carácter vinculante. Solo así se evitará la regularización de zonas no aptas para uso urbano (por riesgo, valor ambiental o conflicto legal). Para ello, es fundamental fortalecer la capacidad normativa y técnica de los gobiernos locales, que deben recuperar protagonismo en la gestión del suelo. Actualmente, muchos municipios carecen de oficinas de catastro, planificación o control urbano, lo que limita su acción y genera dependencia del Estado central.

La formalización debe estar condicionada a la existencia de planes de urbanización progresiva, con cronogramas de inversión pública en infraestructura básica (Fernández-Maldonado y Bredenoord, 2010). No se trata de paralizar la titulación, sino de vincularla a compromisos concretos de urbanización. Esta articulación debe ser intersectorial: Ministerio de Vivienda, municipalidades, empresas prestadoras de servicios, COFOPRI y SUNARP deben coordinar objetivos comunes bajo una política nacional de suelo urbano. Asimismo, se deben establecer criterios de priorización social, que den preferencia a familias vulnerables, zonas con alta consolidación, ausencia de conflictos y potencial de integración urbana. Este enfoque contribuirá a evitar que la regu-

larización se convierta en una herramienta de clientelismo político o especulación.

El cambio de modelo requiere una reforma integral del marco jurídico vigente, particularmente de las normas que regulan las competencias de COFOPRI, la legislación catastral, la Ley de Regularización de Asentamientos Humanos y los procedimientos de habilitación urbana. En esa línea, se propone que la legislación establezca expresamente que todo proceso de formalización debe incluir un componente obligatorio de urbanización básica, entendido como un mínimo vital urbano que garantice condiciones elementales de habitabilidad. Asimismo, resulta indispensable incorporar la función social de la propiedad como principio rector en los procedimientos de formalización, de modo que el reconocimiento de la propiedad no se limite a un acto registral, sino que cumpla una finalidad pública de ordenamiento y justicia territorial.

De igual modo, se plantea la inclusión de cláusulas urbanísticas en los títulos de propiedad, mediante las cuales el beneficiario asuma el compromiso de respetar las normativas sobre uso del suelo, densidad, edificabilidad y acceso a servicios básicos. Finalmente, se propone fortalecer las atribuciones de las municipalidades para prevenir y detener ocupaciones ilegales, suspender procesos de formalización en zonas no aptas y promover proyectos de urbanismo social orientados a la integración de los barrios populares en la estructura urbana formal.

En el plano institucional, se propone reformular COFOPRI como agencia de coordinación multisectorial, que ya no actúe de forma autónoma sino como articuladora de procesos territoriales integrados. Esta agencia debería operar con base en planes urbanos y en colaboración estrecha con gobiernos locales y regionales. También se deben crear observatorios urbanos, integrados por Estado, academia y sociedad civil, que evalúen la eficacia y equidad de los procesos de formalización. La transparencia, rendición de cuentas y monitoreo ciudadano son claves para legitimar las políticas públicas en este campo.

La experiencia latinoamericana demuestra que los procesos de formalización más exitosos son aquellos que incorporan a la comunidad como actor protagónico. El modelo peruano, por el contrario, ha sido esencialmente tecnocrático y verticalista, con escasos mecanismos de

consulta o concertación. Un modelo integral debe incorporar la participación ciudadana en todas las etapas del proceso: diagnóstico, planificación, ejecución, seguimiento. Para ello, se pueden emplear mecanismos como asambleas vecinales, presupuestos participativos, mesas técnicas barriales o convenios de gestión compartida. Además, es clave promover la educación cívico-urbana, que permita a las comunidades conocer sus derechos, entender los procesos administrativos, evitar la manipulación clientelar y participar de manera informada. La formalización no debe verse como una dádiva estatal, sino como un ejercicio de corresponsabilidad social.

América Latina ofrece ejemplos valiosos de políticas de formalización integradas. Entre ellos destacan Brasil con el *Estatuto da Cidade* que establece principios de función social de la propiedad, planes directores obligatorios y herramientas como el ZEIS (Zonas Especiales de Interés Social), que permiten regularizar y urbanizar con criterios de justicia social (Marques Da Costa y Antonello, 2021). Asimismo, se tiene el caso de Colombia con los programas de legalización urbanística y titulación en Bogotá incluyen condiciones previas de infraestructura, mapas de riesgo y participación comunitaria. Se priorizan barrios con procesos de urbanismo participativo (Torres, 2012). Adicionalmente, Ecuador y Uruguay han impulsado fideicomisos urbanos y bancos de tierra que permiten adquirir suelo con fines sociales y prevenir la expansión informal (Guevara, 2023). Estas experiencias muestran que la titulación debe ser parte de un sistema integral de gestión del suelo, donde el Estado actúe no solo como registrador, sino como garante del acceso a la ciudad y al bienestar colectivo.

Transitar hacia un modelo de formalización con justicia urbana implica reconocer que la seguridad jurídica, por sí sola, no transforma realidades territoriales. Solo cuando el título de propiedad se articula con planificación, servicios, participación y gobernanza democrática, se convierte en herramienta de inclusión y no de perpetuación de la exclusión. El Perú tiene la oportunidad de reformular su política de formalización, incorporando aprendizajes nacionales e internacionales, fortaleciendo la institucionalidad local y poniendo en el centro a las personas y no a los procedimientos. Este cambio de enfoque no es técnico, sino político y normativo: implica concebir la ciudad como un derecho, y no como un privilegio.

6. CONCLUSIONES

La política estatal de formalización del suelo urbano en el Perú, centrada durante décadas en la titulación individual como solución central al problema de la informalidad, ha demostrado ser insuficiente para garantizar una inclusión urbana efectiva y sostenible. Si bien este modelo ha permitido dotar de seguridad jurídica a millones de hogares, lo ha hecho a través de un enfoque técnico-administrativo profundamente desvinculado del territorio, de la planificación urbana y de la provisión de servicios públicos básicos.

Como se ha analizado a lo largo de este artículo, la formalización concebida como simple legalización de la tenencia de la tierra, sin acompañamiento de procesos de urbanización y articulación institucional, ha generado una serie de impactos socioespaciales adversos: consolidación de la precariedad habitacional, reproducción de la segregación territorial, debilitamiento de la función social de la propiedad, incentivo a nuevas ocupaciones ilegales y expansión del tráfico informal de terrenos. Lejos de ser una herramienta de justicia territorial, el modelo actual ha contribuido, en muchos casos, a legitimar y perpetuar la exclusión.

El marco conceptual del derecho a la ciudad ha permitido replantear críticamente esta lógica, proponiendo un enfoque alternativo que integre los derechos a la vivienda, a la infraestructura urbana, a la movilidad, al espacio público y a la participación en la producción del territorio. Este enfoque implica superar la visión individualista de la propiedad como fin último del proceso, para concebirla como un instrumento al servicio del bienestar colectivo y de la ciudad democrática.

En base al análisis realizado, se plantean las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. La formalización no puede seguir siendo un fin en sí mismo. Debe integrarse dentro de una política nacional de desarrollo urbano que considere los componentes territoriales, sociales y ambientales del espacio urbano.
2. Es urgente reformar el marco normativo vigente, incorporando principios como la función social de la propiedad, la vinculación

obligatoria con el planeamiento urbano y la exigencia de estándares mínimos de urbanización para el reconocimiento legal del suelo.

3. La planificación territorial debe recuperar centralidad, con instrumentos vinculantes y competencias claras para los gobiernos locales. La articulación entre titulación y urbanismo es indispensable para evitar la consolidación de territorios formalmente reconocidos, pero materialmente excluidos.
4. La participación ciudadana debe ser eje del proceso de formalización, garantizando transparencia, apropiación social del territorio y control sobre posibles abusos de poder o prácticas clientelares.
5. Es necesario aprender de experiencias latinoamericanas exitosas, como los modelos brasileño y colombiano, que integran titulación con urbanismo social, servicios y participación comunitaria.

En suma, la formalización con justicia urbana no es solo una cuestión técnica o jurídica, sino profundamente política. Requiere un Estado con capacidad de gobernar el territorio, con voluntad de garantizar derechos y con visión de ciudad como bien común. El reto es pasar de una política de legalización a una política de integración: que no se limite a entregar títulos, sino que asegure el acceso pleno y equitativo a la ciudad.

FINANCIACIÓN

- Esta investigación cuenta con el soporte del programa predoctoral AGAUR - FI ayudas (2025 FI-1 00772) Joan Oró de la Secretaría de Universidades e Investigación del Departamento de Investigación y Universidades de la Generalitat de Cataluña y del Fondo Social Europeo Plus.
- Este trabajo se enmarca dentro del proyecto “Gobernanza conductual y bienes fundamentales: diseño, herramientas y garantías jurídicas de la actuación administrativa” (PID2023- 146452NB-I00) financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE. Equipo de investigación y de trabajo de Derecho administrativo (IP1. Dr. Vicenç Aguado i Cudolà).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Calderón Cockburn, J. (2004). The formalisation of property in Peru 2001-2002: The case of Lima. *Habitat International*, 28(2), 289-300. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(03\)00072-9](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(03)00072-9)
- Calderón Cockburn, J. (2017). La insoportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú. En *El arte del desgobierno* (pp. 221-235). DESCO. https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1118/12_Calderon_PHj17.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Campos Delgado, N. C. (2019). El sistema de titulación y formalización de las posesiones y propiedades informales en el Perú. *REVISTA CIENTIFICA EPISTEMIA*, 3(2), 46-52. <https://doi.org/10.26495/re.v1i2.1122>
- Cavero Velaochaga, M. (2012). La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la Titulación. En *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano* (pp. 423-440). FLACSO Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52622.pdf>
- Chanampa, M. E., y Lorda, M. A. (2020). Asentamientos informales y regularización urbana. La producción de territorialidades en tensión. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 141-150. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.69896>
- Decreto Supremo 012-2021-Vivienda. Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con horizonte temporal al 2030. 15 de julio de 2021. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú. Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1287519>
- Decreto Legislativo 803. Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. 22 de marzo de 1996. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú. Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H770476>
- Fernandes, E. (2007). Constructing the 'Right To the City' in Brazil. *Social & Legal Studies*, 16(2), 201-219. <https://doi.org/10.1177/0964663907076529>
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE (Santiago)*, 34(102). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>
- Fernandes, E. (2011). *Regularization of informal settlements in Latin America*. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf
- Fernández-Maldonado, A. M., y Bredenoord, J. (2010). Progressive housing approaches in the current Peruvian policies. *Habitat International*, 34(3), 342-350. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.11.018>

- García Cristóbal, A. (2018). La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX: Julio Calderón Cockburn. Lima, Punto Cardinal Editores, 2016. *Revista de sociología (Lima, Peru)*, 26, 305-308. <https://doi.org/10.15381/rsoc.v0i26.19003>
- Guevara, T. (2023). Instrumentos de gestión de suelo. Revisión de la experiencia comparada. *Cuaderno Urbano*, 36(36). <https://doi.org/10.30972/crn.36367224>
- Harvey, D. (2003). The right to the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), 939-941. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2003.00492.x>
- Inostroza, L. (2017). Informal urban development in Latin American urban peripheries. Spatial assessment in Bogotá, Lima and Santiago de Chile. *Landscape and Urban Planning*, 165, 267-279. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.03.021>
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit a la ville*. Éditions Anthropos.
- Lei 10.257 de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 10 de julho de 2001. *Diário Oficial da União*, 11 de julho de 2001. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm
- Ley 31313. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. 25 de julio de 2021. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú. Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1288685>
- Marques Da Costa, E., y Antonello, I. T. (2021). Urban Planning and Residential Segregation in Brazil-The Failure of the “Special Zone of Social Interest” Instrument in Londrina City (PR). *Sustainability*, 13(23), 13285. <https://doi.org/10.3390/su132313285>
- Muñoz Ccuro, F. E., Lobon Cervantes, M. J., y Ochoipoma Guerrero, J. (2024). La función del estado y la posesión informal en la sociedad urbanística. *Revista científica en ciencias sociales*, 6, 01-18. <https://doi.org/10.53732/rccsociales/e601110>
- Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. a Secretaría de Habitat III. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Pimentel Sánchez, N. (2020). ¿Tomar lotes para vivir o para vender? Tráfico de tierras y práctica clientelar en la periferia urbana. 31, 133-159. <https://revista-sinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociologia/article/view/19279>
- Purcell, M. (2002). Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal*, 58(2/3), 99-108. <https://doi.org/10.1023/B:GEJO.0000010829.62237.8f>

- Rioja García, L. F., Segura Martel, X. N., Vílchez Vargas, X. A., Ortiz Sánchez, I., Lau Gastelo, E., Fernández Salas, J. C., Ramírez Corzo Nicolini, D., y Devoto Ykeho, A. (2021). El 'derecho a la ciudad' y su reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico peruano. *THEMIS Revista de Derecho*, 80, 193-208. <https://doi.org/10.18800/themis.202102.009>
- Rolnik, R. (2011). Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(2), 239-255. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.01036.x>
- Schiavo, E., Gelfuso, A., y Vera, P. (2017). El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina. *Cadernos Metrópole*, 19(38), 299-312. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3812>
- Soto, H. de. (2001). *El Misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Península.
- Torres, D., y Ruiz-Tagle, J. (2019). ¿Derecho a la vivienda o la propiedad privada? De la política pública a la informalidad urbana en el Área Metropolitana de Lima (1996-2015). *EURE (Santiago)*, 45(136), 5-29. <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v45n136/0717-6236-eure-45-136-0005.pdf>
- Torres Tovar, C. A. (2012). Legalización de barrios: Acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41 (3), 441-471. <https://doi.org/10.4000/bifea.304>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2017). *Sentencia Exp. N.º 06251-2013-PA/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/06251-2013-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Sentencia Exp. N.º 02093-2021-PA/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/02093-2021-AA.pdf>
- Yamamoto Suga, C. F. (2022). La formalización de la propiedad predial en el Perú. *Lucerna Iuris et Investigatio*, 3, 135-145. <https://doi.org/10.15381/lucerna.n3.23908>



Resisting Gentrification in Historic Coastal Cities: The Urbanization of Charleston and Porto

Resistindo à gentrificação em cidades costeiras históricas: a urbanização de Charleston e Porto

Jessica M. Moeller

Charleston School of Law

Assistant Dean of Experiential Learning and Visiting Professor of Law

jmoeller@charlestonlaw.edu

ORCID no. 0009-0009-6817-545X

ABSTRACT: This article examines the parallel challenges faced by two historically significant coastal cities, Charleston, South Carolina, and Porto, Portugal, as they navigate the pressures of modern urbanization and the consequential risks of gentrification. Despite their distinct cultural and historical trajectories, both cities face similar threats to their unique identities and the displacement of long-term communities. This paper will explore the rationales of urbanization in each context, the indicators of gentrification in Charleston, complicated by its history of racial disparities, and in Porto, fueled by its expansive tourism district. By investigating the existing preventative measures and urban planning strategies adopted by each city, this article critically examines their efficacy in mitigating the negative impacts of gentrification. This comparative analysis not only identifies the social and cultural pressures of gentrification, but also identifies potential legal and policy frameworks, such as housing laws, zoning ordinances, and heritage protection measures, that can better equip historic coastal cities like Charleston and Porto to balance urban growth and suburban sprawl with heritage preservation and social equity. The ultimate goal is to ensure an equitable future for all residents during this era of increased global mobility.

Keywords: gentrification, urbanization, historic preservation, Charleston, Porto

RESUMO: Este artigo examina os desafios paralelos enfrentados por duas cidades costeiras historicamente significativas, Charleston, Carolina do Sul, e Porto, Portugal, enquanto enfrentam as pressões da urbanização moderna e os riscos consequentes da gentrificação. Apesar das suas trajetórias culturais e históricas distintas, ambas as cidades enfrentam ameaças semelhantes às suas identidades únicas e à deslocação de comunidades de longa data. Este artigo explorará as justificações da urbanização em cada contexto, os indicadores de gentrificação em Charleston, complicados pelo seu historial de disparidades raciais, e no Porto, alimentados pelo seu amplo distrito turístico. Ao investigar as medidas preventivas existentes e as estratégias de planeamento urbano adoptadas por cada cidade, este artigo examina criticamente a sua eficácia na mitigação dos impactos negativos da gentrificação. Esta análise comparativa não só identifica as pressões sociais e culturais da gentrificação, como também identifica potenciais quadros legais e políticos, tais como leis de habitação, decretos de zoneamento e medidas de protecção do património, que podem equipar melhor as cidades costeiras históricas como Charleston e Porto para equilibrar o crescimento urbano e a expansão suburbana com a preservação do património e a equidade social. O objetivo final é garantir um futuro equitativo para todos os residentes durante esta era de maior mobilidade global.

1. INTRODUCTION: A TALE OF TWO CITIES / INTRODUÇÃO: UM CONTO DE DUAS CIDADES

For decades, the allure of the coast has drawn families symbolizing aspirations of future prosperity or a serene retirement, and since the 1960s, migration patterns in the United States have shown increased populations in key coastal cities (Wilson & Fischetti, 2010). The need for ample housing reflected this population growth and urbanization trend, and by the end of 2008, housing units along the coastline had grown 126%. The advent of remote work, significantly accelerated by the 2020 pandemic, further amplified this trend, enabling individuals to reside in desirable coastal locales while maintaining employment in inland or more densely populated urban centers (Marcus, 2022). In the United States, this phenomenon has led to a notable surge in migration to cities like Charleston, South Carolina. According to the U.S. Census Bureau, coastal population density has steadily increased for over half a century, with more than 39% of the U.S. population now living in coastal counties (National Ocean Service, 2024).

Across Europe, similar patterns have emerged, with population growth expanding beyond historic city centers, creating rings of urban sprawl around popular tourist destinations. This trend is particularly evident in Porto, Portugal, where lifestyle migration and tourist influx have driven housing costs alarmingly high and altered the urban fabric (Fernandes et al., 2018).

While numerous other coastal and historic cities across the United States and Europe undoubtedly face increased migration and subsequent urbanization, Charleston and Porto offer compelling case studies. Situated across the Atlantic from one another, these two cities share striking similarities: rich histories, coastal proximity, and significant tourism industries. Porto's historical core was deemed a World Heritage Site by UNESCO in 1996 and is one of the oldest city centers in Europe, and a gateway to many more (Nash, 1992). Charleston is one of the oldest cities in the United States, founded in 1670, and one of the leading colonies when the country was established. Despite these claims to fame, they also grapple with common challenges stemming from rapid urbanization, particularly the pervasive issue of gentrification.

This article posits that by examining the unique manifestations and policy responses to gentrification in Charleston and Porto, we can derive valuable insights into effective urban planning and legal frameworks necessary to preserve cultural heritage, ensure social equity, and promote environmental sustainability in historic coastal environments globally. While this article situates Charleston and Porto within broader patterns of coastal urbanization, it does so with a particular focus on legal and policy instruments. By comparing available frameworks and planning initiatives across the two cities, this article adopts a comparative legal-urban planning approach, assessing how law can serve as both a driver and a brake on gentrification.¹

2. DEFINING GENTRIFICATION AND ITS MANIFESTATIONS / DEFININDO GENTRIFICAÇÃO E SUAS MANIFESTAÇÕES

Gentrification is not an abrupt event but a gradual transformation, creeping into neighborhoods and altering their social, economic, and cultural landscapes. Dictionaries and scholars have attempted to define what exactly gentrification is *ad nauseam*. However, in 1964, Glass provided us with what has become a very popular and well-understood description of this process. “One by one, many of the working-class quarters have been invaded by the middle class – upper and lower ... until all or most of the working-class occupiers are displaced, and the whole social character of the district is changed” (Glass, 1964., p. xvii, as cited in Yeom, 2018). This definition highlights the core elements of gentrification: an influx of higher-income residents into previously lower-income areas, leading to physical redevelopment, increased

¹ This article relies primarily on official public databases and documentary sources, including the United States Census Bureau, the European Urban Audit, and municipal housing and zoning plans in Charleston and Porto. It also draws on national legislation and municipal housing ordinances that were once in place, that have since been halted. Data reflect the most recent research completed 30 July 2025. Much census data, while available in 2025, is only as recent as 2023. Limitations include access to some proprietary municipal records and reliance on translated versions of certain Portuguese statutes. See *generally* Eurostat, Urban Audit Database, (2023), <https://ec.europa.eu/eurostat>; U.S. Census Bureau, Decennial Census of Population and Housing (2000, 2010, 2020), <https://www.census.gov>.

property values, and ultimately, the displacement of original inhabitants and a transformation of the neighborhood's social fabric.

However, as scholarly discourse has evolved, the understanding of gentrification has broadened beyond mere physical displacement of groups due to “affordable housing and other policies” (Tighe et al., 2015). This displacement goes beyond forcing current residents out of the community due to economic or other physical strains, to even preventing new residents of similar backgrounds from moving in (Cline, 2017). Certainly, gentrification can manifest in various forms, including cultural displacement, changes in public space utilization, and shifts in public representation, even when physical displacement is mitigated by policy (Tighe et al, 2015, p. 6). Often, as gentrification's effects increase in a community, demographics change to a point that dilutes the political powers of historically black neighborhoods. That loss of minority representation can affect trust in government and political engagement among minority constituents (Tighe et al., 2015, p. 5). Policies aimed at preserving “affordable housing” may slow displacement but rarely stop the erosion of community identity and long-term belonging (Zuk et al., 2015).

In the context of coastal cities like Charleston and Porto, gentrification is often intertwined with tourism and a desire for “lifestyle migration.” The picturesque charm, historic architecture, and coastal amenities that attract tourists also draw new residents seeking a higher quality of life, often leading to increased demand for housing and commercial spaces. This demand, coupled with investment and redevelopment, drives up costs, making it increasingly difficult for long-term, lower-income residents to remain in their communities. Historic preservation efforts that lead to gentrification may preserve physical spaces; however, what is lost is the greater historical familial ties to the city (Bures & Cain, 2008).

Indeed, the growth of tourism is linked to the success of these historic preservation efforts, but only physical representation is maintained. Even something as simple as construction in urban rehabilitation can cause stress due to noise and pollution, negatively impacting local populations' health (Silva et al., 2023). The community's character changes, leading to the displacement of native families, and the overall urban sprawl outward towards new spaces in search of more affordable

housing (Silva et al., 2023). As these families move outwards, there are concerns about the loss of local identity and diversity, and that affluent or corporate users may displace traditional residents and businesses (Fernandes et al., 2018). This can eventually create a tourist monoculture, leading to the displacement of long-term residents and anyone outside of significant wealth, changing the quaint or historical city dynamics that lured the tourists to visit in the first place.

3. URBANIZATION TRENDS AND THE IMPACT OF GENTRIFICATION / TENDÊNCIAS DE URBANIZAÇÃO E O IMPACTO DA GENTRIFICAÇÃO

Cities across the globe, from historic port towns to bustling modern metropolises, are grappling with the complex and often contentious forces of urbanization that lead to gentrification. The push and pull between preservation, economic development, and social equity creates a unique set of challenges for local governments and communities. Indeed, this phenomenon is not isolated to a single region or country; it's a shared experience playing out in different ways on different continents. By examining the distinct histories and recent transformations of Charleston and Porto, we can gain a deeper understanding of the standard drivers of gentrification and the diverse ways communities are affected. For context, in 2024, Charleston was named the number one U.S. city for the 12th year in a row, and in 2023 Porto was named city of the year (Quinn, 2024; Porto: City of the Year, 2023). Because both cities certainly appeal as tourist destinations and historical powerhouses, they serve as authoritative case studies of the modern urban dilemma: how to embrace progress and prosperity without sacrificing the very people and cultures that make a city unique.

3.1 The Urbanization of Charleston, South Carolina: race, preservation, and pressure / A urbanização de Charleston, Carolina do Sul: raça, preservação e pressão

Charleston, South Carolina, boasts a rich and complex history, profoundly shaped by its origins as a colonial port city and its deep

connection to African and Central “Black” American culture and history. Initially founded in 1670 by English settlers and hundreds of Barbadian planters who settled on the west bank of the Ashley River, an area commonly known as Albermarle Point, Charleston was a city new agriculture (Dunn, 1971). Settling in the Carolinas was a grand emigration from Barbados, and a wide range of migrants brought servants and slaves to South Carolina in search of expansion opportunities. The city’s foundation and its subsequent growth on the peninsula between the Cooper and Ashley rivers established strategic importance (Charleston: A Historical Overview, 2007). Its black American population, particularly the Gullah Geechee people, shaped the city’s culture and economy. Over the centuries, Charleston evolved into a significant cultural and economic hub, with its black American communities playing a pivotal role in shaping its identity. Unfortunately, part of Charleston’s economic trade fame was that it became America’s largest port of entry during the Transatlantic Slave Trade (Battle & White, 2013).

This historical legacy now confronts the pressure of modern urbanization and gentrification. From the 1990s onward, Charleston-like many American cities—experienced a reversal of the “white flight” era. The post-industrial era brought massive demographic shifts. Gentrification returned wealthier, often white, residents to urban centers, driving up property values and displacing African and Central American communities through economic pressure from potentially lucrative land (Fenton, 2022).

According to census data, between 2000 and 2020, the city’s traditionally black American population was slowly replaced with a more predominantly white population. The median home price in Charleston rose over 70% between 2010 and 2020, with property taxes and renovation costs pricing out many long-term residents (Charleston County, Housing Our Future, 2023). One illustrative example is the East Side neighborhood, once a predominantly black community with deep historical roots. Redevelopment projects and tourism have transformed the area, bringing wine bars, short-term rentals, and soaring housing costs. Simultaneously, urban sprawl has pushed displaced residents to outer suburbs like Summerville or Goose Creek—areas less connected to the city’s cultural and economic core.

One neighborhood within Charleston, “the East Side,” exemplifies on a smaller scale the larger urbanization effects that Charleston has been facing. This neighborhood was originally planned as a suburb in 1769 by Henry Laurens, a wealthy slave-owner, and slowly the neighborhood transitioned to a working-class neighborhood (Cline, 2017, p. 15). Industrialization in the late 19th and early 20th centuries influenced the socioeconomic status of residents, from the American Tobacco Company on East Bay Street and other prominent churches on Reid and Hanover (Cline, 2017, p. 23). As white residents began to move throughout the peninsula, segregation increased during the 1950s and 1960s and black residents became more concentrated in this East Side neighborhood (Bures & Cain, 2008, p. 4).

Preservation, once a noble cause in Charleston, now cuts both ways. Efforts to maintain architectural heritage, initiated as early as the 1920s, ironically increased gentrification by making the city more attractive to affluent outsiders. Over on the East Side in Charleston, starting in the 1970s, various preservation and planning initiatives aimed to protect the East Side neighborhood’s historic character, but faced significant resistance from residents (Cline, 2017, p. 24). Often, the focus was more cosmetic, such as requiring wooden clapboard siding or decorative brackets, things that certainly kept the quaint charm of the city but ignored the realities of affordability and the strain on local families (Cline, 2017, p. 25). Between 1970 and 1990, home values south of Calhoun Street in this neighborhood increased by 295% (Bures & Cain, 2008, p. 5).

Even in 1984, when the city took steps to provide a comprehensive analysis of the neighborhood’s history, demographics, and physical environment, it did not address the issue of gentrification (Cline, 2017, p. 26). Left unchecked, census data now shows the real-life effects of gentrification in this neighborhood. What was once a large family town is now significantly single-member households, and housing prices increased by 82% from 2000 to 2010 (Cline, 2017, pp. 119, 133). Furthermore, racial demographics shifted from a majority black population to a majority white population, with a 74% decrease in black residents from 1950 to 2010 (Cline, 2017, p. 133).

As one observes the city of Charleston, there are pockets of quaint historical homes, overshadowed next door by newly built mansions.

As these homes are built, or even renovated, the cost of living has ballooned year after year. Families that can trace their ancestry back hundreds of years are now forced to move outward. This escalating cost of living, driven by new development and renovation, directly contributes to the displacement of long-term residents.

The 10-year housing plan launched by the city emphasizes affordability and mixed-use development, yet local zoning restrictions—particularly in neighboring Mount Pleasant—continue to privilege high-income, low-density growth. A unique aspect of Charleston’s urbanization, similar to Porto, is the phenomenon of urban sprawl. While there has been an increase in population within the historic city center, the massive growth has been the circle just around that, in what can best be described as urban sprawl. This outward push forces affected families further into rural communities to find affordable housing, making access to city services, markets, transportation, and health facilities much less attainable. This contrasts with typical gentrification, where displaced residents might move to areas still relatively close to the city center. The combination of central gentrification and surrounding sprawl exacerbates the challenges for vulnerable populations.

3.2 The Urbanization of Porto, Portugal: From Heritage to Hospitality / A urbanização do Porto, Portugal: do patrimônio à hospitalidade

Porto, nestled along the Douro River, has a legacy just as intricate as Charleston. It endured political turbulence during the Estado Novo dictatorship, which left many of its central districts in a state of architectural and infrastructural stagnation. The city’s recovery accelerated in the 2000s, culminating in Porto being named the European Best Destination multiple times. Its designation as a UNESCO World Heritage site and increasing global recognition have made it a highly attractive destination for both visitors and new residents.

However, with fame came strain. Tourism in Porto increased by over 300% between 2010 and 2020. This boom led to a surge in foreign investment, particularly in the short-term rental market. There was an 88% increase in hotel establishments from 2007 to 2017 (Fernandes

et al., 2018). As of 2023, there are over 6,000 active Airbnb listings in the city, many concentrated in the UNESCO-protected historical zone (Santos & Martins, 2023; Franco & Santos, 2021). Neighborhoods like Ribeira and Bonfim have undergone visible transformations. Long-standing residents are either pushed out by rent increases or offered buyouts by investors. Local grocers and hardware stores have been replaced by cafés, boutiques, and coworking spaces. Although the aesthetic appeal of these districts remains, the soul-the daily life of locals-has been significantly altered. In addition, the introduction of the “Gold Visa” program in 2012 attracted foreign investment, further inflating real estate prices, allowing for shifts to more high-end accommodations (Fernandes et al., 2023, p. 6581). Further, the city of Porto has experienced a number of significant urban changes due to large-scale events, from the European Football Cup in 2004, to Ryan Air opening a main base in 2009, and the creation of a metro system between 2001 and 2005. Ultimately, these all complicated the total urbanization of the city to increase its gentrification issues.

This is not simply a new trend. The Porto municipality participated in the Urban Audit project in 1998, which assessed living conditions across European cities (Santos & Martins, 2007, p. 411). It became clear that urbanization was leading to issues like environmental degradation, social exclusion, and insecurity (Santos & Martins, 2007, p. 413). The city’s policies-such as the “MorAr Porto” program-aim to regulate housing and improve livability. Yet enforcement is inconsistent, and tourism’s economic benefits make it politically challenging to limit investor interest. According to a study by Santos (2023), the shift from long-term to short-term rentals correlates directly with depopulation trends in historic areas, particularly among elderly and working-class citizens.

In Porto, the demand for short-term rental accommodations (like Airbnb), boutique hotels, and tourist-oriented businesses has led to the conversion of residential buildings, rising property values, and increased rents. This commercialization of residential areas displaces long-term residents and alters the traditional character of neighborhoods. Things that may seem trivial, such as traffic congestion, access to public transportation, shared mobility, and air quality all become impacted by a influx of a dense urban population, especially one that is not there

with long term ties (Jardim et al., 2023). The impact of gentrification has significantly impacted native families, with local stable populations remaining either the same or significantly lower, as tourist and short-term or “floating” city users continue to rise (Fernandes et al., 2018).

As gentrification and urbanization affect Porto, urban environments are affecting residents’ health in complex ways. Displacement of the local residents has changed a variety of local amenities and services, and most investments have been to the benefit of the affluent population (Santos & Martins, 2023). This can be seen by the prevalence of English names in stores, often contributing to a sense of exclusion for native populations. Frequently, vulnerable groups, particularly older adults and economically deprived individuals, are more adversely affected by these changes (Santos & Martins, 2023, p. 10).

4. LEARNING POINTS AND PREVENTATIVE MEASURES / PONTOS DE APRENDIZAGEM E MEDIDAS PREVENTIVAS

Both Charleston and Porto have implemented various measures to manage urban growth and address the challenges of gentrification. However, the efficacy of these strategies varies, and both cities continue to grapple with balancing development with preservation and equity. Both cities illustrate the double-edged sword of urban revitalization: while it can bring economic benefits and improve infrastructure, it often comes at the cost of displacing long-term residents and eroding cultural heritage. Even further, the focus on climate stability over local economy has shifted some efforts in protecting populations from gentrification’s forces. The urban sprawl observed in both contexts further complicates the issue, pushing vulnerable populations to the periphery and straining public services.

4.1 Charleston’s Approach / Abordagem de Charleston

Charleston has a long-standing history valuing preservation and its local waterways, with a movement initiated as early as the 1920s that led to the cleaning and restoration of historic downtown houses

in the 1970s and 1980s (Charleston: A historical overview, 2007). This successful preservation effort, while protecting architectural heritage, inadvertently contributed to the city's desirability and subsequent increase in property values, leading to higher property taxes that forced many native Charlestonians to move to the suburbs. The 2000 U.S. Census reflected this exodus, showing that fewer than half of the historic peninsula's inhabitants were born in South Carolina (United States Census, South Carolina profile, 2025).

More recently, Charleston has focused on affordable housing as part of a 10-year plan, acknowledging the need to address the displacement issue (City of Charleston Comprehensive Plan, 2020). This legal framework, adopted in 2020, for housing and affordability has centered on zoning ordinances and incentive programs, introducing provisions for mixed-use development and voluntary density bonuses for developers who include affordable housing units (City of Charleston Comprehensive Plan, 2020). However, zoning ordinances and their limitations, particularly in areas like Mount Pleasant, Charleston's suburban neighbor, indicate ongoing struggles to control growth and maintain affordability. What started as an 180-day ban on new apartment plans in April of 2016, was soon extended into a formal two-year ban on new apartments and town homes in 2017 and ultimately was extended for seven years (Mount Pleasant Ordinance No. 25035, 2018; Slade, 2023). While this was intended to ease infrastructure strain, it unintentionally limited unaffordable housing supply. In federal terms, Charleston relies heavily on allocations from the *Housing and Community Development Act of 1974* which funds some affordable housing projects but have not kept pace with rising land values (Housing and Community Development Act, 1974). Inclusionary zoning remains voluntary in Charleston and its surrounding suburbs; without mandatory requirements, the legal framework continues to privilege high-income, low-density development.

While directly across the harbor from Charleston, the town of Mount Pleasant, which now sees significant urban sprawl from Charleston, was primarily agricultural land from the 1600s to the 1900s, and it wasn't until around the 1990s that developers attempted to create more aesthetically pleasing, dense, and traditional communities in this area just off the Charleston Peninsula (Ferillo, 2021). For example, a

brand new brick home in 1987, in the mature neighborhood of Wando Lakes fetched \$87,000 (Empire Properties, 2025). In 2025, the median sale price in Mount Pleasant is \$875,000 (Rocket Homes, 2025). To add to this, the median household income in Charleston County is under \$90,000 annually, making it factually impossible for many to purchase a home (Center for Neighborhood Technology, 2025). One of these zoning ordinance initiatives that could provide a solution to address not only the burdens of affordable housing, but the social and community effects of gentrification is inclusionary zoning (Tecklenburg, 2021, p. 716). This form of zoning incentivizes developers to offer a percentage of units at below-market prices, attempting to promote economic diversity and generate affordable housing with minimal public expenditure (Tecklenburg, 2021, p. 717). Charleston and even Mount Pleasant currently offer density bonuses to developers who are willing to provide affordable housing units voluntarily (City of Charleston Zoning, 2019, § 54-299; Mount Pleasant Development Code, 2023, § 154.08).

These difficult decisions go further as discussions around limiting home-building permits and the expiration of apartment bans highlight the tension between development and managing population influx. Mount Pleasant had initiated a ban on new apartments and townhomes simply because the city's rapid growth could not be supported by its limited infrastructure without considering the broader impacts (Sharpe, 2025). Infrastructure needs were outweighed by the costs of a spike in local housing and rent costs, due to a simple lack of home availability. This exacerbated gentrification's effects when young homebuyers could not afford to stay near their generational homes, and seniors could no longer afford to age in place.

While affordable housing has not been the winning arrow in Charleston's quiver, the families who can trace their roots back to Gullah Geechee culture have found some protection by way of the Gullah-Geechee Cultural Heritage Corridor, designated by Congress, spanning from North Carolina down to Florida (Gullah Geechee Cultural Heritage Commission, National Heritage Areas Act of 2006). The barrier and local islands surrounding Charleston's peninsula have implemented many development regulations akin to affordable housing protections, but instead aimed at preserving and increasing the resilience of the

Gullah Geechee presence in those native lands (Swan, 2025). While minimal, these standards have given the community faith that there is a means to slowing the gentrification trends that have pushed many native families away.

In addition, Charleston and its local communities continue to focus on climate impact preservation. Even in a time when climate change and discussions of how to protect the environment can become political, across the board in Charleston communities have many initiatives to protect local waterways, wildlife, and sea life. From single-use plastic bans and encouraging paper bags, to the prohibition of Grand Tree removals without permits, to the ban of new sea walls regardless of the stature of the home built on the shore, many efforts have been made to respect the local earth community, which in a way retains the historical integrity of the city (Charleston County Ordinance, Sec. 7.5-141-146.2025; Mount Pleasant Zoning Code, Sec. 156.70-710, 2025).

4.2 Porto's Approach / Abordagem do Porto

Porto's urban planning efforts have largely focused on managing its dynamic growth, particularly in relation to traffic, public transport, and air quality (Jardim et al., 2023). While these measures contribute to a more sustainable urban environment, their direct impact on mitigating gentrification, especially tourism-driven displacement, is less clear.

The city has attempted to regulate short-term rentals and urban rehabilitation programs; however, the sheer scale of tourism and investment can often overwhelm such measures. In 2014, Portugal passed a measure that reformed current rental laws and allowed municipalities to regulate local accommodation, or *alojamento local*, such as Airbnb units (Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de Agosto; Directorate of Tourism Supply Development, 2016). By 2017, local municipalities were given the authority to create "containment areas" limiting new tourist accommodations in saturated neighborhoods (Fernandes et al., 2018; Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)). That same year municipalities were given some authority to protect local historical and cultural establishments via a national law, freezing rents for 5 years and giving preference of transfer (Fernandes et al., 2018,

p.195; Lei n.º 42/2017, de 14 de junho). Ultimately, as recently as 2023 and 2024, these containment measures restrictions have continued and even been added to by considering energy efficiency of these homes (Decreto-Lei n.º 76/2024, de 23 de outubro; ; Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro).

In Porto, these powers were applied to the UNESCO heritage zone in 2018. Complementing these restrictions, the “1st Right” program, or *Programa 1.º Direito*, was launched, a national housing initiative designed to support municipalities in providing housing for families lacking adequate accommodations, targeting 3,000 families in need (Fernandes et al., 2023, p. 11). This came with a total investment of EUR 119 million to be utilized from 2000 to 2025 to alleviate the severe housing shortages. Porto implemented this through its MorAr Porto plan, combining national funding with local action to rehabilitate vacant buildings for affordable housing (Greene, 2019; Municipality of Porto, 2019). In addition, a project labeled “Porto De Tradição” aimed to protect local businesses and cultural entities from gentrification (Fernandes et al., 2023, p. 11). This ordinance provided preferential leasing and subsidies to protect long-standing businesses from displacement (Lei n.º 42/2017). These instruments collectively illustrate the city’s multi-level legal response to tourism-driven urbanization, though enforcement remains uneven.

Opponents argue that short-term rentals can even provide various economic benefits, such as job creation and urban revitalization, and while recent legislation in Porto has continued housing restrictions, many have seen a trend of easing measures (Carvalho & Francisco, 2024; Olazábal & Rodrigues, 2024). However, as these benefits slow down, the effects of gentrification seep in with reduced housing availability and rising housing prices (Albuquerque et al., 2024, p. 83). Ultimately, a balance needs to be found between urban tourism and cultural heritage in order for sustainable development to thrive.

“Urban Circular” initiatives appear to show promise, addressing not just gentrification in historic city centers, but tying in the urban sprawl that cities like Porto (and Charleston) are facing, and Porto has seen a significant increase in these initiatives since 2000 (Porsch et al., 2020). These types of circular designed cities have gained attention all throughout the EU and China, especially after the recent global pandemic

in 2019 (Pegorin et al., 2024). Porto has an ambitious plan of becoming a circular city by 2030, broadening resources between each layer of the urban dynamic and suburban sprawl, and its roadmap includes many key infrastructure developments that combat gentrification issues (Porsch et al., 2020, p. 17). Residents are already realizing results, with 16 out of 18 districts having urban garden initiatives, and a growth in ride-sharing services and co-working spaces in such cities (Porsch et al., 2020). While many of these initiatives often find great results in the “green” space, their efficacy in slowing gentrification remains to be seen. Often, there is a tendency to overlook the complexity of urban systems, and in protecting local culture, it is important to address social dimensions alongside economic and environmental factors (Pegorin et al., 2024). The question remains whether this will be the ultimate solution for Porto going forward.

5. FIGHTING FORWARD IN THE RACE AGAINST GENTRIFICATION / LUTANDO NA CORRIDA CONTRA A GENTRIFICAÇÃO

Charleston and Porto, while shaped by unique socio-historical legacies, offer a mirror through which we can understand how global trends in urbanization and gentrification manifest in distinct yet eerily similar ways. The pressures of increased tourism, historic preservation, and lifestyle migration collide with local cultures and long-standing communities. Both cities must grapple with the difficult task of preserving identity in the face of modern economic growth.

Both Charleston and Porto have experienced significant population influxes driven by lifestyle migration, post-pandemic mobility, and tourism (Directorate-General for Migration and Home Affairs, 2023; European Union 2024; Slade, 2025). In both cities, urban growth is accompanied by an upsurge in housing prices and a proliferation of short-term rentals. This development not only displaces local residents but also reshapes the sociocultural fabric of entire neighborhoods. In Charleston, gentrification is deeply intertwined with a legacy of racial injustice, while in Porto, it is more closely tied to economic exclusion through tourism-based redevelopment. The similarity in consequences, such as rising housing costs, cultural dilution, and

political marginalization of vulnerable communities, demonstrates how globalized urban dynamics can override local history unless constrained by well-targeted policy.

When analyzed together, Charleston and Porto reveal several concrete legal and policy opportunities. Laws and ordinances governing zoning, short-term rentals, and cultural heritage protection emerge as decisive instruments in shaping urban development. Inclusionary zoning, for instance, could move from Charleston's voluntary density bonuses to mandatory quotas embedded in municipal ordinances. Porto's national framework for short-term rentals demonstrates the potential of municipal empowerment, though its effectiveness hinges on rigorous enforcement (Decreto-Lei n.º 128/2014; Lei n.º 42/2017). Cultural heritage protections must also move beyond architecture: Charleston's federally designated Gullah Geechee zones offer one example of law recognizing intangible heritage, while *Porto's Porto de Tradição* initiative illustrates how municipal ordinances can safeguard local businesses and cultural life. Both cities could further experiment with legal tools such as community land trusts, tax-based disincentives for vacant properties, and binding master plans that explicitly incorporate anti-displacement measures.

Charleston's approach is deeply rooted in historic preservation and legal frameworks that attempt to shield long-standing black communities, such as through the Gullah Geechee Cultural Heritage Corridor (Boley & Johnson Gaither, 2015, pp. 155-176). However, Charleston's zoning laws and housing initiatives often struggle to keep pace with the velocity of real estate investment and development. Despite the city's 10-year housing plan and affordable housing incentives, rising costs and limited regulatory scope have left many gaps, often isolating communities facing the most dire financial circumstances (Bertrand, 2025).

In contrast, Porto's more recent initiatives reflect a growing European trend toward "urban circularity"—efforts to address gentrification not just through housing policy, but through integrated environmental, social, and economic sustainability strategies. The "1st Right" program and the "Porto de Tradição" initiative indicate a greater emphasis on protecting not only affordability but also the city's intangible cultural assets (Fernandes et al., 2023, p. 11). However, enforcement remains a challenge in the face of overwhelming tourism-driven market forces.

Ultimately, Charleston and Porto reveal several legal and policy opportunities:

- Inclusionary zoning has been sporadically implemented in both cities but could be strengthened with legal mandates rather than voluntary incentives. Charleston's reliance on density bonuses may be insufficient without enforceable quotas.
- Short-term rental regulations are critical. Porto's difficulties in controlling Airbnb saturation suggest a need for legal caps, tiered taxation, and prioritization of long-term leases. Charleston could benefit from implementing stricter licensing and neighborhood caps for short-term rentals, particularly in historically Black neighborhoods.
- Cultural heritage protections should go beyond architectural preservation. Charleston's recognition of Gullah Geechee heritage offers a blueprint for integrating cultural, not just physical, preservation into city planning. Porto's efforts to preserve local businesses and signage could be enhanced with formal heritage zoning overlays.
- Anti-displacement funding mechanisms, such as community land trusts or municipal buy-back programs, may offer both cities new ways to retain residents amidst gentrification.

The juxtaposition of Charleston and Porto demonstrates that historic preservation alone is not enough—cities must proactively integrate equity into urban planning. Both cities are coastal and increasingly desirable places to live, but their policies must center long-term residents and historical narratives in order to maintain authenticity and justice.

Where Charleston's struggles are rooted in America's racial and economic stratification, Porto's challenges reveal the power of global tourism and capital in shaping local housing markets. Each city's shortcomings inform the other's potential. A transatlantic dialogue that fosters shared learning between coastal cities facing similar pressures could lay the groundwork for resilient, inclusive communities in an era of rapid global mobility.

6. CONCLUSIONS / CONCLUSÕES

This article has compared Charleston and Porto as transatlantic case studies of gentrification in historic coastal cities, demonstrating how urbanization pressures manifest differently yet converge in their social effects: displacement, cultural dilution, and affordability crises. Legally, Charleston's reliance on voluntary zoning incentives and federal block grants contrasts with Porto's use of national statutes empowering municipalities to regulate short-term rentals and launch subsidized housing programs. Yet, both frameworks struggle to fully contain the market forces driving gentrification.

The comparative perspective suggests three broader lessons. First, heritage preservation must be redefined legally to include cultural and social identity, not only architectural aesthetics. Second, anti-displacement measures require enforceable legal mandates, whether through mandatory inclusionary zoning in U.S. cities or stricter licensing caps for short-term rentals in European contexts. Third, legal frameworks must be evidence-based, integrating demographic, geographic, and housing market data into urban planning statutes. Current master plans, such as Charleston's 10-year plan, may simply not be enough to protect the wide range of issues that gentrification brings, beyond simply protecting architectural structures.

Future research is needed to go beyond publicly available resources, and to examine the role of master plans as binding legal tools for anti-gentrification, the potential of transnational legal instruments such as UNESCO heritage documents to protect other vulnerable populations such as Dubrovnik, Havana, or New Orleans, and comparing that data further to help understand the dynamics of gentrification in historic coastal cities. By integrating law, policy, and planning historic cities can chart a path toward sustainable growth that preserves both cultural heritage and social equity.

REFERENCES

Albuquerque, H., Quintela, J. A., & Marques, J. (2024). The impact of short-term rental accommodation in urban tourism: A comparative analysis of

- tourists' and residents' perspectives. *Urban Science*, 8(3), 83. <https://doi.org/10.3390/urbansci8030083>
- Battle, M. & White, J. (2013). African passages, Lowcountry adaptations. *Lowcountry Digital History Initiative* (LDHI). <https://ldhi.library.cofc.edu/exhibits/show/africanpassageslowcountryadapt>.
- Bertrand, D. (2025, July 11). Housing gap challenges Charleston. *Charleston City Paper*, <https://charlestoncitypaper.com/2025/07/11/housing-gap-challenges-charleston/>
- Boley, B. B., & Johnson Gaither, C. (2015). Exploring empowerment withing the Gullah Geechee cultural heritage corridor: implications for heritage tourism development in the Lowcountry. *Journal of Heritage Tourism*. 11(2), 155-176. <https://doi.org/10.1080/1743873X.2015.1080712>
- Bures, R.M., & Cain, C. (2008). Dimensions of gentrification in a tourist city, *Population Association of America*. <https://paa2008.popconf.org/papers/81623>
- Carvalho, L., & Francisco, M. (2024, November 21). Local accomodation - Changes to the legal regime in Portugal. *DLA Piper*. <https://www.dlapiper.com/en-us/insights/publications/2024/11/local-accommodation-changes-to-the-legal-regime>
- Center for Neighborhood Technology. (2025). Determining the cost burden of housing and transportation expenses placed on typical Charleston household. *H + T Affordability Index*. <https://htaindex.cnt.org/map/>
- Charleston County, South Carolina. (2025). *Code of Ordinances*, Chapter 7.5 Environment, Article V. Single Use Plastic Carryout Bags, Plastic Straws, and polystyrene/plastic foam products. Sec. 7.5-141-146. https://library.municode.com/sc/charleston_county/codes/code_of_ordinances?nodeId=PTIICOOR_CH7.5EN_ARTVSIUSPLCABAPLSTPOPLFOPR
- Charleston County. (2023, January 30). Housing our future: Charleston County's comprehensive plan for housing and housing affordability. <https://charlestoncounty.org/hof/files/doclib/Housing-Our-Future-Public-Review.pdf>
- Charleston, South Carolina. (2019). § 54-299 Availability. *Charleston, South Carolina-Zoning* https://library.municode.com/sc/charleston/codes/zoning?nodeId=ART2LAUSRE_PT15WOHODIOPZO_S54-299AV
- Charleston: A historical overview. (2007, December 1). *Publication of the American Dialect Society*, 92(1), 1-8. <https://doi.org/10.1215/-92-1-1>

- City of Charleston. (2020). Comprehensive Plan 2020–2030. City of Charleston Planning Department. <https://www.charleston-sc.gov/DocumentCenter/View/31227/Final-City-Plan-Adopted-October-12-2021>
- Cline, C.L. (2017). *Development without displacement: Analyzing factors of historic neighborhoods threatened by gentrification* [Master's thesis, Clemson University]. TigerPrints. https://tigerprints.clemson.edu/all_theses/2612
- Decreto-Lei n.º 128/2014. (2014, August 29). <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/128/2014/08/29/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 42/2017.(2017, June 14). <https://data.dre.pt/eli/lei/42/2017/06/14/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 56/2023.(2023, October 6). <https://data.dre.pt/eli/lei/56/2023/10/06/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 76/2024.(2023, October 23). <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/76/2024/10/23/p/dre/pt/html>
- Directorate of Tourism Supply Development. (2016). Local lodging legal regime. *Turismo de Portugal*. <https://business.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/alojamento-local/Guia-AL-ENG-nov-2017.pdf>
- Directorate-General for Migration and Home Affairs. (2024, June 10). Portugal: 2023 saw highest number of resident migrants on record. *European Union: Migration and Home Affairs*. https://home-affairs.ec.europa.eu/news/portugal-2023-saw-highest-number-resident-migrants-record-2024-06-10_en
- Dunn, R.S. (1971). The English Sugar Islands and the founding of South Carolina. *The South Carolina Historical Magazine*, 72(2).
- Empire Properties. (2025). Charleston housing market: Charleston home prices in the last fifty years. <https://charlestonempireproperties.com/hot-market-charleston-home-prices-in-the-last-fifty-years/>
- Eurostat. (2023). Urban audit database. European Union. <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Fenton, R.P. (2022, October 17). Gentrifying Black Charleston: Exploring the displacement of Charleston's African-American population from 2000 to 2020. South Carolina Commission for Minority Affairs. [https://cma.sc.gov/sites/cma/files/files/Gentrified%20Charleston%20Brief%20\(1\).pdf](https://cma.sc.gov/sites/cma/files/files/Gentrified%20Charleston%20Brief%20(1).pdf)
- Ferillo, A.C. (2021). *Enhancing a new urbanism community: Diversifying housing opportunities in l'On, Mount Pleasant, South Carolina* [Master's thesis, College of Charleston]. ProQuest Dissertations & Theses, <https://>

- www.proquest.com/openview/7afade546fed2d7dc54dd667e110d436/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y
- Fernandes, J., Carvalho, L., Chamusca, P., & Pinto, J. (2018, December). Gentrification in Porto: problems and opportunities in the past and in the future of an internationally open city. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)*, n.º 15 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, 177-198. [dx.doi.org/10.17127/got/2018.15.008](https://doi.org/10.17127/got/2018.15.008)
- Fernandes, J., Chamusca, P., Pinto, J., Tenreiro, J., & Figueiredo, P. (2023). Urban rehabilitation and tourism: Lessons from Porto (2010–2020). *Sustainability*, 15(8), 6581. <https://doi.org/10.3390/su15086581>
- Franco, S. & Santos, C.D. (2021). The impact of AirBnb on residential property values and rents: Evidence from Portugal. *Regional Science and Urban Economics*, 88 <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103667>
- Greene, D. (2019, October 21). The 2019 affordable rental programme. *Portugal Resident*. <https://www.portugalresident.com/the-2019-affordable-rental-programme/>
- Gullah Geechee Cultural Heritage Commission, Designation by U.S. Congress. National Heritage Areas Act of 2006, Pub. L. No. 109-338, sec. 295 et seq., 120 Stat. 1850, (2006).
- Housing and Community Development Act of 1974, Pub. L. No. 93-383, 88 Stat. 633 (1974) <https://www.congress.gov/93/statute/STATUTE-88/STATUTE-88-Pg633.pdf>
- Jardim, B., de Castro Neto, M., & Calçada, P. (2023). Urban dynamic in high spatiotemporal resolution: The case study of Porto. *Sustainable Cities and Society*, 98, 104867. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2023.104867>
- Marcus, J.S. (2022). COVID-19 and the shift to remote work. *Policy Contribution*, 22(9), 1-23. <https://www.bruegel.org/sites/default/files/private/2022-06/PC-09-2022.pdf>
- Mount Pleasant, S.C. (2018). Ordinance No. 25035. An ordinance to provide for a temporary moratorium on the acceptance and processing of major subdivision applications in Charleston County historic districts. *Mount Pleasant Code of Ordinances*. <https://www.tompsc.com/DocumentCenter/View/51777/25035-FINAL>
- Mount Pleasant, S.C. (2023). Development Code § 154.08. Provisions for affordable housing. *Mount Pleasant Code of Ordinances* https://codelibrary.amlegal.com/codes/mtpleasant_sc/latest/mpleasant_sc/0-0-0-1300

- Mount Pleasant, South Carolina. (2025). *Code of Ordinances*, Chapter 156: Zoning Code, Subchapter E: Tree Protection, §§ 156.70-710. https://codelibrary.amlegal.com/codes/mtpleasant/sc/latest/mpleasant_sc/0-0-0-137107
- Municipality of Porto. (2019) *MorAr Porto Program [Programa Municipal de Habitação Acessível]*.
- Nash, R. C. (1992). Urbanization in the colonial South: Charleston, South Carolina, as a case study. *Journal of Urban History*, 19(1), 3-29. <https://doi.org/10.1177/009614429201900101>
- National Ocean Service. (2024, June 16). What percentage of the American population lives near the coast? Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration. <https://oceanservice.noaa.gov/facts/population.html>
- Olazábal, T., & Rodrigues, J. (2024, October 28). Amendments to short term local rental establishments in Portugal. *Lexology*. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=5e24d6f8-4a25-473d-8e25-039878aed852>
- Pegorin, M.C., Caldeira-Pires, A. & Faria, E. (2024, February 8). Interactions between a circular city and other sustainable urban typologies: A review. *Discover Sustainability* 5(14). <https://doi.org/10.1007/s43621-024-00184-8>
- Porsch, L., Rabuel, L., Klebba, M., Bergant, N., Romano, F., Van Sprang, H., Marini, M., & Gaugitsch, R. (2020, January 4). *Sharing: Stocktaking and assessment of typologies of urban circular collaborative economy Initiatives* (EPSON Targeted Analysis Final Report). European Commission. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/sharing_finalreport.pdf
- Porto: City of the year, by Food and Travel. (2023, 28 January). *Porto Best City*. <https://www.portobest.city/post/porto-city-of-the-year-by-food-and-travel>
- Quinn, A. (Broadcaster). (2024, 9 July). Charleston named no. 1 U.S. city for 12th year in a row by Travel and Leisure. [Television broadcast]. ABC 4 News. <https://abcnews4.com/newsletter-daily/charleston-named-no-1-us-city-for-12th-year-in-a-row-by-travel-leisure-wciv-abc-news-4-today-show-best-city-in-the-world-award>
- Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), n.º 15 (2018 December), [dx.doi.org/10.17127/got/2018.15.008](https://doi.org/10.17127/got/2018.15.008)
- Rocket Homes. (2025, June). Mount Pleasant housing market report. <https://rocket.com/homes/market-reports/sc/mount-pleasant>

- Santos, L. D., & Martins, I. (2007). Monitoring urban quality of life: The Porto Experience. *Social Indicators Research*, 80(2), 411-425. <http://www.jstor.org/stable/27734543>
- Sharpe, A. (2025, January 31). Mount Pleasant's 7-year ban on new apartments and townhomes has expired. How did it impact growth? *The Post and Courier*. https://www.postandcourier.com/news/apartment-ban-expired-mount-pleasant-housing-costs/article_22e15918-df19-11ef-9163-5fefbccf7579.html
- Silva, J. P., Santos, C. J., Torres, E., Martínez-Manrique, L., Barros, H., & Ribeiro, A. I. (2023). A double-edged sword: Residents' views on the health consequences of gentrification in Porto, Portugal. *Social Science & Medicine* (1982), 336, 116259. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2023.116259>
- Slade, D. (2023, February 13). Mount Pleasant moves to extend ban on new apartments and condos, approves other limits. *The Post and Courier*. https://www.postandcourier.com/mount-pleasant/mount-pleasant-moves-to-extend-ban-on-new-apartments-and-condos-approves-other-limits/article_01592f34-ac83-11ed-8243-4b6e38ab3868.html
- Slade, D. (2025, March 13). South Carolina's new resident numbers are skyrocketing. Here's where transplants are going. *Post and Courier*. https://www.postandcourier.com/news/south-carolina-census-growing-population/article_9f8b6fa2-f08b-11ef-813a-5f0dd107b074.html;
- South Carolina Beachfront Management Act. S.C. Code Ann. § 48-39-250 et seq. (2024).
- Swan, N. C. (2025). *A comparative analysis of cultural preservation on focused land-use regulations within the Gullah Geechee cultural heritage corridor of South Carolina* (Publication No. 4473) [Master's thesis, Clemson University]. Clemson OPEN. https://open.clemson.edu/all_theses/4473
- Tecklenburg, A. (2021). Adopting a state-wide inclusionary zoning enabling statute: A rational way to produce affordable housing in Charleston, South Carolina. *Charleston Law Review* 15(4) 713, 716.
- Tighe, J.R., Wright, J., Renner, R., & Hyra, D. (2015, November 13). *Gentrification and racial representation: A comparative analysis* [Conference presentation]. APPAM Fall Research Conference. <https://www.american.edu/spa/metro-policy/upload/appam-gentrification-and-racial-representation.pdf>
- U.S. Census Bureau. (2000, 2010, 2020). Decennial census of population and housing. United States Census Bureau. <https://www.census.gov>
- U.S. Census Bureau. (2025). Profile South Carolina. United States Census Bureau. https://data.census.gov/profile/South_Carolina?g=040XX00US45

- Wilson, S. & Fischetti, T. (2010). Coastline population trends in the United States: 1960 to 2008. *Current Population Report, 25-1139*. <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2010/demo/p25-1139.pdf>
- Yeom, M. (2018). *Identifying, explaining, and rethinking gentrification* [Doctoral Dissertation, Cleveland State University]. ETD Archive. <https://engagedscholarship.csuohio.edu/etdarchive/1067>
- Zuk, M., Bierbaum, A., Chapple, K., Gorska, K., Loukaitou-Sideris, A., & Thomas, T. (2015) *Gentrification, displacement and the role of public investment: A literature review*. Urban Displacement Project. https://www.buildhealthyplaces.org/content/uploads/2018/04/Urban-Displacement-Project_Zuk-et-al_Gentrification_Lit_Review_2015.pdf



Entre aterros e resistência: Manaus e os desafios do planejamento urbano resiliente na Amazônia

**Between Landfills and Resistance:
Manaus and the Challenges of Resilient
Urban Planning in the Amazon**

Daniela Lorena León Graça

Doutoranda em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Investigadora Bolseira do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito – UC

leonlgdaniela@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2442-9704>

RESUMO: Este estudo analisa a história urbana de Manaus, demonstrando como seus ciclos econômicos moldaram um desenvolvimento desigual e insustentável. A pesquisa, qualitativa e documental, examina legislação e planos urbanísticos. Fundada em 1669, Manaus viveu sua maior transformação durante a Belle Époque da borracha, que financiou uma modernização inspirada em modelos europeus. O colapso desse ciclo, porém, mergulhou a cidade em crise e abandono. Um novo surto de crescimento veio com a Zona Franca de Manaus (1967), que desencadeou migração em massa e expansão urbana desordenada, caracterizada por aterro de igarapés, ocupações irregulares e segregação socioespacial. Iniciativas recentes, como o PROSAMIM (2005), priorizaram soluções convencionais de canalização, agravando as inundações e falhando em promover inclusão. Atualmente, Manaus enfrenta cheias recordes e déficits crônicos de saneamento. Seu Plano Diretor, embora alinhado ao Estatuto da Cidade, negligencia a resiliência climática. Como alternativa, o texto propõe o conceito de “cidades esponja”, que integra infraestruturas verdes e azuis para uma gestão hídrica sustentável e redução de vulnerabilidades.

Palavras-chave: História urbana, ciclos econômicos, PROSAMIM, cidades esponja, alterações climáticas, planejamento urbano.

ABSTRACT: This study analyzes the urban history of Manaus, demonstrating how its economic cycles have shaped unequal and unsustainable development. The research, which is qualitative and document-based, examines legislation and urban plans. Founded in 1669, Manaus underwent its most significant transformation during the rubber boom's Belle Époque, which financed a modernization inspired by European models. The collapse of this cycle, however, plunged the city into crisis and abandonment. A new growth surge came with the Manaus Free Trade Zone (1967), which triggered mass migration and disorderly urban expansion, characterized by the landfilling of streams, irregular settlements, and socio-spatial segregation. Recent initiatives, such as PROSAMIM (2005), prioritized conventional canalization solutions, exacerbating floods and failing to promote inclusion. Currently, Manaus faces record floods and chronic sanitation deficits. Its Master Plan, although aligned with the City Statute, neglects climate resilience. As an alternative, the text proposes the “sponge city” concept, which integrates green and blue infrastructure for sustainable water management and reduced vulnerabilities.

Keywords: Urban history, economic cycles, PROSAMIM, sponge cities, climate change, urban planning.

1. INTRODUÇÃO

Manaus, capital do Amazonas, é marcada por ciclos económicos que moldaram seu crescimento de forma única e contraditória. Desde a sua fundação como forte militar até à sua transformação em metrópole industrial, a cidade passou por profundas mudanças paisagísticas e sociais, muitas vezes sem planeamento sustentável.

Este trabalho tem como objetivo analisar as transformações urbanísticas de Manaus, relacionando-as com os seus ciclos económicos históricos e os seus impactos socioambientais, para propor soluções de planeamento resiliente.

Além disso, o trabalho avalia a eficácia do atual Plano Diretor de Manaus (Lei Complementar nº 002/2014) no enfrentamento desses desafios, destacando as suas lacunas em relação à resiliência climática. Por fim, propõe-se a discussão de alternativas inovadoras, como o conceito de “cidades esponja”, inspirado em experiências internacionais, como forma de integrar infraestruturas verdes, azuis e cinzas para uma gestão mais sustentável das águas urbanas.

Do ponto de vista metodológico, este estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em pesquisa histórica e documental, que inclui a análise de legislação urbana, planos diretores, relatórios técnicos e dados secundários de instituições como o IBGE e a ANA. As técnicas empregadas envolvem revisão bibliográfica e análise crítica das políticas públicas, com o estudo centrado no caso de Manaus. Reconhece-se que a investigação, pelo seu enfoque restrito e pela dependência de fontes secundárias, tem a sua generalização condicionada para outras realidades amazônicas, constituindo-se, no entanto, numa análise aprofundada que pode servir de base para estudos comparativos futuros.

A relevância desta análise reside não apenas na compreensão crítica do passado e presente de Manaus, mas também na busca por soluções que possam orientar políticas públicas futuras, garantindo um desenvolvimento urbano mais equilibrado e adaptado às alterações climáticas. Ao articular história, legislação e propostas de planejamento resiliente, este trabalho visa contribuir para o debate sobre o futuro das cidades amazônicas em um contexto de crescentes pressões ambientais.

2. TRAJETÓRIA HISTÓRICA E TRANSFORMAÇÕES URBANAS DE MANAUS

Ao contrário dos centros urbanos europeus, que surgiram de forma orgânica a partir de aglomerados comerciais ou feudais, as cidades brasileiras, foram em sua maioria, planejadas pelas autoridades coloniais como instrumentos de ocupação territorial (Fausto, 2006). Manaus, em particular, emergiu como estratégia geopolítica, inicialmente constituída como Fortaleza da Barra de São José do Rio Negro em 1669 (Portugal, 1669), visando consolidar a presença portuguesa na confluência dos rios Negro e Solimões.

Durante o período colonial, a região norte permaneceu marginalizada no projeto colonizador devido às dificuldades de navegação fluvial e à densidade da floresta tropical (Bueno, 1999). Embora numerosas expedições tenham sido enviadas em busca de riquezas incluindo o mítico “País das Canelas”, versão lusa do Eldorado espanhol, a efetiva ocupação só ganhou impulso no século XVIII com a criação da Capitania de São José do Rio Negro (Brasil, 1938). A decadência do forte original levou ao estabelecimento da Vila da Barra do Rio Negro em 1758, que funcionava como entreposto comercial entre a colônia e a metrópole (Sampaio, 2011).

O ciclo da borracha (1879-1912) transformou radicalmente essa dinâmica. Com a vulcanização da borracha por Charles Goodyear em 1839 (Goodyear, 1844) e a procura industrial global, Manaus tornou-se epicentro de um *boom* económico que atraiu investidores europeus e migrantes do nordeste brasileiro. Elevada à categoria de cidade em 1848 e rebatizada como Manaus em 1856 (Brasil, 1856), experimentou durante a *Belle Époque* (1890-1914) um ambicioso projeto de modernização urbana sob a gestão do governador Eduardo Ribeiro (Ribeiro, 1897). A construção de marcos como o Teatro Amazonas (1896) e o Mercado Adolpho Lisboa (1883), aliada à implantação de bondes elétricos e sistemas de iluminação pública, rendeu-lhe o epíteto de “Paris dos Trópicos” (Tocantins, 1960).

Contudo, a crise da borracha (1912-1942), decorrente da concorrência das plantações britânicas no Sudeste Asiático (Dean, 1989) mergulhou a cidade em decadência. A população, que atingira 100 mil habitantes em 1910 (Brasil, 1922), viu-se abandonada à própria

sorte, com a interrupção de projetos urbanísticos e o éxodo das elites. O breve *revival* durante a Segunda Guerra Mundial quando os “soldados da borracha” foram recrutados para suprir os Aliados (Brasil, 1943) não reverteu o colapso, agravado pela ausência de políticas de diversificação económica.

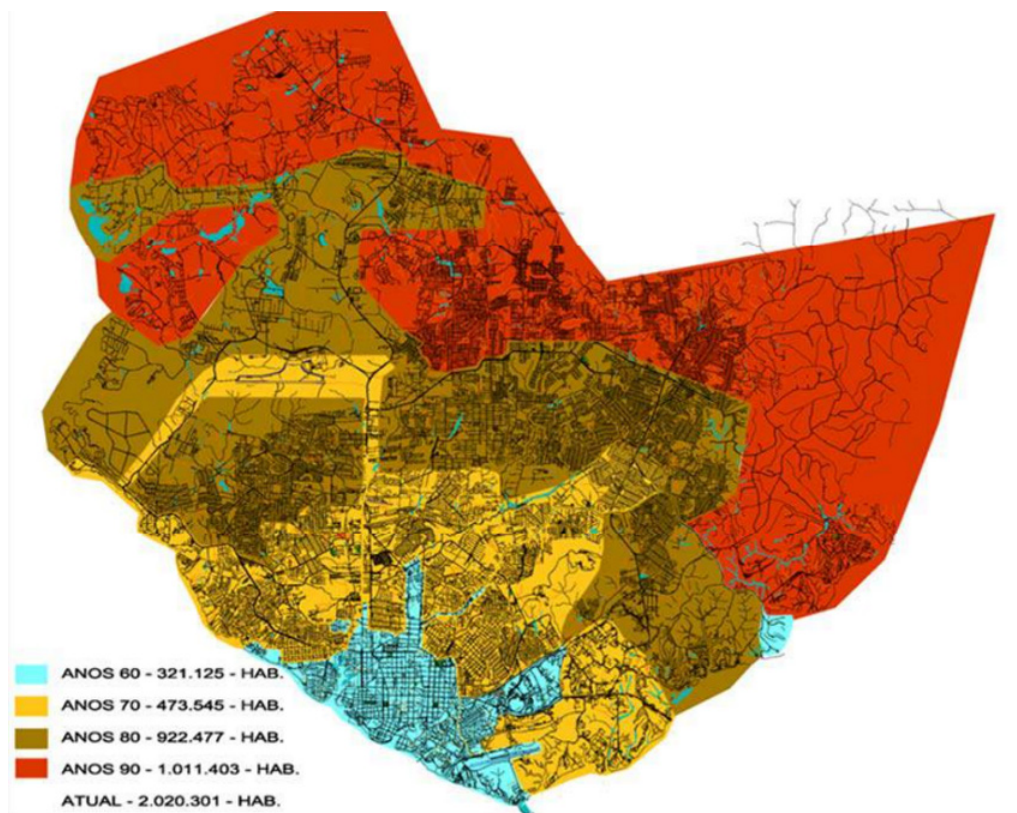
FIGURA 1 – Mapa da Cidade de Manaus (1852)



Fonte: Plano de Mobilidade de Manaus (2015)

A redemocratização trouxe novas perspectivas com a proposta do deputado Francisco Pereira da Silva (1951) para criação de um porto franco, concretizada pelo Decreto-Lei nº 288/1967 (Brasil, 1967) que instituiu a Zona Franca de Manaus. Este terceiro ciclo económico provocou explosão demográfica de 314 mil habitantes em 1970 para 2 063 689 em 2022 (IBGE, 2024), mas reproduziu antigos desequilíbrios: crescimento desordenado, pressão sobre os igarapés e segregação socioespacial, problemas que o atual Plano Diretor (Lei Complementar 002/2014) ainda não conseguiu equacionar.

FIGURA 2 – Área urbanizada de Manaus nos anos 60 até 2014 (atual)



Fonte: Plano de Mobilidade de Manaus (2015)

As transformações urbanas de Manaus refletem uma dicotomia histórica: períodos de planejamento ambicioso durante bonanças econômicas alternando com fases de abandono durante crises, resultando no cenário atual de infraestrutura desatualizada e vulnerabilidade climática (Santos, 2008). Em 1852, quando ainda era uma pequena vila provinciana, a cidade era drenada por sete igarapés¹ principais e mais de uma centena de cursos menores (Cruz, 1998). Contudo, na busca por emular modelos europeus de urbanização, as administrações locais

¹ É um curso d'água, um braço de um rio extenso, um canal caracterizado pela pouca profundidade. São navegáveis e desempenham um papel essencial como vias de transporte e comunicação desde tempos imemoriais. A palavra vem do tupi, “ygara” (canoa) e “apé” (caminho). Para mais informações, consulte o glossário do IPAM: [Link para o IPAM](#).

promoveram o aterro sistemático desses corpos d'água para a construção de boulevards e vias urbanas, eliminando progressivamente as características fluviais que marcavam a paisagem e a cultura local (Benchimol, 1999).

Os ciclos económicos exerceram influência decisiva no desenvolvimento urbano, frequentemente interrompendo a continuidade de planos urbanísticos. O primeiro plano diretor da cidade, estabelecido em 1968, proibia a construção de edifícios verticais – paradoxo notável para uma cidade que fora pioneira em inovações urbanas durante a *Belle Époque* (Brasil, 1968). Anteriormente, vigorava o Código de Posturas Municipais de Manaus (CPMM) de 1893, documento que revela o projeto civilizacional da elite local, buscando “educar” a população através da regulamentação minuciosa² do espaço urbano (Amazonas, 1893). Seu artigo 27, por exemplo, estabelecia multas de cinco mil réis ou prisão civil para quem não mantivesse os passeios públicos em ordem³.

As tentativas de europeização do espaço urbano manifestaram-se não apenas na arquitetura, mas também no controle dos corpos e comportamentos. O CPMM proibia banhos nos igarapés durante o dia sem “trajes adequados”, criminalizando práticas culturais tradicionais⁴. Curiosamente, o mesmo código que listava proteções aos igarapés Cachoeira Grande, Manaus, Remédios, Espírito Santo, São Vicente, Cachoeirinha e Bittencourt, assistiria ao seu progressivo aterro seguindo modelos urbanísticos alemães e ingleses que privilegiavam a canalização de cursos de água (Hauff, 2015).

O Plano Diretor de 1968, primeiro instrumento moderno de ordenamento do território, mostrou-se rapidamente anacrônico frente ao crescimento desordenado provocado pela Zona Franca de Manaus (Suframa, 2007). Seu sucessor, o Plano de Desenvolvimento Integrado de 1975, tentou organizar uma cidade já tomada por ocupações irregulares, estabelecendo setores e limites para a verticalização – medidas que chegaram tarde demais para conter a expansão caótica (IPEA, 2023).

² Ibid., anexo I.

³ Ibid., art. 27.

⁴ Ibid., cap. V, art. 89.

Essa trajetória de planejamento intermitente e crescimento desigual refletiu-se diretamente nos instrumentos de planejamento urbano do século XXI, com iniciativas de grande escala, como o PROSAMIM, tentando, sem sucesso, equacionar os problema socioambientais acumulados, como analisado a seguir.

2.1. Prosamim como uma tentativa de organização urbana

O Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), iniciado em 2005 com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (70% dos R\$180 milhões iniciais) (BID, 2006), representou a mais recente tentativa de ordenamento urbano. Criado pela Lei Delegada n.º 02/2004, propunha resolver problemas ambientais, sociais e urbanísticos em áreas ribeirinhas (Amazonas, 2005). Contudo, privilegiou a canalização e aterro de igarapés em detrimento de soluções baseadas em ecossistemas, além de não prever sistemas de tratamento de águas residuais ou adaptação aos ciclos de cheias (FVA, 2012).

Estudos técnicos demonstram que as intervenções do PROSAMIM aumentaram as zonas impermeáveis, reduzindo o tempo de escoamento superficial e potencializando riscos de inundação (INPA, 2018). Essa abordagem convencional contrasta com as características naturais dos solos de várzea da região, que possuem alta capacidade de retenção hídrica e infiltração (Embrapa, 2006), potencialmente mais adequadas para soluções baseadas na natureza. A realocação de populações ribeirinhas para conjuntos habitacionais como Flores e Raiz reproduziu padrões de segregação espacial, sem garantir plenamente o direito à cidade ou ao meio ambiente equilibrado (Rolnik, 2015).

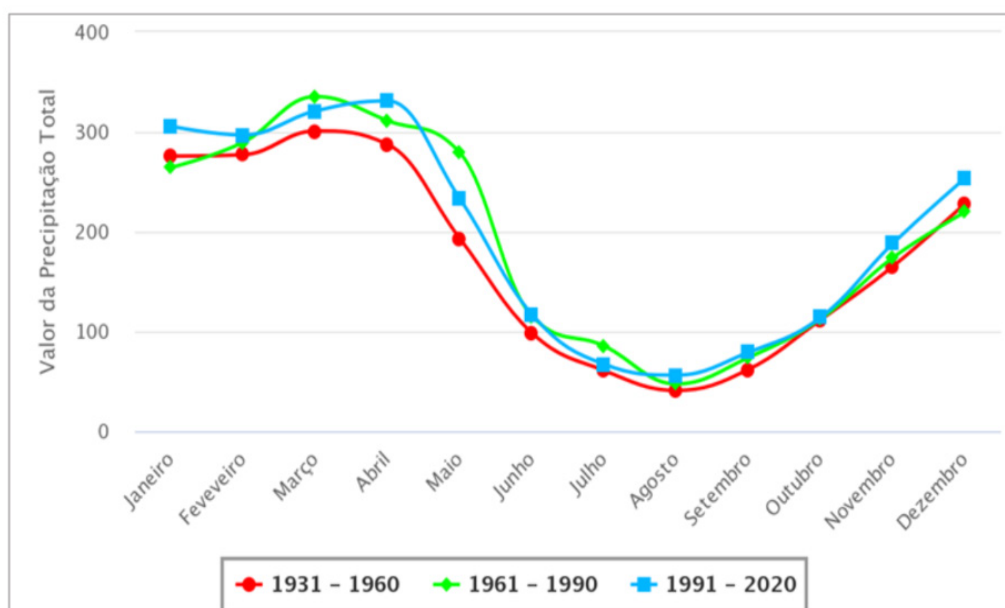
2.2. Manaus contemporânea

Manaus enfrenta desafios agravados pelas alterações climáticas, com estudos a demonstrarem que eventos intensos de ENOS associados ao aquecimento do Atlântico Tropical Norte influenciam diretamente os ciclos de seca na região (Marengo et al, 2008). Tal cenário de vulnerabilidade climática reforça a necessidade de adoção de instrumentos de

gestão alinhados ao Marco Sendai, que propõe uma abordagem preventiva e multissetorial para a redução de desastres (Prestes, 2025). Dados da Agência Nacional de Águas (ANA) mostram que as cheias do Rio Negro, cujo pico ocorre tradicionalmente entre junho e julho, têm batido recordes sucessivos – em 2021 atingiu a marca histórica de 30,02 metros (ANA, 2022). Pesquisas demonstram que quando o rio ultrapassa 28,50m, começam as inundações urbanas, com áreas críticas concentradas próximo ao Porto de Manaus e nos antigos igarapés aterrados (Correia, 2022).

A precariedade da infraestrutura hídrica agrava a situação: apenas 23,20% da população tem acesso a tratamento de águas residuais e 13,75% à sua recolha (SNIS, 2022). Em 2021, as cheias afetaram 16 mil famílias e causaram prejuízos de R\$190 milhões (IDAM, 2021), expondo a vulnerabilidade do modelo urbano adotado. Diante deste cenário de vulnerabilidade climática e infraestrutural crescente, verifica-se que o principal instrumento de planejamento da cidade, o Plano Diretor de 2014, mostra-se insuficiente para enfrentar esses desafios, como será analisado na sequência.

FIGURA 3 – Gráfico comparativo de precipitação acumulada (mm) – Estação Manaus



Fonte: (Correia, 2022).

3. PLANO DIRETOR DE MANAUS E A LEGISLAÇÃO NACIONAL

O atual Plano Diretor (Lei Complementar nº 002/2014) estabelece directrizes ambiciosas em seu artigo 1º, alinhadas ao Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), organizando-se em nove eixos estratégicos. Dentre eles, destacam-se o “cumprimento das funções sociais e ambientais da Cidade e da propriedade urbana, assim como dos espaços territoriais especialmente protegidos e a “promoção da qualidade da vida e do ambiente, que, em tese, reflectem um compromisso com a sustentabilidade urbana (Manaus, 2014).

Contudo, na prática, persistem lacunas críticas que contradizem esta ambição declarada. O plano não menciona explicitamente as alterações climáticas nem incorpora estratégias de resiliência urbana para fazer face a eventos extremos, uma omissão que ignora evidência científica sobre a influência de fenómenos como o ENOS nos padrões hidrológicos regionais (FISCH, 1998). Adicionalmente, o seu artigo 56 permite construções em áreas alagadas “até sua correcção”, uma brecha aproveitada por empreendimentos como o Manauara Shopping e o Millennium Shopping (Brasil, 2021), perpetuando a ocupação de zonas de risco.

Esta dissonância coloca o município em desacordo com as suas obrigações constitucionais de protecção ambiental (CRFB/88, art. 23, VI) (Brasil, 1988), e com a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) (Brasil, 1997), que prevê a prevenção contra eventos hidrológicos críticos. Tal falha no planeamento não é apenas teórica; decisões judiciais, como o Acórdão nº 50006977320168210014 do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS) (Brasil-2, 2021), já estabelecem a responsabilidade municipal por alagamentos decorrentes de falhas nos sistemas de drenagem urbana, um precedente que expõe os riscos da actual omissão legislativa.

4. CIDADES ESPONJA COMO UMA SOLUÇÃO INTELIGENTE PARA PROBLEMAS CLIMÁTICOS?

Para Manaus, a adopção do conceito de cidades esponjas representa uma oportunidade significativa para enfrentar os desafios urba-

nos contemporâneos, especialmente no que diz respeito à gestão das águas pluviais e à promoção da resiliência urbana. A implementação de infraestruturas verdes poderia aproveitar as características naturais dos solos aluviais da região, que possuem alta capacidade de retenção de água (Embrapa, 2006), potencializando a eficácia de parques de retenção e áreas permeáveis. O conceito de “cidades esponja”, que integra infraestruturas cinzas (drenagem convencional), verdes (parques, telhados vegetados) e azuis (gestão de águas superficiais e subterrâneas) (Yu, 2016), oferece alternativas (ONU, 2015). Para Manaus, a adoção desses princípios poderia reverter séculos de aterros predatórios, combinando: (i) Infraestruturas cinzas actualizadas com sistemas de drenagem adaptativos; (ii) Recuperação de igarapés urbanos como corredores verdes, restaurando funções ecossistêmicas similares às das várzeas naturais, fundamentais para a fertilidade do solo e diversidade biológica (Louzada, 2014); e (iii) Reservatórios multifuncionais integrados na paisagem urbana (World Bank, 2019). Esta abordagem integrada, já testada em contextos internacionais como o programa de Cidades Esponja na China (China, 2020), ilustra o potencial transformador dessas soluções. Na cidade, isso se traduziria em:

Primeiramente, a introdução de infraestruturas cinzas aprimoradas, como sistemas de drenagem mais eficientes e canalizações adaptáveis, poderia ajudar a mitigar os impactos das enchentes sazonais que frequentemente afectam a região. Combinadas com infraestruturas verdes, como parques de retenção de água e áreas permeáveis, Manaus poderia melhorar a capacidade de absorção e filtragem das águas pluviais, reduzindo a pressão sobre os sistemas de drenagem convencionais.

Além disso, a incorporação de infraestruturas azuis, como reservatórios urbanos e técnicas de gestão integrada de águas superficiais e subterrâneas, poderia não apenas fortalecer a capacidade de resposta da cidade aos eventos climáticos extremos, mas também promover a conservação de recursos hídricos e a sustentabilidade ambiental.

Portanto, investir num plano estratégico que incorpore elementos de cidades esponjas pode não apenas melhorar a qualidade de vida dos moradores urbanos, mas também posicionar a cidade como um exemplo de desenvolvimento sustentável na região amazônica, conciliando desenvolvimento e adaptação climática.

A operacionalização do conceito de cidades esponja em Manaus pode ser orientada por frameworks de resiliência urbana, como o CRF, que estabelece 22 metas temáticas, incluindo gestão sustentável de águas, infraestruturas de proteção e ecossistemas saudáveis, com base para a construção de cidades resilientes (Prestes, 2025).

5. CONCLUSÕES

Verificou-se que os instrumentos de planeamento urbano, desde o Código de Posturas de 1893 até ao atual Plano Diretor, têm sido insuficientes ou inadequados para reverter esta trajetória. Conforme demonstrado pela análise do PROSAMIM, a insistência em soluções convencionais de engenharia cinza mostrou-se contraproducente, agravando as inundações que se propunha a resolver. Perante este cenário, a proposta do conceito de cidades esponja surge, assim, não como uma mera alternativa técnica, mas como um imperativo estratégico para Manaus. Esta abordagem oferece um caminho para romper com o ciclo histórico de aterros, entendendo água não como uma ameaça a ser combatida, mas como um recurso a ser integrado na paisagem urbana.

A transição para este novo paradigma exige uma mudança profunda na governança urbana. Essa transição exige, conforme destacado por Prestes et al., uma governança multinível e articulada, com financiamento adequado e capacitação local, nos moldes preconizados pelo Marco Sendai e pelo *City Resilience Framework*. A sua adoção representa uma oportunidade para a criação de um plano director de drenagem sustentável, a revisão da legislação urbanística para vedar construções em áreas de risco hidrológico e a alocação de financiamento específico para infraestruturas verdes e azuis.

Em síntese, a resiliência urbana de Manaus dependerá da sua capacidade de se reconciliar com a sua condição anfíbia. O futuro da cidade na Amazónia não estará na contínua e fútil batalha contra as águas, mas na inteligente e resiliente adaptação aos seus ciclos, transformando uma vulnerabilidade histórica na base para um desenvolvimento urbano verdadeiramente sustentável e adaptado às alterações climáticas.

REFERÊNCIAS

- Agência Nacional de Águas (ANA). (2022). *Boletim Hidrológico do Rio Negro*. Amazonas. (1893). *Código de Posturas Municipais de Manaus*. Tipografia do Amazonas.
- Amazonas. (2005). Lei Delegada nº 02, de 14 de abril de 2005. *Diário Oficial do Estado*.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (2006). *Relatório de Avaliação do PROSAMIM*.
- BENCHIMOL, S. (1999). *Amazônia: formação social e cultural*. Valer.
- Brasil. (1856). Lei Provincial nº 68, de 4 de novembro de 1856. In *Coleção de Leis do Amazonas* (p. 60). Tipografia do Amazonas.
- Brasil. (1922). *Recenseamento do Brasil 1920* (Vol. 4, p. 18). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Brasil. (1943). Acordo de Washington (1942). In *Atos Internacionais do Brasil* (p. 89-92). Ministério das Relações Exteriores.
- Brasil. (1967). Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da União*, seção 1, p. 2345.
- Brasil. (1968). Lei Municipal nº 1.138, de 15 de março de 1968. *Diário Oficial do Município de Manaus*.
- Brasil. (1988). *Constituição Federal*. Senado Federal.
- Brasil. (1997). Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2001). Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). *Diário Oficial da União*.
- Brasil. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1). (2021). Ação Civil Pública nº 0001234-51.2021.4.01.3200. Justiça Federal.
- BUENO, E. (1999). *Capitães do Brasil: a saga dos primeiros colonizadores*. Objetiva. (Obra original publicada em 1998).
- China. Ministry of Housing and Urban-Rural Development. (2020). *National Sponge City Program*.
- CORREIA, F. (2022). *Cheias urbanas em Manaus*. EDUA.
- CORRÊA, M. G. (2022). *Mapeamento de áreas com risco de inundação nas imediações de Manaus - AM* (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade de São Paulo. <https://bdta.abcd.usp.br/directbitstream/7efd195f-57a0-4235-99b0-ed04e910fc9a/3150806.pdf>
- CRUZ, E. (1998). *História de Manaus*. Editora da Universidade do Amazonas.

- DEAN, W. (1989). *A luta pela borracha no Brasil*. Editora Nobel. (Obra original publicada em 1971).
- EMBRAPA. (2006). *Sistema brasileiro de classificação de solos* (2a ed.). Embrapa Solos.
- FAUSTO, B. (2006). *História do Brasil* (12a ed.). EDUSP. (Obra original publicada em 1994).
- FISCH, G., MARENGO, J. A., & NOBRE, C. A. (1998). Uma revisão geral sobre o clima da Amazônia. *Acta Amazonica*, 28(2), 101-126. <https://doi.org/10.1590/1809-43921998282126>
- Fundação Vitória Amazônica (FVA). (2012). *Impactos ambientais do PROSAMIM*.
- HAUFF, J. (2015). *Urban drainage in European cities*. Springer.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2024). *Panorama Manaus*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>
- Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM). (2021). *Relatório de danos das cheias 2021*.
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). (2023). *Vulnerabilidade às mudanças climáticas nas regiões metropolitanas: o caso de Manaus*. <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/b03fd64b-b5b1-42bf-aa36-1769b984eaef/content>
- Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA). (2018). *Estudos hidrológicos em Manaus*.
- LOUZADA, C. O. (2014). As grandes obras para reabertura da BR-319 e seus impactos nas localidades ribeirinhas do Rio Solimões (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Amazonas. <http://tede.ufam.edu.br/handle/tede/3983>
- Manaus. (2014). Lei Complementar nº 002, de 12 de julho de 2014. Plano Diretor. *Diário Oficial do Município*.
- MARENGO, J. A., NOBRE, C. A., TOMASELLA, J., CARDOSO, M. F., & OYAMA, M. D. (2008). Hydro-climatic and ecological behaviour of the drought of Amazonia in 2005. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 363(1498), 1773-1778. <https://doi.org/10.1098/rstb.2007.0015>
- Organização das Nações Unidas (ONU). (2015). *Transformando nosso mundo: Agenda 2030*.
- PORTUGAL. Arquivo Histórico Ultramarino. (1669). *Registro da Fortaleza de São José do Rio Negro* (Códice 15, fl. 22). Lisboa.

- PRESTES, M. M. B., SILVA, R. V., OLIVEIRA, L. C., & COSTA, A. M. (2025). Resiliência urbana no contexto de desastres naturais: conceitos, protocolos internacionais e a realidade brasileira. *Revista ARACÉ*, 7(8), 1-29. <https://doi.org/10.56238/arev7n8-151>
- RIBEIRO, E. (1897). Relatório do Governador da Província do Amazonas (1893-1896). Typographia do Commercio.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares*. Boitempo.
- SAMPAIO, P. M. (2011). *Espelhos partidos: etnia, legislação e desigualdade na colônia*. Editora da Universidade Federal do Amazonas (EDUA).
- SANTOS, M. (2008). *A urbanização brasileira* (5a ed.). Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP). (Obra original publicada em 1993).
- Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). (2022). *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2021*. Ministério das Cidades.
- Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). (2007). *Zona Franca de Manaus: 40 anos de história*.
- TOCANTINS, L. (1960). *Eduardo Ribeiro: o realizador* (2a ed.). Civilização Brasileira. (Obra original publicada em 1958).
- World Bank. (2019). *Nature-based solutions for urban resilience*.
- YU, K. (2016). *The sponge city concept*. Peking University Press.

02

jurisprudência

RevCEDOUA _ 2025

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



As expropriações por utilidade pública à luz da jurisprudência: o caso do tribunal da relação do porto de 9 de abril de 2024

Vasco Flores Ramos de Azevedo Teixeira

INTRODUÇÃO

No direito do urbanismo, a expropriação por utilidade pública constitui um instituto jurídico de grande relevância no quadro das relações entre o poder público do Estado e os direitos fundamentais dos particulares, configurando-se como uma manifestação pragmática da tensão entre a salvaguarda do interesse coletivo e a proteção dos direitos individuais, em especial o direito da propriedade. Este direito, consagrado no artigo 62^o da Constituição da República Portuguesa (*doravante*, CRP), reconhece a todos os cidadãos a garantia da propriedade privada, não obstante admite a possibilidade de desapossamento por motivos de utilidade pública, com base num interesse público justificado, como a construção de infraestruturas, equipamentos urbanos, parques, entre outros, e através da existência de uma justa indemnização ao particular.

Esta restrição constitucionalmente admissível ao direito de propriedade privada, obriga a uma análise rigorosa dos seus fundamentos, pressupostos e limites, tanto do ponto de vista legal como jurispruden-

¹ Artigo 62º (Direito de propriedade privada): «1 – A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição.; 2 – A requisição e a *expropriação por utilidade pública* **só podem ser efetuadas** com base na lei e mediante pagamento de justa indemnização.»

cial. É neste contexto que se insere o presente trabalho, cujo objetivo é a análise crítica do instituto da expropriação por utilidade pública, tendo por base os conceitos estruturais que o estruturam para a sua legitimidade: legalidade, utilidade pública, proporcionalidade e indemnização², o procedimento administrativo aplicável e os direitos fundamentais e interesses privados afetados.

Para uma melhor compreensão da aplicação prática destes princípios, proceder-se-á ao estudo do Acórdão (Ac.) do Tribunal da Relação do Porto, de 9 de abril de 2024, enquanto caso paradigmático da jurisprudência recente nesta matéria. Através desta decisão judicial, procurar-se-á evidenciar de que forma os tribunais superiores interpretam e aplicam o regime jurídico das expropriações, equilibrando os interesses públicos subjacentes à intervenção do Estado com a tutela dos direitos dos particulares, em conformidade com os imperativos constitucionais do Estado de Direito democrático.

Deste modo, o presente estudo visa contribuir para uma reflexão crítica e atualizada sobre os desafios jurídicos e constitucionais que a expropriação por utilidade pública continua a colocar, tanto no plano teórico como na sua concretização prática pelos tribunais portugueses.

1. O CONCEITO DE EXPROPRIAÇÃO³ E A SUA PREVISÃO LEGAL

No ordenamento jurídico português, a **expropriação por utilidade pública** constitui uma forma de **limitação** ao direito de propriedade

² OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão*, 4ª Edição, Braga, AEDRL (Associação de Estudos de Direito Regional e Local), 2022, pág. 209

³ Em Diário da República, disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/expropriacao-por-utilidade-publica>, é definido o conceito «*Expropriação por utilidade pública*», como o «Instituto jurídico que se traduz numa relação jurídica, através da qual a entidade expropriante, em conformidade com a lei e por razões de utilidade pública, procede à extinção do direito de propriedade então existente sobre bens imóveis (e outros direitos reais ou obrigacionais) e à sua transferência para um terceiro beneficiário, mediante o pagamento contemporâneo de justa indemnização (art. 62º da CRP – Constituição da República Portuguesa – e art. 1º do CE – Código das Expropriações). São elementos da referida definição: a) relação jurídica (que envolve diversos intervenientes, como a entidade expropriante, o beneficiário da expropria-

privada, consagrado no artigo 62º da CRP. Embora reconheça o direito à propriedade privada, admite expressamente no seu n.º 2, que esta possa ser restringida por via da expropriação, desde que com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização. No contexto específico do Direito do Urbanismo, a expropriação assume-se como um instrumento jurídico ao serviço da prossecução do interesse público, nomeadamente na execução de instrumentos de gestão territorial. Nesse sentido, a previsão de um regime legal demonstra-se relevante, por “condicionar”⁴ em parte um direito fundamental, e, por isso, detém de consagração expressa na Constituição da República Portuguesa, no Código das Expropriações (Lei n.º 168/99, de 18 de setembro), na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98 de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio).

Em termos gerais, a expropriação por utilidade pública tem como principal fundamento a realização de objetivos coletivos, que se sobrepõem ao interesse individual do proprietário do bem expropriado. No domínio urbanístico, esta figura é frequentemente utilizada para permitir a concretização de planos urbanísticos – como planos diretores municipais, planos de urbanização ou planos de pormenor – que impliquem a afetação de terrenos privados a finalidades públicas. Por exemplo, quando um plano de pormenor prevê a criação de uma via pública, de uma escola, de um hospital ou de um espaço verde em terrenos que pertencem a particulares, e estes não os disponibilizam voluntariamente, a administração pode lançar mão da expropriação por utilidade

ção, o expropriado e demais interessados), b) o fundamento de utilidade pública, c) a dimensão translativa (transferência do direito de propriedade do bem imóvel, com a consequente mudança do respetivo proprietário) e e) a justa indemnização. Conforme se estipula no art. 62º da CRP e no art. 1º do CE, a expropriação acarreta necessariamente que seja paga uma indemnização ao expropriado (e aos demais interessados), a qual deve corresponder a uma justa indemnização, isto é, uma compensação integral do sacrifício infligido pela perda do bem imóvel.»

⁴ PAULA, FERNANDA OLIVEIRA, *ob. cit.*, pág. 210

pública para assegurar a implementação do plano e, assim, o cumprimento dos objetivos urbanísticos previamente definidos.⁵

A efetivação de uma expropriação por utilidade pública depende, antes de mais, da emissão de uma Declaração de Utilidade Pública (DUP)⁶, que deve ser devidamente fundamentada e estar conforme com os instrumentos de planeamento territorial em vigor. Esta declaração é o ato administrativo que reconhece que a realização de uma determinada obra ou empreendimento justifica a privação do direito de propriedade. Importa sublinhar que o proprietário expropriado tem direito a uma indemnização justa, que no ponto a seguir se irá aprofundar e que deverá refletir o valor real do bem, considerando não apenas o seu estado atual, mas também o potencial urbanístico legítimo que lhe possa ser atribuído, nos termos da lei.

A expropriação está, contudo, sujeita a diversos limites e garantias. A sua utilização deve respeitar os princípios da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade e da subsidiariedade. A administração só pode recorrer a esta medida quando não existam alternativas menos gravosas para alcançar o fim público visado. Acresce que, caso a finalidade que justificou a expropriação não venha a concretizar-se num prazo razoável ou se verifique desvio de finalidade, o proprietário expropriado ou os seus herdeiros poderão requerer a reversão do bem⁷, nos termos previstos no Código das Expropriações.

⁵ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 207 e 208

⁶ Em Diário da República, disponível em, <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/declaracao-utilidade-publica>: «A declaração de utilidade pública é o ato central do procedimento expropriativo, correspondente ao ato administrativo emitido pela entidade expropriante que concretiza os bens sujeitos a expropriação (identificados através da descrição predial e inscrição matricial) e identifica os expropriados e demais interessados, bem como os direitos, ónus e encargos que incidem sobre tais bens. Este ato é publicado na 2.ª série do Diário da República, devendo ser notificado aos expropriados e demais interessados, através de carta ou ofício sob registo com aviso de receção (no caso de desconhecidos, tal notificação deverá ser realizada através da afixação de editais). A declaração de utilidade pública onera os imóveis sujeitos a expropriação (no sentido, de obstaculizar, por exemplo, a compra e venda desse imóvel), mas não confere a propriedade desses bens à entidade expropriante (o que apenas ocorre com o despacho judicial de adjudicação de propriedade) nem a posse administrativa (exceto nas expropriações urgentes e urgentíssimas).»

⁷ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 224

Em suma, a expropriação por utilidade pública no âmbito do Direito do Urbanismo constitui uma ferramenta jurídica de grande relevância para a concretização do ordenamento do território e para a realização de projetos de interesse coletivo. Ainda que implique uma compressão do direito de propriedade, encontra-se fortemente regulada por normas constitucionais e legais, de forma a assegurar um equilíbrio entre a realização do interesse público e a proteção dos direitos dos particulares.⁸

2. A (JUSTA) INDEMNIZAÇÃO NAS EXPROPRIAÇÕES

A **justa indemnização** representa uma das garantias essenciais do direito de propriedade no contexto da expropriação por utilidade pública. Trata-se de um princípio com consagração constitucional no artigo 62.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP), que estabelece que “a requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização”. Esta exigência constitucional visa assegurar que o sacrifício imposto ao expropriado, em nome do interesse público, seja devidamente compensado, garantindo a justiça e a proporcionalidade do ato expropriativo.⁹

A justa indemnização é, assim, um pressuposto de validade material da expropriação, funcionando como mecanismo de equilíbrio entre a função social da propriedade e a proteção dos direitos patrimoniais do particular afetado. O seu objetivo é repor o expropriado na posição económica em que se encontraria se a expropriação não tivesse ocorrido, sem que haja um enriquecimento por parte da Administração, nem um empobrecimento injustificado do particular.¹⁰

⁸ CORREIA, FERNANDO ALVES, *Manual do Direito do Urbanismo*, vol.II, Coimbra, Almedina, 2010, págs. 167 a 177

⁹ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 212

¹⁰ JOSÉ MIGUEL SARDINHA afirma que em casos de *expropriação por sacrifício* “uma intervenção desencadeada pela Administração para prossecução do interesse público, na qual, não havendo a extinção de um direito do particular, designadamente o direito de propriedade, há no entanto, uma supressão do conteúdo económico do direito de tal forma intensa que, na prática, o seu titular fica impedido de dar ao bem o destino

O Código das Expropriações (Lei n.º 168/99, de 18 de setembro) dedica todo o Título IV (artigos 23.º a 37.º) à matéria da indemnização. O artigo 23.º do CE dispõe que a justa indemnização é calculada com base no valor real e atual do bem, atendendo aos critérios previstos, e no mesmo artigo reforça que “a indemnização tem por finalidade a reparação integral do prejuízo causado ao expropriado pela privação do direito ou interesse legítimo.”¹¹

Neste sentido, o legislador estabelece o princípio do valor de mercado como referência central: a indemnização deve corresponder ao valor que o bem expropriado teria se fosse vendido, de forma livre e voluntária, no mercado, à data da DUP (Declaração de Utilidade Pública), conforme os artigos 26.º e seguintes. Este valor é determinado através de perícia, devendo considerar-se, entre outros fatores, a localização, o uso atual e o uso potencial do bem, desde que legalmente admissível.

Um aspeto particularmente relevante é o reconhecimento do valor urbanístico dos solos, mesmo quando ainda não tenham sido urbanizados. Isto significa que, se o terreno estiver incluído num plano urbanístico que preveja a sua futura afetação a construção, esse potencial construtivo deve ser refletido na indemnização. A jurisprudência tem confirmado esta orientação, que reafirma a obrigação de considerar o valor expectável do terreno à luz dos instrumentos de gestão territorial em vigor.

Além do valor intrínseco do bem, a indemnização pode também abranger prejuízos adicionais, como a perda de rendimentos, as melhorias realizadas, os encargos com a desocupação e realocação, ou outros danos emergentes diretamente da expropriação. O cálculo da indemnização deve, portanto, observar o princípio da reparação integral, de modo a abranger todos os efeitos patrimoniais negativos causados ao expropriado.

Por fim, importa referir que, caso o expropriado não concorde com o montante fixado pela entidade expropriante, pode recorrer ao Tri-

económico que seria natural numa situação normal de mercado”, em Sardinha, José Miguel, “Em torno da expropriação de sacrifício”, *Cadernos da Justiça Administrativa*, Braga, CEJUR, N.º 99, 2013, p. 3

¹¹ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 230 e seguintes

bunal da Relação, nos termos do artigo 52.º e seguintes do Código das Expropriações, através de um processo de arbitragem e avaliação judicial, garantindo-se, assim, o contraditório e a tutela jurisdicional efetiva.

Perante o exposto, poderemos referir que a justa indemnização é um elemento estruturante do regime das expropriações por utilidade pública, funcionando como contrapartida do sacrifício imposto ao particular. A sua determinação exige um equilíbrio entre os interesses públicos e privados, e a sua concretização deve respeitar critérios de objetividade, equidade e proporcionalidade, assegurando uma reparação que seja, de facto, justa no caso concreto

3. O CASO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DO PORTO DE 9 DE ABRIL DE 2024

O Acórdão (doravante, Ac.) de 9 de abril de 2024 realizou-se nos autos do Tribunal da Relação do Porto e versa sobre expropriação por utilidade pública, com carácter de urgência de uma parcela de terreno, com área de 375 metros quadrados (m2), pertencente a particulares, a destacar um prédio rústico, utilizado para atividade agrícola e criação de animais, pelo Município expropriante, com vista à execução de uma obra pública (no caso em concreto a realização de obra rodoviária – concretamente, a construção de uma variante à Estrada Nacional), por despacho do Secretário de Estado de Descentralização e da Administração Local de 4 de março de 2020, publicado no Diário da República n.º 70, 2ª Série, de 8 de abril de 2020.¹²

A expropriação por utilidade pública está regulada, como referido anteriormente no Código das Expropriações (CE) e deve respeitar dois requisitos fundamentais: utilidade pública, devidamente declarada no artigo 1º do CE¹³, e o pagamento de justa indemnização, princípio cons-

¹² Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 2

¹³ «Os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objeto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do presente Código.»

titucional consagrado no artigo 62º, n.º 2 da CRP, e concretizado no artigo 23º do CE, que deverá refletir o prejuízo efetivamente sofrido pelo expropriado, correspondendo ao valor real e corrente do bem à data da Declaração de Utilidade Pública (DUP), considerando o seu destino económico possível e normal (artigo 23º, n.º1 do CE¹⁴). A par do apuramento do custo de construção para efeitos de cálculo do valor da indemnização em processo de expropriação, regulado no artigo 26º, n.ºs 4 e 5 do CE, que prevê o recurso a valores fixados administrativamente, os quais são utilizados unicamente como critério referencial, no sentido de permitir apurar o valor real e corrente de mercado, sem considerar critérios especulativos, surge o n.º 10 do respetivo artigo cuja função poderá ser a diminuição do valor da avaliação com o fim de o ajustar ao valor do mercado, embora existam riscos e encargos associados e a sua respetiva demonstração, e que terá de se considerar no apuramento do valor indemnizatório.¹⁵

A 23 de abril de 2021 foi atribuída a posse administrativa da parcela à entidade expropriante, conforme auto de posse administrativa junto aos autos, no qual teve lugar a arbitragem indicando o valor da indemnização de 27.600,00€ (vinte e sete mil e seiscentos euros) após o relatório da vistoria ad perpetuam rei memoriam, e por despacho de 21 de dezembro de 2021, foi adjudicada a propriedade da parcela em questão à expropriante.¹⁶ Ambas as partes recorreram, os expropriados defenderam que a indemnização fosse fixado no valor de 72.083,75€ (setenta e dois mil e oitenta e três euros e setenta e cinco cêntimos), invocando maior valorização da área, ao contrário do Município Expropriante que pretendia a redução da indemnização para 10.623,75€ (dez

¹⁴ «1 – A justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efetivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.»

¹⁵ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 1

¹⁶ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 2

mil e seiscentos e vinte e três euros e setenta e cinco cêntimos), argumentando sobrevalorização indevida.¹⁷

Após isso, e da realização por parte dos peritos nomeados¹⁸, a decisão de 1ª instância fixou o valor indemnizatório a pagar pela Entidade Expropriante no valor de 31.436, 25€ (trinta e um mil e quatrocentos e trinta e seis euros e vinte e cinco cêntimos), com base em perícia técnica, afirmando que o montante indemnizatório é atualizável de acordo com a evolução do índice de preços do consumidor, com exclusão da habitação, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, relativamente ao local em apreço.

Inconformado, o Município expropriante interpôs recurso de apelação para o Tribunal da Relação do Porto.¹⁹ No pedido apresentado, afirma que a sentença proferida determinou a “(...) a aplicação de parâmetros que não correspondem aos valores mais adequados para a fixação da justa indemnização, e violou os princípios constitucionais da igualdade, da justiça, da proporcionalidade e da imparcialidade, bem como aos critérios legais de determinação do valor final da indemnização. (...)”²⁰. Alega, no mesmo sentido, que a sentença fixou o custo de construção com base no valor de referência da Portaria n.º 353/2013, de 4 de dezembro, atualizado até à data da Declaração de Utilidade Pública, conforme o site do INE, atingir o valor de 826,73€/m², que corresponde a 774,06€ por m² de área bruta de construção. Contudo, o município recorrente alega que esse valor é excessivo e não reflete o valor real da parcela expropriada num mercado normal. Para além disso, defende que o Tribunal cometeu um erro ao não considerar a Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro, que fixou um novo custo de

¹⁷ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 2

¹⁸ «(...) tendo os Peritos indicados pelo Tribunal e pelos Expropriados concluído que o valor da justa indemnização a atribuir aos Expropriados, reportada à data da DUP, será de 33.090,00 (trinta e três mil e noventa euros) e o Perito indicado pela Expropriante concluído que o valor da justa indemnização a atribuir aos Expropriados, reportada à data da DUP, será de 18.213,75 (dezoito mil duzentos e treze euros e setenta e cinco cêntimos) (...)»

¹⁹ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 3

²⁰ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 3

construção controlado (no seu artigo 9º), em 710€, aplicável desde 1 de janeiro de 2019.²¹

Para além deste aspeto, o município recorrente argumenta que, embora o art. 26º, n.º 6 do CE permita um acréscimo máximo de 15% ao custo de construção, distribuído igualmente por três fatores (localização, qualidade ambiental e equipamentos – 5% cada), no caso em concreto tal majoração deve ser reduzida. Justificam que o terreno é isolado, com maus acessos, sem beleza paisagística ou infraestruturas, próximo de uma linha ferroviária ruidosa e com poucos equipamentos nas redondezas (apenas uma escola básica). Assim, consideram que seria adequado aplicar apenas 7,5% no total (2,5% por fator), sendo excessiva a percentagem utilizada, onde os índices superiores devem ser reservados para zonas mais valorizadas, de nível superior ao da parcela expropriada.²²

Por fim, em relação à percentagem a definir relativamente ao fator de risco (art. 26º, n.º 10 do CE), defendem que o aproveitamento urbanístico da parcela exigiria reforço significativo de infraestruturas, devendo aplicar-se um coeficiente mínimo de 25%, conforme o artigo n.º 9 do art. 26º do CE. Quanto ao fator de risco do n.º10, consideram inadequada a percentagem 5% fixada na sentença, propondo o valor máximo de 15%, dada a localização isolada, fraca atratividade, baixa procura e elevada oferta de terrenos semelhantes. Além disso, os expropriados não realizaram qualquer obra nem suportaram despesas associadas à construção. Com base em parâmetros como valor da construção (€522,75/m²), índice fundiário (8,5%), custos de infraestrutura (25%) e fator de risco (15%), calculam o valor do terreno em €28,33/m², resultando numa justa indemnização total de €10.623,75

²¹ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 3. Apesar de, como exposto na página 4 pelo recorrente de que mesmo que se mantenha o critério da sentença, os recorrentes referem que a Portaria n.º 156/2014 fixava, para 2014, o valor da habitação de custos controlados no Município em €679,35 por m² de área útil. Atualizando esse valor segundo o índice de preços do consumidor até 2020 (data da Declaração de Utilidade Pública), obtém-se €703,15 por m², valor inferior ao considerado na decisão recorrida.

²² Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 4

para os 375 m² expropriados. Pedem, por isso, a revisão da sentença com fixação deste valor como indemnização.²³

Face a isto, os expropriados AA e BB vieram responder ao recurso, pugnado pela sua improcedência, alegando que a decisão do tribunal está bem fundamentada e baseada na prova produzida, acrescentando que a parcela expropriada está inserida em zona urbana “nobre”, classificada como solo apto para construção, com valores superiores aos indicados nos relatórios parciais e de arbitragem, bem localizada, próxima de infraestruturas urbanas completas e de empreendimentos habitacionais, condições relevantes que defendem que os peritos omitiram na avaliação e que constitui violação do artigo 26º do CE, apesar de, contudo, o tribunal ter reconhecido essas falhas e corrigiu adequadamente a aplicação do fator de risco, fixando-o em 5% que consideram proporcional e justa. Além disso, a parcela tinha utilização agrícola e ainda para criação de animais (ovelhas e suíno), com construções e árvores de fruto, que não foram devidamente valorizadas pelos peritos. Posto isto, defendem que a indemnização justa deve refletir o valor real de mercado à data da DUP, respeitando os princípios constitucionais e civis aplicáveis, como o da reintegração patrimonial e da justa compensação, sustentando que o o valor indemnizatório correto é de 31.436,25€ (correspondente a €83,83/m²), e pedem que o recurso interposto pela expropriante seja negado, mantendo-se a sentença recorrida.²⁴

Conforme a tramitação institucional, o Tribunal da Relação do Porto analisou as várias questões, todas relacionadas com a forma de apuramento do valor indemnizatório, nos termos do Código das Expropriações, à luz essencialmente do artigo 26º, designadamente: o custo da construção utilizado como base de cálculo, a aplicação do índice fundiário (percentagem do custo da construção atribuída ao solo) e aplicação dos coeficientes de correção previstos no n.ºs 7²⁵ a 10 do art 26º do CE (infraestruturas, encargos e fator de risco).

²³ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 5

²⁴ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, págs. 5 a 7

²⁵ «A percentagem fixada nos termos do número anterior poderá ser acrescida até ao limite de cada uma das percentagens seguintes, e com a variação que se mostrar justificada:

Revela-nos, como já referido anteriormente que “(...) O direito à justa indemnização traduz-se num direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, pelo que as suas restrições deverão limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, constituindo tal direito, um imperativo constitucional. A indemnização deve ser uma indemnização integral pelo dano infligido ao expropriado. (...)”²⁶, e por isso, demonstra-se importante analisar as razões de discordância da entidade Expropriante face ao valor fixado em sentença anterior.

O Código das Expropriações determina que, quando não seja possível aplicar os critérios de comparação previstos nos n.ºs 2²⁷ e 3²⁸, o custo da construção deve ser apurado por referência aos valores administrativos fixados (artigo 26º do CE) para habitação a custos contro-

-
- a) Acesso rodoviário, com pavimentação em calçada, betuminoso ou equivalente junto da parcela – 1,5%;
 - b) Passeios em toda a extensão do arruamento ou do quarteirão, do lado da parcela – 0,5%;
 - c) Rede de abastecimento domiciliário de água, com serviço junto da parcela – 1%;
 - d) Rede de saneamento, com colector em serviço junto da parcela – 1,5%;
 - e) Rede de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão com serviço junto da parcela – 1%;
 - f) Rede de drenagem de águas pluviais com colector em serviço junto da parcela – 0,5%;
 - g) Estação depuradora, em ligação com a rede de colectores de saneamento com serviço junto da parcela – 2%;
 - h) Rede distribuidora de gás junto da parcela – 1%;
 - i) Rede telefónica junto da parcela – 1%.»

²⁶ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 8

²⁷ «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, corrigido por ponderação da envolvente urbana do bem expropriado, nomeadamente no que diz respeito ao tipo de construção existente, numa percentagem máxima de 10%.»

²⁸ «Para os efeitos previstos no número anterior, os serviços competentes do Ministério das Finanças deverão fornecer, a solicitação da entidade expropriante, a lista das transacções e das avaliações fiscais que corrijam os valores declarados efectuadas na zona e os respectivos valores.»

lados ou de renda condicionada, estabelecendo-se através do disposto nos seguintes números do respetivo artigo (n.ºs 4, 5, 6 e 7). O n.º 5 do artigo 26.º estabelece que o custo da construção deve atender, como referencial, aos valores fixados administrativamente para efeitos de habitação a custos controlados ou renda condicionada. Já o n.º 6 prevê que, num aproveitamento normal, o valor do solo apto para construção deve corresponder a um máximo de 15% do custo da construção, variando consoante a localização, qualidade ambiental e equipamentos da zona. Estes critérios visam afastar a subjetividade e impedir que a indemnização inclua custos que o expropriado não suportou, como despesas com licenças, projetos, lucros de promotores, entre outros custos indiretos típicos do mercado.

No mesmo sentido, a jurisprudência citada no respetivo Ac. reforça o carácter meramente referencial destes montantes administrativos, admitindo a possibilidade de se atender a outros dados, como orçamentos de construção da AICCOPN ou dados estatísticos, desde que os valores administrativos não reflitam os reais custos de construção da zona. A doutrina também sublinha que o critério legal não impõe um valor fixo, mas sim um referencial, podendo ser ajustado à realidade concreta. Assim, o custo a considerar não é o preço de venda no mercado, mas sim o da construção possível no terreno, sem custos de promoção ou lucro, garantindo uma indemnização justa e equitativa. É precisamente a utilização destes critérios que a parte Apelante contesta, por ter sido adotado como base o valor fixado administrativamente para o regime de renda condicionada.²⁹

Acresce também, face à sentença recorrida, que os peritos se basearam na Portaria n.º 353/2013, que fixava para 2014 o custo de referência da habitação de renda condicionada na zona I em 801,06€/m² de área útil, atualizado para 2020 (data da Declaração de Utilidade Pública) para 826,73€/m². Aplicando o fator de conversão da área útil para área bruta de construção (0,90), resultou um valor de 774,06€/m². O Apelante considera este valor excessivo e desproporcional, argumentando que deveria ter sido usado o valor da Portaria n.º 65/2019, que, para janeiro de 2019, fixa o custo de construção (CS) em 710€,

²⁹ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, págs. 9 a 10

com atualização trimestral. Alternativamente, aponta também a Portaria n.º 156/2014, que estabelece para 2014 o valor de 679,35€/m² para o Município em causa.³⁰

Contudo, o tribunal optou pelos valores da Portaria n.º 353/2013, por entender que, atualizados até à data da DUP, melhor refletiam os custos reais e correntes da construção, conforme esclareceram os peritos. Estes justificaram a sua escolha afirmando que a referida portaria fornecia valores mais próximos da realidade e adotaram a mesma metodologia dos árbitros, considerando que o montante apurado era consentâneo com a realidade à data da DUP. Embora a Portaria n.º 65/2019 seja mais recente, os peritos e o tribunal consideraram que a sua aplicação não se mostrava mais adequada à justa indemnização, que deve orientar o processo expropriativo, tal como previsto no art. 26.º, n.ºs 4 e 5, do Código das Expropriações. Assim, os valores fixados administrativamente foram apenas utilizados como critério referencial, com o objetivo de refletir o valor real e corrente, excluindo critérios especulativos. O tribunal entendeu, portanto, que não foram apresentadas razões suficientes para afastar a metodologia adotada pelos peritos, que foi unânime e tecnicamente fundamentada.³¹

Apesar de tudo, o tribunal considerou adequadamente os fatores apresentados pelo Recorrente, como a localização, a qualidade ambiental e os equipamentos existentes na zona, concluindo, com base no relatório pericial, pela aplicação de uma percentagem final de 9,5% quanto ao índice fundiário. Este valor teve em conta apenas a existência da rede elétrica, dado que não se provaram outras infraestruturas. Os peritos estiveram de acordo quanto a este ponto, e o tribunal acompanhou esse entendimento, não acolhendo a divergência do perito da Expropriante, que pretendia um agravamento do custo de construção devido à falta de arruamentos e infraestruturas. Quanto ao fator corretivo de risco previsto no artigo 26.º, n.º 10 do Código das Expropriações, os peritos do tribunal e dos Expropriados entenderam que não se justificava a sua aplicação, enquanto o perito da Expropriante propunha uma correção de 10% e o Apelante defendia a aplicação do

³⁰ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 11

³¹ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 12

valor máximo de 15%, alegando que a parcela era pouco atrativa, com acessibilidades deficientes e custos elevados para eventual edificação. O tribunal, embora divergindo da maioria dos peritos, fixou essa correção em 5%, por considerar que o risco e esforço inerente à construção existem sempre, mesmo que a parcela estivesse a ser usada para atividades agrícolas e criação de animais, apoiando-se em jurisprudência dos Tribunais da Relação de Coimbra e do Porto, que entende que este fator corretivo visa equilibrar a posição entre o expropriado – que recebe uma indemnização sem assumir riscos ou encargos da construção – e um investidor comum que teria de os suportar (neste caso, o expropriante). No entanto, também se sublinha que este fator não é de aplicação automática, já que a avaliação do terreno tende a basear-se em valores médios que já incluem certos riscos. Assim, só em situações excecionais é que este fator poderá ser excluído. No caso concreto, o tribunal concluiu que se justificava a aplicação de 5%, por existir risco, mas não na medida máxima pretendida pelo Apelante.³²

Para além do exposto, a Entidade Expropriante defende a aplicação a aplicação do fator corretivo de risco (art. 26º, n.º 10³³ do CE) no valor máximo de 15%, argumentando que, à data da DUP, a parcela em causa tinha baixa atratividade devido à sua localização e características, como fracas acessibilidades rodoviárias e elevada oferta de terrenos semelhantes, o que diminuía a procura. Além disso, qualquer edificação exigiria suportar custos com taxas, projetos e promoção da venda. Embora os Expropriados não procederam ao desenvolvimento de qualquer construção, provou-se que a parcela se localiza numa zona de transição entre espaços urbanos e rurais, próxima de áreas em desenvolvimento, mas com acessos apenas por caminhos de terra batida e sem infraestruturas (exceto eletricidade), o que representa um esforço significativo para edificar. Apesar da localização relativamente favorável, reconheceu-se a existência de um risco elevado associado à construção. Assim, o tribunal considerou adequado aplicar um fator de correção de risco de 10%, nos termos do artigo 26.º, n.º 10, do Código

³² Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, págs. 13 a 15

³³ «O valor resultante da aplicação dos critérios fixados nos n.ºs 4 a 9 será objecto da aplicação de um factor correctivo pela inexistência do risco e do esforço inerente à actividade construtiva, no montante máximo de 15% do valor da avaliação.»

das Expropriações, conforme proposto pelo perito da Expropriante. Consequentemente, o recurso foi parcialmente provido, determinando-se que a indemnização fosse calculada com esse fator, fixando-se o valor do terreno expropriado em 83,83 €/m², totalizando 29.781,00 euros.³⁴

Neste sentido, o Tribunal da Relação do Porto **decide e considera** conforme o recurso apresentado pelo expropriados que o mesmo é parcialmente procedente, revogando parcialmente a sentença, reduzindo o valor da indemnização a pagar pela Entidade Expropriante aos expropriados (AA e mulher BB) para 29.781,00€ (vinte e novo mil e setecentos e oitenta e um euros), atualizável nos termos já determinados na sentença.³⁵

3.1 Apreciação crítica

O Ac. do Tribunal da Relação do Porto de 9 de abril de 2024 (anteriormente analisado em todo o seu detalhe e regime jurídico adequado ao processo), representa uma decisão jurisprudencial que, em meu entender, espelha uma aplicação cuidadosa e ponderada dos pressupostos constitucionais e legais que legitimam a expropriação por utilidade pública.

Apesar das naturais dificuldades da sua aplicabilidade prática, este instituto jurídico levanta, sobretudo na sua conciliação entre o interesse público e os direitos fundamentais dos particulares, creio que a decisão analisada materializa um exercício bem conseguido da jurisdição administrativa, sendo, por isso, merecedora de concordância.

A questão central – e controversa – reside na fixação do montante da justa indemnização³⁶, que constitui não apenas um elemento técnico, mas também um verdadeiro parâmetro de legitimidade constitucional³⁷. A jurisprudência tem reiterado que a justa indemnização não

³⁴ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 15 e 16

³⁵ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 16

³⁶ Ponto já desenvolvido no ponto 2) deste trabalho

³⁷ Como se verifica no artigo 62º da CRP

visa beneficiar a Administração, nem o expropriado, mas sim garantir que exista um equilíbrio compensatório pelo sacrifício patrimonial sofrido pelo particular. Nesse sentido, o acórdão analisado dá resposta a esta exigência através de uma análise concretamente fundada e ajustada ao caso.

Desde logo, e tendo por base a análise, o **princípio da legalidade** foi escrupulosamente observado. A expropriação assentou numa Declaração de Utilidade Pública (DUP) legalmente emitida, com fundamento em planos territoriais previamente aprovados, respeitando os requisitos previstos no artigo 1.º do Código das Expropriações e no artigo 62.º, n.º 2 da CRP. A legalidade, enquanto “a mais fundamental das garantias do Estado de Direito”³⁸, constitui o primeiro teste à validade da expropriação, e, neste caso, verifica-se plenamente.

Em relação ao **princípio da necessidade**, o tribunal demonstrou especial consideração pelo respetivo princípio, que impõe à Administração o dever de não restringir direitos fundamentais para além do estritamente indispensável à realização do interesse público. A intervenção concretizou-se com vista à construção de uma variante rodoviária, objetivo inserido numa estratégia de ordenamento do território e mobilidade. A inexistência de soluções menos gravosas foi reconhecida pelas instâncias decisórias, o que legitima o recurso à expropriação como última ratio, de acordo com o que defendem autores como FREITAS DO AMARAL, ao afirmar que “a Administração não pode escolher livremente entre restringir ou não restringir direitos: deve provar que tal restrição é inescapável”³⁹. Já no que concerne ao **princípio da proporcionalidade**⁴⁰, em especial nos seus subprincípios da adequação exigibilidade e justa medida, revelou-se exemplar. A decisão do Tribunal da Relação do Porto evidencia um esforço de ponderação real entre os elementos do caso: a localização do terreno, o seu potencial urbanístico, as infraestruturas existentes e o esforço construtivo necessário. O valor fixado (29.781,00€) reflete uma tentativa clara de atingir justiça concreta, sem promover nem a subvalorização do bem

³⁸ CANOTILHO, J. J. GOMES, MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 406.

³⁹ AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4ª Edição, Coimbra, Almedina, 2017, pág. 543

⁴⁰ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 210 e ss.

expropriado, nem a sua valorização artificial. A consideração de um fator de risco de 10% mostra sensibilidade ao facto de o expropriado não suportar os encargos típicos do desenvolvimento urbanístico, sem, contudo, aplicar a taxa máxima permitida por lei. Esta solução concretiza o que J.J CANOTILHO designa como o “princípio da proibição do excesso”, fundamental em qualquer restrição de direitos⁴¹.

Por fim, relativamente ao **princípio da subsidiariedade**, embora menos frequentemente invocado de forma expressa em contexto de Direito Administrativo, tem aqui uma aplicação relevante. A expropriação foi utilizada apenas depois de esgotadas outras alternativas, nomeadamente a aquisição por negociação, o que espelha a lógica segundo a qual o Estado só deve intervir de forma invasiva quando os meios voluntários falharem. Por outras palavras, obriga a Administração a intervir apenas quando estritamente necessário.

Sendo assim, é importante reconhecer, contudo, que esta matéria se insere numa zona particularmente sensível do Direito Administrativo e Constitucional: o equilíbrio entre a função social da propriedade e a sua proteção como direito subjetivo⁴². A jurisprudência nem sempre foi uniforme neste sentido, e os critérios técnicos de avaliação podem gerar incerteza e conflito⁴³. No entanto, o Ac. analisado assume essa complexidade com transparência e fundamentação jurídica sólida, baseando-se em elementos objetivos e sustentando a sua decisão nas provas periciais e na jurisprudência consolidada pelos tribunais.

Ademais, a doutrina tem insistido que a justa indemnização não se deve reduzir a uma valor meramente contabilístico, mas sim incorporar a ideia de reintegração patrimonial plena, sendo esse o verdadeiro objetivo da justa indemnização. A decisão da Relação segue este entendimento, procurando devolver ao expropriado, tanto quanto possível, a sua posição económica prévia, mas nunca de forma reduzida ou acrescida.

Por isso, e por todo o exposto, considero que a solução dada pelo Tribunal da Relação do Porto face à situação em concreto é equilibrada

⁴¹ CANOTILHO, J.J. GOMES, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Coimbra, Almedina, 2003, pág. 1323

⁴² OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 209

⁴³ Como foi possível identificar na análise do Ac. em apreço

e nenhuma das partes saiu prejudicada, apesar de estarmos sempre perante o “sacrifício” por parte de um particular do seu direito de propriedade, sendo juridicamente adequada e constitucionalmente legítima, onde se reconheceu o valor da propriedade privada, mas também a imperatividade do interesse público em questão, e fá-lo sem nunca descuidar os princípios estruturantes que devem nortear qualquer expropriação por utilidade pública no Estado de Direito democrático.

CONCLUSÃO

A presente análise permitiu compreender a relevância jurídica e prática da expropriação por utilidade pública no ordenamento jurídico português, enquanto instrumento de realização do interesse coletivo, em especial no domínio do urbanismo. Demonstrou-se que, embora represente uma compressão ao direito de propriedade – direito fundamental consagrado no artigo 62.º da CRP – a expropriação é **admissível** desde que observados os pressupostos constitucionais e legais de legalidade, utilidade pública e justa indemnização.

No plano normativo, identificou-se a existência de um quadro jurídico claro, assente no Código das Expropriações e em diversos instrumentos de planeamento territorial, o qual prevê um conjunto articulado de garantias em favor dos expropriados, nomeadamente no que toca ao procedimento administrativo, à avaliação da indemnização e à possibilidade de tutela jurisdicional efetiva. Destacou-se o **papel fundamental da Declaração de Utilidade Pública** como elemento legitimador da atuação administrativa, exigindo-se que esta se fundamente num interesse público claro e conforme aos planos em vigor.

No que respeita à **indemnização**, destacou-se que esta deve ser integral, atual e justa, refletindo o prejuízo efetivamente sofrido e tendo em conta o valor de mercado, o uso potencial do bem e os fatores de correção legalmente previstos. A **jurisprudência estudada e fundamentada** confirmou a necessidade de uma análise casuística, rejeitando soluções uniformes ou meramente formais que desvirtuem a proteção devida ao expropriado.

Através do estudo do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 9 de abril de 2024, demonstrou-se como os tribunais superiores procu-

ram assegurar um **equilíbrio** entre os interesses públicos e os direitos individuais. A decisão em apreço revelou-se conforme aos princípios constitucionais, em particular aos da legalidade, necessidade, proporcionalidade e subsidiariedade, oferecendo uma solução tecnicamente fundamentada e juridicamente equilibrada.

Por fim, relativamente ao ponto da apreciação crítica, defendeu-se que a decisão do Tribunal, embora envolta em complexidade técnica, representa uma aplicação bem conseguida dos critérios legais e constitucionais, ao promover uma compensação justa e equitativa sem cair em lógicas de sobrecompensação ou desvalorização abusiva. A conjugação entre fundamentação pericial, respeito pelas garantias procedimentais e ponderação entre direitos opostos permite concluir que a expropriação em causa foi legítima, necessária e proporcional, servindo de paradigma da atuação pública no domínio do urbanismo.

Assim, é possível concluir que, a expropriação por utilidade pública, quando respeita os seus fundamentos normativos e constitucionais, não só é admissível como pode ser um instrumento legítimo e indispensável à prossecução do bem comum – desde que, como neste caso, assegure efetivamente os direitos do expropriado em todas as suas dimensões jurídicas e patrimoniais.

03

recensões

RevCEDOUA _ 2025

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



O Direito como Despertar: Recensão Crítica de *International Environmental Law* de Dupuy e Viñuales

André Tavares

Mestrando em Ciências Jurídico-Políticas com menção em Direito Ordenamento,
do Urbanismo e do Ambiente

PREÂMBULO

A presente recensão tem como objeto a obra de *Pierre-Marie Dupuy* e *Jorge E. Viñuales*, intitulada *International Environmental Law*. Publicada em 2018, a obra constitui uma introdução abrangente ao direito e à prática ambiental no contexto internacional contemporâneo. A obra examina detalhadamente as principais Convenções e Tratados ambientais e outros instrumentos jurídicos, funcionando igualmente como um manual de referência.

Os autores oferecem-nos uma análise jurídica rigorosa, complementada por uma perspectiva política aprofundada. Tal abordagem é ainda enriquecida por uma ampla referência à história jurisdicional, não deixando de evidenciar a doutrina ambiental e “*protoambiental*”, entrelaçando-os com outros ramos do direito,

O desenvolvimento desta obra acompanha o crescimento do próprio “Direito Internacional do Ambiental” constituindo no seu amago um lar acolhedor para a sua caracterização e definição, ou seja, todos capítulos contemplam ampla uma referência (mesmo que breve) aos

¹ Aragão, A. (2021). “Direito do ambiente 100 anos do boletim da faculdade de direito”. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 97(1).pp. 101-116.

marcos históricos (destacamos a *Conferência de Estocolmo* e a *Conferência do Rio de Janeiro de 1992* (Rio-92)] e princípios, entrelaçando-os com uma contemporaneidade gradativa.

A nível histórico o Direito Ambiental internacional é um ramo relativamente novo, tendo vindo afirmar-se desde o início século XIX, sendo que até à década de 70 inserimo-lo na “Época Tradicional”² ou Fase Pré-Estocolmo (em Estocolmo foi realizada *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano* em 1972, conferindo uma existência formal ao Direito do Ambiente³).

A presente recensão, embora parta da análise da obra em questão, não seguirá a sua estrutura original, adota uma abordagem holística, que prioriza a interconexão entre os temas abordados, contextualizando-os numa perspetiva mais ampla e enriquecida por fontes complementares provenientes de diversas áreas do saber.

Esta estratégia visa aprofundar a reflexão crítica e proporcionar uma leitura interdisciplinar do Direito Internacional do Ambiente, entendendo-o como um campo dinâmico onde o jurídico, o ético e o científico se entrecruzam.

² Esta fase inicial caracterizava-se pela ausência de regulamentação ambiental internacional, pois até início dos anos 70, o direito internacional tinha contacto apenas e indiretamente com temas ambientais residuais (aqui eram compreendidos nomeadamente a proteção de recursos naturais em tratados sobre rios e mares). Neste sentido, Cfr. Tuomas Kuokkanen, *“International Law and the Environment: Variations on a Theme”*, Kluwer Law International, The Hague; Peter Sand, *“The Evolution of International Environmental Law”*, in Daniel Bodansky/Jutta Brunnée/Ellen Hey (Orgs.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007. pp. 31 a 33.

³ “Os direitos humanos e o direito humanitário têm objetivos e contextos distintos, embora ambos protejam a dignidade humana”. Os direitos humanos aplicam-se universalmente independente do tempo, seja paz ou guerra, garantindo liberdades básicas, como o direito à vida, segurança e igualdade, estando consagrados desde já, em documentos como a DUDH. Em contrapartida, o direito humanitário aplica-se exclusivamente a conflitos armados, tendo como objetivo imediato de mitigar o sofrimento das vítimas da guerra, protegendo civis, feridos e prisioneiros de guerra etc., estando consagrados de forma especial na Convenções de Genebra. Cfr. Cassese, A. (2020). *“International Law”* (3ª ed.). Oxford University Press. pp. 375-435; Henckaerts, J-M., & Doswald-Beck, University Press. pp. 375-435; Henckaerts, J-M., & Doswald-Beck, L. (Eds.). (2005), *“Customary International Humanitarian Law”* (Vol. I). Cambridge University Press. pp. 35-75 trad. Livro.

Neste sentido, os capítulos II (“Regulamentação substantiva”) e III (“Aplicação”) são analisados à luz das bases conceituais e históricas apresentadas no Capítulo I (“Emergência e desenvolvimento do Direito Internacional do Ambiente”), enquanto o Capítulo IV (“O Direito Internacional do Ambiente numa perspectiva”) é abordado de forma autónoma, destacando a sua profunda ligação aos direitos humanos. A abordagem proposta ultrapassa o plano meramente descritivo da obra principal, estabelecendo um diálogo com tratados internacionais, jurisprudência e doutrina especializada, de modo a oferecer uma compreensão mais integrada dos fundamentos e desafios do Direito Internacional do Ambiente.

A recensão estruturar-se-á, assim, como uma análise crítica da historicidade e da identidade desta disciplina, enfatizando os marcos normativos que moldaram a sua evolução e os dilemas contemporâneos que hoje a desafiam. Procura-se, ainda, evidenciar as interseções entre o Direito do Ambiente e outros ramos jurídicos e científicos, refletindo sobre as suas perspectivas futuras e o papel que desempenha na construção de uma ética jurídica global.

O Capítulo I, neste contexto, assume especial relevo por estabelecer as bases teóricas e axiológicas sobre as quais se edificam as restantes reflexões, configurando-se como o ponto de partida para compreender o Direito Ambiental moderno enquanto expressão da consciência coletiva de que proteger o ambiente é, em última instância, proteger a própria humanidade.

1. UMA ABORDAGEM HOLÍSTICA COM CONTEMPORANEIDADE

O capítulo I debruça-se essencialmente sobre o direito ambiental moderno. Este caracteriza-se por ter como núcleo a proteção do ambiente *per si* e, não meramente o Ambiente como recurso útil⁴, constata-se que desde os anos 70 a *ratio* ambiental evolui de uma diretriz de conservação de recursos e utilidade para um *ratio* protecionista, tornando o seu âmbito de aplicação muito mais lato. Através do

⁴ Cfr. Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). “*International environmental law*” (2nd ed.). Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies, pp. 79 e ss.

desenvolvimento dos princípios do Poluidor-Pagador⁵ e do Princípio da Precaução, Prevenção e Cooperação evidenciam-se pois, refletem um novo sentido de Fraternidade⁶, outrora introduzido pela Revolução Francesa e hoje enraizado na ação do Direito do Ambiente.

Os autores consideram que a abordagem inicial da regulamentação internacional dos problemas ambientais organizou-se em torno de três pilares⁷, que por sua vez condicionaram toda a dialética política-ambiental posterior, cuja concretização se efetivou através de regras que visavam a exploração de determinados recursos, o controlo de danos transfronteiriços e o uso de cursos de água partilhados.

Perante a evolução da sociedade de risco, [os referidos pilares] revelar-se-iam nitidamente insuficientes, quer face aos novos riscos ‘naturais’, quer perante as necessidades prementes do atual Direito do Ambiente^{8/9}.

Apesar de moderno, o Direito do Ambiente Internacional ainda tem patentes as diretrizes tradicionais; tal persistência deve-se, em grande parte, a questões impostas por uma nova ‘Soberania’¹⁰ de alguns povos,

⁵ Cfr. Aragão, A. (2014). “O princípio do poluidor-pagador: Pedra angular da política comunitária do ambiente”. In A. H. Benjamin & J. R. M. Leite (Coords.), São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde.

⁶ “Entretanto, a Fraternidade, outrora, um valor com seu pouco ou nenhum destaque na tríade expressa [Fraternidade, Liberdade, Igualdade], vem paulatinamente protagonizando, no cenário atual, a apoteose de um clamor virtuoso global, o único, e não mais, o último lema, capaz e cabível de guiar o paradigma ambiental”. Cfr. Sampaio Minassa, P., & Vincenzi, B. (2018). “A incógnita ambiental do princípio da precaução”. Revista Direito Ambiental E Sociedade, 8(1). pp.158-189.

⁷ Cfr. Robb, C. A. R. (Ed.). (1998). “International environmental law reports: Vol. 1. Early decisions. Cambridge University Press; Bering Sea Fur Seals Arbitration, Award (15 de agosto de 1893), Reports of International Arbitral Awards (RIAA), vol. 28, pp. 263-276; Viñuales, J. E. (2008). “The contribution of the International Court of Justice to the development of international environmental law”.

⁸ Cfr. Aragão, Alexandra. “Riscos e deslocados ambientais: prevenir a degradação do ambiente para evitar deslocamentos humanos”. Vida judiciária (2019).

⁹ Aragão, Alexandra. “Riscos radiológicos, saúde pública e ambiente: o passado, o presente e o futuro”.

Revista do CEDOUA 12006 17 (2006). pp. 117-139.

¹⁰ A soberania, entendida aqui no seu sentido político, procurou-se destacar a conexão permanente e inalienável entre soberania e autodeterminação. Neste contexto, a soberania é compreendida com um escudo jurídico, que torna possível a Autodeterminação dos Estados – ou seja, a independência – também poderá ser entendida como uma

alicerçada essencialmente na descolonização. Com efeito, estes Estados recentes conferiram especial atenção ao direito próprio sobre os seus recursos naturais enquanto condição para a sua independência.

A época Moderna começou verdadeiramente, com a Conferência de Estocolmo (1972), mas de modo algum se podem ignorar os eventos que a antecederam e que nela culminaram. Destarte os autores destacam inúmeras obras e publicações que contribuíram para o advento do Direito Internacional do Ambiente:

Em 1962, *Rachel Carson* publicou o livro inovador *Silent Spring*, que salienta os efeitos adversos dos pesticidas (DDT – sigla de diclorodifeniltricloroetano; este foi o primeiro pesticida moderno, tendo sido largamente usado durante e após a Segunda Guerra Mundial para o combate aos mosquitos transmissores de doenças, como dengue e malária), sugerindo que estes deveriam ser apelidados por “*biocidas*”. Este exemplo destaca-se entre outras obras devido á antecipação do Princípio da Precaução, presente em casos análogos posteriores, nomeadamente em 2009 no processo T-334/07¹¹. Apesar dos biocidas apresentarem vários efeitos nefastos para meio ambiente e para saúde pública, hoje, não são inteiramente proibidos pela legislação vigente¹², obstante das repercussões presentes e futuras^{13/14}.

garantia contínua, que tem como desiderato, a preservação e exercício no domínio económico. Abi-Saab, G. “La souveraineté permanente sur les ressources naturelle”, em M. Bedjaoui (ed.), “*Droit international: bilan et perspectives*” (Paris: Pedone, 1989), pp. 638-61, em 639-40.

¹¹ O caso *Denka International*, julgado pelo Tribunal de Primeira Instância em 19 de novembro de 2009, ilustra a incerteza científica e os conflitos regulatórios. A controvérsia decorreu da recusa da Comissão em autorizar o uso comercial do diclorvos – um biocida – fundamentada na insuficiência de provas conclusivas quanto aos seus potenciais riscos genotóxicos e cancerígenos. Cfr. Aragão, Alexandra. “*Princípio da precaução: Manual de instruções*.” Revista do CEDOUA, n.º 22, 2009, p. 119. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/8833>. DOI: https://doi.org/10.14195/2182-2387_22_1

¹² Regulamento (UE) n.º 528/2012 do Parlamento europeu e do Conselho de 22 de maio de 2012.

¹³ Veja-se o caso dos Poluentes Orgânicos Persistentes (POP), substâncias presentes em certos biocidas e associadas aos chamados Riscos Globais Retardados. Pela sua persistência e toxicidade, representam uma ameaça silenciosa e duradoura ao ambiente e à saúde humana. Estes riscos estão regulados pela Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (2001), transposta para o direito português pelo Decreto n.º 15/2004, de 3 de junho.

Destaca-se ainda a publicação *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, de Kenneth Boulding, a primeira de uma série de publicações influentes sobre o impacto negativo das atividades humanas no ambiente; no mesmo sentido, a Senhora Professora Doutora Alexandra Aragão, no artigo “*Princípio da precaução: manual de instruções*”¹⁵, utiliza uma alegoria inspirada em Buckminster Fuller¹⁶. Tal como essa nave, o *princípio da precaução* enfrenta a ausência de diretrizes claras e específicas, revelando um objeto de natureza imensurável – vasto, incerto e profundamente humano na sua essência.

2. A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO, MARCO INDELÉVEL NA HISTÓRIA DO DIREITO DO AMBIENTE

A Conferência de Estocolmo reuniu delegações de mais de cem Estados, e contou com a presença de representantes das principais organizações intergovernamentais. Também várias ONG’s estiveram presentes, sendo que algumas participaram diretamente da conferência, em um formato que ainda hoje caracteriza a maioria dos eventos ambientais, das negociações emergiram documentos como: a *Declaração sobre o Ambiente Humano* (também apelidada “*Declaração de Estocolmo*”), e o “*Plano de Ação para o Ambiente Humano*”¹⁷.

¹⁴ Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). “*International Environmental Law*”(2nd ed.). Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies, pp. 261-262, 278-281.

¹⁵ Aragão, Alexandra. “*Princípio da precaução: Manual de instruções*”. Revista do CEDOUA, n.º 22, 2009, pp. 9-10. https://doi.org/10.14195/2182-2387_22_1

¹⁶ No mesmo sentido Michel Bachelet, afirma que “entregue sem instruções, a Terra foi sucessivamente adorada e receada, supersticiosamente utilizada, ao mesmo tempo que era venerada e, depois, explorada até ao desprezo dos seus méritos, porque era preciso, em nome da rentabilidade económica, fazê-la suar todas as suas riquezas vegetais ou fósseis. Ela acaba apenas de entrar na era do respeito obrigatório devido ao que o homem espera dela, isto é, a sua própria sobrevivência, já que ele ainda não encontrou meio de existir sem ela”. Bachelet, M. (1995). “*Ingerência ecológica: Direito ambiental em questão*”. Lisboa: Instituto Piaget. pp. 18.

¹⁷ O Plano de Ação, que complementa a Declaração, consiste em diretrizes e medidas práticas destinadas a ajudar os países a implementarem os princípios da Declaração, define como áreas prioritárias: o combate à poluição; a gestão de recursos naturais e o controle de resíduos perigosos. Desta também resultou a criação do *Programa das*

Estes inspiraram uma série de conferências internacionais e acordos ambientais globais que definiram o rumo das políticas de sustentabilidade e proteção ambiental ao longo das décadas seguintes. Posteriormente, a *Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento-Rio-92*^{18/19}, apresentou-se como uma resposta aos desafios ambientais crescentes desde Estocolmo.

O *Rio-92* destacou a especial necessidade de conciliar o desenvolvimento económico com preservação ambiental, estabelecendo o desenvolvimento sustentável como objetivo central na agenda global, dando especial relevo ao *Princípio 24 da Declaração de Estocolmo*: “para controlar, prevenir, reduzir e eliminar de forma eficaz os efeitos ambientais adversos resultantes de atividades realizadas em todas as esferas, tendo em conta a soberania e os interesses de todos os Estados”²⁰. Em essência, reforçou os desígnios já defendidos na *Conferência de Estocolmo*, destacando a necessidade de cooperação global para resolver os desafios ambientais.

A *Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável* (Joanesburgo, 2002)²¹ teve como duplo objetivo: avaliar os progressos alcançados desde a *Rio-92* e identificar os desafios persistentes nas políticas ambientais e de sustentabilidade. Foram priorizadas questões centrais como a erradicação da pobreza, o uso sustentável da água, o acesso ao saneamento básico e a energia renovável, reconhecendo-se a inte-

Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que desempenhou um papel fulcral na coordenação de políticas ambientais. Cfr. “*Plano de Ação para o Ambiente Humano*”, 16 de junho de 1972, Doc. A/CONF 48/14, pp. 10-62.

¹⁸ United Nations. “*United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), Rio de Janeiro, 1992”. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>

¹⁹ “Retiveram-se quatro critérios para dar uma existência, pelos menos conceptual, a esse novo mundo: ser socialmente equitativo, ecologicamente viável, economicamente eficaz e capaz de equilibrar as relações Norte-Sul; as relações entre o Ocidente e o Leste já não pareciam suscitar os mesmos problemas que na época da guerra fria, seguida pela da coexistência pacífica”. Cfr. Bachelet, M. (1997). “*Ingerência ecológica: Direito ambiental em questão*”. Lisboa: Instituto Piaget, p. 20.

²⁰ Cfr. Louis B. Sohn, “*The Stockholm Declaration on the Human Environment*”, *Harvard International Law Journal*, vol. 14, n.º 3 (verão de 1973), pp. 423-515.

²¹ ²² United Nations. “*World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, 2002*”. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/johannesburg2002>

gração destas áreas como fundamental para o desenvolvimento sustentável, reforçando o enlace fatores ambientais, sociais e económicos.

Posteriormente, a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento-Rio-2012*²² centrou-se na “*economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza*”. Sublinhou a promoção de soluções que conciliem a preservação ambiental com o avanço económico e o bem-estar das populações mais vulneráveis (os não resilientes²³).

Last but not Least, Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável constitui, indubitavelmente, um dos mais elevados exercícios de consciência coletiva da humanidade²⁴. Adotada em setembro de 2015 por todos os Estados-Membros das Nações Unidas²⁵, ergue-se como um pacto universal, uma tentativa de conciliar o progresso humano com os limites ecológicos do planeta – um chamamento à responsabilidade partilhada perante um futuro comum. Composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas,²⁶ a Agenda delineia um verdadeiro mapa ético e político do nosso tempo. As suas prioridades: a erradicação da pobreza; o acesso universal à educação e à saúde; a igualdade de género, a energia limpa e acessível; o trabalho digno e a ação climática – não são meras ambições técnicas, mas expressões de uma ideia maior: a de que a justiça social e a integridade ambiental são indissociáveis.

²² “Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development”. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio2012>

²³ A resiliência não é uma qualidade exclusiva do ser humano. Quando aplicada aos ecossistemas, designa a sua capacidade intrínseca de absorver perturbações e de se regenerar perante mudanças ou pressões externas, preservando, ainda assim, as suas funções essenciais – a produtividade, a biodiversidade e os ciclos biogeoquímicos que sustentam a vida. Cfr. Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). “*International environmental law*” (2nd ed.). Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies. Notas de rodapé pp. 17 (pp. 31) e pp. 81 (pp. 160), conjugadas com as pp. 202 e 234.

²⁴ United Nations, “*United Nations Sustainable Development Summit 2015*,” New York, 25-27 September 2015. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2015>

²⁵ United Nations (2015). “*Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.” A/RES/70/1.

²⁶ Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). “*International Environmental Law*” (2nd ed.). Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies, pp. 91.

Mas a força da Agenda 2030 reside também na sua arquitetura moral. Longe de ser um catálogo de intenções, propõe-se a ser um instrumento de transformação verificável, sustentado por indicadores objetivos e mecanismos de monitorização contínua.²⁷ Ao exigir transparência e responsabilização, reclama uma nova ética da governação – uma política que mede o seu sucesso não pela riqueza acumulada, mas pela dignidade preservada.

Relembra-nos que o desenvolvimento não é uma corrida, mas um pacto entre gerações; que o crescimento sem equidade é estéril; e que cuidar do planeta é, em última instância, cuidar da própria condição humana. Ela convida-nos, enfim, a olhar o mundo não como um recurso a explorar, mas como uma herança a proteger.

3. AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO DIREITO INTERNACIONAL DO AMBIENTE

A importância do Direito Internacional do Ambiente manifesta-se, antes de tudo, no reconhecimento do seu próprio objeto: a consciência de que o ambiente é mais do que um espaço físico – é o lugar onde a vida acontece, onde o humano e o natural se encontram num mesmo destino. Este ramo do direito nasce, assim, da percepção de que proteger o ambiente é proteger a própria existência, e que as suas normas refletem princípios comuns que atravessam fronteiras, culturas e gerações²⁸.

A etimologia do termo *ambiente* ajuda-nos a compreender esta profunda ligação. Proveniente do latim *ambiens*, participio de *ambire*, significa literalmente “rodear” ou “envolver”. Desde a sua origem, o vocábulo traz consigo a ideia de algo que circunda e, ao mesmo tempo, sustenta. O ambiente não é um cenário distante nem um mero recurso à disposição – é a tessitura invisível que nos envolve, que nos permite ser²⁹.

²⁷ *Idem*, pp. 312 et seq.

²⁸ *Idem*, pp. 27.

²⁹ Churchill, W. (2008). *Churchill by Himself* (Ed. R. Langworth). New York: PublicAffairs, p. 150. “É sempre prudente olhar em frente, mas é difícil olhar para mais longe do que pode ver-se.” Esta observação, que transcende o tempo e a política, encontra

Esta palavra, de aparente simplicidade, encerra uma verdade essencial: a de que o ser humano não vive no ambiente, mas com o ambiente. A relação é de pertença mútua, de interdependência vital. O ambiente é, pois, o espelho do próprio ser – um reflexo da nossa condição partilhada com todos os outros seres vivos.

Deste modo, o Direito Internacional do Ambiente não se limita a reger a conduta dos Estados; ele dirige-se também a cada indivíduo, recordando que cada gesto humano, por menor que pareça, reverbera no equilíbrio do mundo. É um direito que transcende a técnica para tocar o ético; que não se limita a punir o dano, mas procura despertar uma consciência.

No fundo, este direito traduz o que há de mais humano em nós: a capacidade de reconhecer que somos parte daquilo que cuidamos³⁰.

Os autores integram o termo *ambiente* em três níveis distintos: a nível científico³¹ a sua definição é como “*tempo*”, ST. Agostinho afirmava “*O que é o tempo? Se ninguém me pergunta, eu sei, se eu quero explicar a alguém, não sei*”,³² – tal como o tempo, o conceito de ambiente é intuitivo, mas de difícil delimitação. O termo *ambiente* é também tão simples de compreender, intuitivo, como difícil de circunscreve-se com exatidão, pois é um termo tão abrangente e pluridisciplinar que uma definição rígida poderia trair o seu âmbito de aplicação.

A Verdade, como propõe Heidegger³³, é um processo de revelação do ser, que se manifesta na experiência do *Dasein* – o ser que está no mundo e se compreende a partir dele. Assim, no contexto contemporâneo, poder-se-ia afirmar que essa experiência se reflete de modo cada vez mais consciente na relação do ser humano com o Planeta Terra.

eco no próprio espírito do Direito do Ambiente, cuja missão é precisamente a de olhar para além do horizonte tangível – antecipar o risco, prevenir o dano e agir em nome do futuro. Cfr. Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). “*International Environmental Law*” (2nd ed.), p. 150.

³⁰ Singer, P. (1975). *Animal Liberation: A New Ethics for Our Treatment of Animals*. 1st ed. New York: Random House – obra fundacional da ética animal contemporânea, que introduz o conceito de especismo como forma de discriminação moral.

³¹ Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). “*International Environmental Law*” (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 28 e ss.

³² Santo Agostinho. (2024). “*Confissões*” (Trad. E. Lourenço), Cap. IX.

³³ Heidegger, M. (2012). “*Ser e Tempo*” (Trad. M. E. Sá Correia, 10.ª ed.). Petrópolis, RJ: Vozes. (Trabalho original publicado em 1927).

Na sua obra *Ser e Tempo*³⁴, Heidegger defende que a Verdade é um caminho de abertura e autenticidade, no qual o indivíduo se apropria do seu próprio ser ao desvendar a sua existência e condição. Deste mesmo modo, a história do Direito Internacional do Ambiente parece acompanhar esse movimento ontológico do homem que é e se descobre no mundo. Só poderá verdadeiramente Ser, enquanto espécie viva, aquele que se consciencializar como um ser-no-mundo (*Mitsein*) e para o mundo – um verdadeiro *Homo Ambientalis*.

Analogamente, o Direito Internacional do Ambiente, através de momentos fundacionais como a Conferência de Estocolmo e outros marcos subsequentes, iniciou um autêntico processo de “iluminação”³⁵ global, promovendo uma consciência cada vez mais lúcida acerca das questões ambientais e das suas implicações para a sustentabilidade do planeta.

Nesse sentido, o *ambiente* poderá ser compreendido não como uma mera categoria jurídica, mas como um caminho de conhecimento e de responsabilização, percorrido à luz do avanço científico e de uma crescente consciência dos riscos inerentes à atividade humana.

Orientando-nos por uma definição científica de acordo com o *Dicionário Oxford de Ecologia*, o *ambiente* é “a gama completa de condições externas, físicas e biológicas, em que vive um organismo”. Esta definição permite-nos corroborar o que já foi afirmado *supra*: o *ambiente* é tudo o que nos rodeia – «é tudo que está ferido pela *vita*», pois a vida fere os interesses económicos que tanta vez se assumem como prioridade numa hierarquia de valores superiores. O Direito do Ambiente apresenta-se como instrumento que visa regularizar esta hierarquia premente, afirmando que o meio ambiente não deve ser visto apenas como um recurso a ser explorado, mas sim, um património comum e essencial à vida.

³⁴ *Idem*

³⁵ *Jaspers* entende a iniciação filosófica como o despertar da consciência para o ser e para o sentido da existência. Trata-se de um movimento de “iluminação” interior, no qual o homem se reconhece como parte de um todo maior – ideia que, transposta para o Direito do Ambiente, simboliza o despertar ético e coletivo da humanidade face à responsabilidade de habitar e proteger o planeta. Cfr. Jaspers, K. (1998). *“Iniciação Filosófica: Livro 1”*. Lisboa: Guimarães Editores, p. 45.

A nível jurídico discute-se se o direito internacional define e atribui efeitos jurídicos ao termo *ambiente*. Os autores para esta análise crítico-reflexiva, tomaram como base os documentos fundadores do direito ambiental internacional – nomeadamente a *Declaração de Estocolmo*, na qual o ambiente é compreendido como “*o natural e o criado pelo homem, que são essenciais ao seu bem-estar e ao gozo dos direitos humanos fundamentais e do próprio direito à vida.*”³⁶

Neste documento, o *ambiente* é descrito como sendo composto por duas dimensões: uma natural e outra antrópica. É essencial para o bem-estar humano e para o gozo dos direitos humanos fundamentais e, nesse sentido, não constitui uma abstração, mas sim uma parte integrante das condições necessárias à sobrevivência e à dignidade humana. Contudo, a Declaração de Estocolmo não fornece uma definição jurídica precisa ou exaustiva do termo *ambiente*, limitando-se a salientar a sua importância para a qualidade de vida.

Esta perspectiva é complementada pelo parecer do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) sobre armas nucleares, o qual afirma que “*o ambiente não é uma abstração, mas representa o espaço vital, a qualidade de vida e a própria saúde dos seres humanos, incluindo as gerações não nascidas*”³⁷. Consequentemente, esta definição amplia o conceito de *ambiente* ao associá-lo diretamente à saúde e ao bem-estar daqueles que ainda estão para vir, o que implica o reconhecimento jurídico da relevância vital e imediata das questões ambientais.

Embora tenha sido uma contribuição significativa, o parecer do TIJ também não fornece uma definição jurídica abrangente do termo *ambiente* aplicável a todos os contextos, pois restringiu-se a um contexto específico, relacionado com a legalidade do uso de armas nucleares.

Mutatis mutandis, o caso das Ilhas Chagos³⁸. Neste caso, o Reino Unido tentou limitar a jurisdição de um tribunal arbitral, alegando

³⁶ Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). “*International environmental law*” (2nd ed.). Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies. pp. 29.

³⁷ “*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*”, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996. pp. 29.

³⁸ *Arbitration between the Republic of Mauritius and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (Chagos Marine Protected Area), Award, 18 March 2015, PCA Case No. 2011-03.

que a criação de uma área marinha protegida não se enquadrava nas definições de “*proteção e preservação do meio marinho*” previstas no artigo 297.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* (UNCLOS⁴⁰). O tribunal rejeitou essa argumentação, concluindo que a criação da área marinha protegida tinha sido uma medida tomada com base em preocupações ambientais, e não exclusivamente com base na soberania ou nos recursos vivos na zona económica exclusiva. Neste contexto, a interpretação do termo *ambiente* teve implicações jurídicas específicas, mas no âmbito da proteção marinha, uma vez que o tribunal decidiu que as preocupações ambientais justificavam a sua jurisdição.

A nível operativo os autores propõem que o significado do termo *ambiente* possa ser deduzido para fins operacionais, isto é, pensar o termo *ambiente* através dos vários componentes – físicas (ar, água, terra), biológicas (espécies, habitats, ecossistemas, biodiversidade) e culturais (considerações estéticas e a própria existência humana). Embora esta abordagem seja teoricamente circular (padece de uma falácia lógica³⁹ – Petição de princípio), apresenta uma enorme utilidade prática, pois permite organizar e estruturar a disciplina de forma clara e acessível, em “*subcontinentes*”⁴⁰ (sendo o Direito Internacional do Ambiente o Continente).

Exemplo disso são: i) o ambiente marinho e a água doce; ii) a proteção da atmosfera⁴¹; iii) espécies, ecossistemas e biodiversidade⁴² e iv) a regulamentação das substâncias e atividades perigosas⁴³.

³⁹ Exemplo – Premissa maior: O ambiente é a atmosfera e a terra porque é tudo o que nos rodeia. Premissa menor: Tudo o que nos rodeia é a atmosfera e a terra. Conclusão: Logo, o ambiente é a atmosfera e a terra. Problemática O argumento é circular, pois assume-se como verdadeiro na premissa maior tudo aquilo que se está a tentar provar na conclusão, sem oferecer uma definição independente ou fundamentação externa.

⁴⁰ Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). “*International environmental law*” (2nd ed.). Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies. pp.105 e ss.

⁴¹ *Idem*, pp. 109,208 e ss.

⁴² *Idem*, pp. 312 e ss.

⁴³ *Idem*, pp. 354 e ss. Trata-se da regulamentação internacional das substâncias e atividades perigosas, incluindo o *Regulamento de Basileia sobre o Controlo dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação* (1989) e a *Convenção de*

4. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO INTERNACIONAL DO AMBIENTE

Os autores exploram a distinção entre normas e princípios no âmbito do Direito Internacional do Ambiente⁴⁴. Os princípios são considerados normas gerais de *soft law*, fundamentos jurídicos vertidos nomeadamente em tratados e no direito consuetudinário, cuja natureza é avaliada caso a caso. As normas ambientais por sua vez, são categorizadas em “*específicas*”, “*gerais*” e “*abstratas*”, distinguindo-se pelo grau aplicação, variando conforme o detalhe empregue na norma.

Os princípios desempenham um papel fundamental na definição e estruturação do Direito Internacional do Ambiente, conferindo-lhe uma identidade jurídica própria que se reflete diretamente na delimitação do seu objeto.

Destarte, devido à sua magnitude no contexto do Direito Internacional do Ambiente, os princípios serão objeto de uma análise concisa nas notas subsequentes, sendo que daremos apenas ênfase aos Princípios basilares do Direito do Ambiente Internacional.

O direito internacional ambiental distingue de forma significativa dois conjuntos de princípios: aqueles que estão voltados para a prevenção de danos ambientais e os que estão direcionados para questões de equilíbrio e justiça distributiva, distinção que reflete as diferentes abordagens adotadas para a proteção ambiental e a gestão de responsabilidades no âmbito global.

4.1.1 Os princípios da prevenção

Os princípios de prevenção⁴⁵ visam, prioritariamente evitar danos ambientais de caráter irreversível ou de difícil reparação, incentivando a adoção de medidas pró-ativas voltadas para a proteção e preservação do meio ambiente, sendo que estes princípios podem ser divididos em subprincípios substantivos e princípios processuais.

Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (2001), fundamentais na prevenção de riscos globais retardados e na proteção da saúde humana e ambiental.

⁴⁴ *Idem*, pp. 58 e ss.

⁴⁵ *Idem*, pp.62 e 66.

4.1.2 Princípios Substantivos

Os princípios substantivos estão diretamente relacionados com as normas que visam prevenir danos ambientais, incluem-se: o princípio de não causar danos⁴⁶ – este princípio consagra responsabilidade dos Estados, constringendo-os a agir de forma a prevenir danos ambientais que possam exceder as suas fronteiras ou afetar áreas que não estão sob sua jurisdição (como os oceanos, a atmosfera ou regiões consideradas patrimônio comum da humanidade⁴⁷). Trata-se do reconhecimento de que os impactos ambientais não respeitam limites políticos.⁴⁸

O *princípio da prevenção* estabelece que, diante de riscos de degradação ambiental conhecidos, devem ser adotadas medidas proativas de proteção para evitar danos. A abordagem deste princípio alinha com a Declaração de Estocolmo de 1972, que reforça a obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações atuais e futuras, garantindo um ambiente de qualidade para a vida digna e o bem-estar humano (Princípio I).

Enquadrada neste espectro, a Declaração define três níveis⁴⁹ de cumprimento do dever de proteção ambiental: defende e promove ativamente a melhoria ambiental, através ações como replantio de florestas, recuperação de ecossistemas e reintrodução de espécies, reforçando as diretrizes de sustentabilidade e matriz de prevenção; têm também como escopo evitar a degradação dos ecossistemas, adotando medidas preventivas contra a poluição grave, e ainda distingue a prevenção

⁴⁶ *Trail Smelter Arbitration*, RIAA, vol. III, pp. 1905-82 (Trail Smelter), p. 1965. Uma ilustração recente é fornecida por, *In the matter of the South China Sea Arbitration before an Arbitral Tribunal constituted under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea (Republic of the Philippines v. People's Republic of China)*, PCA Case No. 2013-19, Award (12 July 2016) (South China Sea Arbitration). pp. 941 e 966.

⁴⁷ Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). *“International environmental law”* (2nd ed.). Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies. pp. 91.

⁴⁸ De acordo com o Princípio II da Declaração do Rio (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992), os Estados têm o direito de explorar seus recursos, mas devem evitar danos ambientais a outras nações ou áreas fora de sua jurisdição.

⁴⁹ Cfr. Aragão, Alexandra. “A prevenção de Riscos em Estados de Direito Ambiental na União Europeia”. (2012). pp.2-3. <http://hdl.handle.net/10316/20155>.

acidentes ambientais graves, evitando riscos que possam causar danos irreversíveis e catastróficos.⁵⁰

O *princípio da precaução* define a sua aplicação através da incerteza científica (distinguindo-se aqui do princípio da prevenção) sobre os danos potenciais de uma atividade ou comportamento, este princípio sugere a adoção de medidas preventivas para evitar riscos ao meio ambiente, trata-se verdadeiramente de um *in dubio pro ambiente*.⁵¹

4.1.3 Princípios Processuais

Já os princípios processuais regulam os processos necessários para implementar a prevenção. Incluem-se: o *princípio da cooperação*, que se traduz na exigência de que os Estados cooperem entre si para evitar danos ambientais transfronteiriço⁵².

⁵⁰ *Nuvem de dioxina em Seveso, na Itália*, Cfr. De Marchi, B., Funtowicz, S., & Ravetz, J. (2000). “O acidente industrial ampliado de Seveso: Paradigma e paradoxo”. In C. M. Freitas, M. F. S. Porto, & J. M. H. Machado (Orgs.), “Acidentes industriais ampliados: Desafios e perspectivas para o controle e a prevenção”. pp. 128-148. Editora FIOCRUZ.

⁵¹ Eis a síntese das Sínteses, quando o objeto é o princípio da precaução. Cfr. Aragão, Alexandra. (2014). “O princípio do poluidor-pagador: Pedra angular da política comunitária do ambiente”. In A. H. Benjamin & J. R. M. Leite (Coords.), São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, pp. 64, 150, 164, 194.”

⁵² A UE desempenha um papel fundamental nas negociações internacionais em matéria de ambiente. É parte signatária de inúmeros acordos ambientais multilaterais globais, regionais ou sub-regionais numa grande diversidade de matérias, como a proteção da natureza e a biodiversidade, as alterações climáticas e a poluição transfronteiriça da atmosfera ou da água. A UE contribuiu para a elaboração de vários acordos internacionais importantes adotados em 2015 a nível das Nações Unidas, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – que inclui os 17 ODS a nível mundial e as suas 169 metas associadas –, o Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas e o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes. Tornou-se igualmente parte da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies Ameaçadas de Extinção (CITES), sublinhando a sua dedicação no domínio da conservação da biodiversidade e do combate ao comércio ilícito de espécies selvagens”. Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/71/politica-ambiental-principio-s-gerais-e-quadro-de-base>

Destarte este princípio ganha uma especial relevância dado á época geológica na qual estamos inseridos – O Antropoceno⁵³.

Outro aspeto derivado deste princípio na esfera dos Estados, é a obrigação de notificação e consulta, segundo a qual os Estados devem informar e comunicar com outros países sempre que as suas atividades possam ter impacto além fronteiras.

Assim, através deste princípio, o consentimento prévio informado⁵⁴ exige que os Estados obtenham a aprovação baseada em informações claras e completas dos países potencialmente afetados antes de iniciar atividades com possíveis impactos ambientais transfronteiriços. Os princípios são aplicados de forma uniforme em todos os Estados europeus, independentemente do seu nível de desenvolvimento ou recursos financeiros. Contudo, a aplicação prática pode variar, influenciada pela capacidade económica e tecnológica de cada Estado.

Neste quadro, a —Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) —⁵⁵ assume-se como um dos mais importantes instrumentos técnico-jurídicos de efetivação dos princípios da prevenção e da precaução. Ela traduz, de modo concreto, a intersecção entre o conhecimento científico, a prudência normativa e a ética da responsabilidade. A AIA visa identificar, analisar e mitigar os impactos ambientais, em especial aqueles que afetam diretamente a biodiversidade promovendo estratégias de preservação de espécies e habitats e contribuindo, simultaneamente, para o desenvolvimento económico sustentável e o equilíbrio ecológico.

⁵³ Cfr. Lopes, Dulce; Aragão, Alexandra. “*Cities in the Anthropocene – Dossier / Cidades no Antropoceno- Dossier*”. Revista do CEDOUA 43 (2019). pp. 115-122.

⁵⁴ Implicitamente está aqui patente o princípio da participação pública presente no Artigo 6 da *Convenção de Aarhus*.

⁵⁵ A *Avaliação de Impacte Ambiental (AIA)* encontra-se consagrada, enquanto princípio, no artigo 18.º da *Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14 de abril)*. O atual regime jurídico de AIA (RJAIA) é definido pelo *Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro*, na sua redação atual, que transpõe para a ordem jurídica interna a *Diretiva 2011/92/UE* relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, alterada pela *Diretiva 2014/52/UE*. Integra também as obrigações decorrentes da *Convenção sobre Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço* (Convenção de Espoo). Disponível em: <https://apambiente.pt/avaliacao-e-gestao-ambiental/legislacao-7>

Destaca-se, a este propósito, a Convenção sobre Diversidade Biológica⁵⁶, adotada na Conferência do *Rio de 1992*, que consagra três objetivos fundamentais: a conservação da biodiversidade; o uso sustentável dos recursos biológicos; e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos. Mas nem só de biodiversidade vive a AIA. Recorde-se o emblemático caso da cimenteira de Souselas⁵⁷, exemplo paradigmático da tensão entre o progresso industrial e a salvaguarda ambiental. A co-incineração de resíduos perigosos levantou legítimas preocupações quanto às suas consequências para o ambiente e a saúde pública, revelando que as decisões ambientais exigem ponderação ética e científica. Como dizia Lavoisier, “*nada se perde, tudo se transforma*”: uma unidade de qualquer resíduo perigoso pode multiplicar-se em micro-resíduos⁵⁸ igualmente nocivos, diluindo o perigo apenas na aparência e ampliando-o na escala geográfica.

É neste ponto que a AIA se afirma como um instrumento de governação ambiental responsável, verdadeiro elo entre os princípios substantivos e processuais do Direito Internacional do Ambiente. Nela coexistem a prevenção, a precaução, a cooperação intergeracional e a participação pública, refletindo a dimensão prática dos valores fundadores do direito ambiental. Assim, a AIA ultrapassa a mera função técnica de controlo, transformando-se numa expressão concreta do que *Dupuy e Viñuales* designam por “*dimensão operacional dos princípios ambientais*”⁵⁹ – um espaço onde a ciência, o direito e a ética convergem para impedir que o dano ocorra antes que o Direito seja chamado a repará-lo.

Mais do que um requisito formal, a AIA traduz o ideal de um direito da antecipação e da responsabilidade partilhada, que reconhece na

⁵⁶ *Convention on Biological Diversity* (1992). United Nations Treaty Series, vol. 1760, p. 79. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:21993A1213\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:21993A1213(01))

⁵⁷ Aragão, A. (2000). “*A Produção mais limpa e a co-incineração de resíduos perigosos na cimenteira da CIMPOR em Souselas*”. Revista do CEDOUA, 5, pp. 137-143.

⁵⁸ Gasparini, F., Bicocca, V., Canesi, L., Pastorelli, R., & Colombo, A. (2023). “*Microplastics in the Human Olfactory Bulb: Evidence of Environmental Exposure*”. JAMA Network Open, 6(12), e2335630. <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2023.35630>

⁵⁹ Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). “*International Environmental Law*” (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 251 e ss.

prudência uma forma de sabedoria jurídica e na prevenção uma manifestação de solidariedade intergeracional. Este e outros instrumentos demonstram que os princípios da precaução e da prevenção não são meras abstrações normativas, mas a própria expressão do que há de mais humano no Direito do Ambiente: a lucidez de reconhecer que ainda há tempo para cuidar – e que cuidar é a forma mais elevada de justiça.

4.1.4 Princípios de Equilíbrio e Justiça Distributiva

Enquanto os desígnios da prevenção se focam na contenção do dano, os *Princípios do Equilíbrio e da Justiça Distributiva* inauguram um domínio mais profundo: o da gestão criteriosa dos recursos ambientais e da repartição de responsabilidades entre os Estados. A sua aplicação exige a ponderação de critérios materiais, que transcendem a mera igualdade formal para abarcar as profundas assimetrias de desenvolvimento e de capacidade de resposta que fraturam a comunidade internacional.

Neste âmbito, emerge o *Princípio do Poluidor-Pagador*⁶⁰, que postula que “*quem polui deve suportar os custos da reparação*”. Contudo, este princípio não se exaure na sua dimensão sancionatória ou reparatória, a sua verdadeira transcendência revela-se na forma como se projeta numa dimensão prospetiva, dialogando diretamente com o *Princípio da Equidade Geracional*. Este último impõe-nos o dever ético de garantir que as gerações vindouras herdem um ambiente saudável e os recursos necessários à sua própria realização.

Na ordem jurídica portuguesa, esta preocupação com o legado futuro assume a forma de “*solidariedade intergeracional*”, consagrada no artigo 66.º da Constituição e densificada no artigo 3.º da Lei de Bases do Ambiente. Estes preceitos impõem uma gestão racional e equilibrada dos recursos, assegurando a sua preservação para a posteridade.

⁶⁰ Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004.

A este pilar, acresce ainda o *Princípio das Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas*^{61/62}, postulado na obrigação de proteger o meio ambiente é, na sua essência, partilhada por toda a humanidade. Contudo, simultaneamente, modula a exigibilidade dessa obrigação em função das circunstâncias históricas, dos distintos níveis de desenvolvimento e das capacidades concretas de cada Estado. Reflete, assim, uma ética de justiça global e uma leitura solidária da soberania, que transcende fronteiras e temporalidades.

Analizados em conjunto, os *Princípios de Equilíbrio e Justiça Distributiva* constituem a expressão normativa da solidariedade ecológica. Traduzem a consciência de que a tutela ambiental é um dever comum, mas um dever exercido segundo a justa medida das possibilidades e responsabilidades de cada um.

Mais do que meros comandos técnicos, são estes os cânones que verdadeiramente humanizam o Direito Internacional do Ambiente. Reafirmam que o equilíbrio entre povos e gerações é a *conditio sine qua non* não apenas para a sustentabilidade planetária, mas para a própria legitimidade do Direito.

5. A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E OS DIREITOS HUMANOS⁶⁷

A constatação de que o direito ambiental e os direitos humanos partilham um destino comum é um dos desenvolvimentos mais significativos do direito internacional contemporâneo. A disciplina jurídica demorou a reconhecer o que a experiência humana há muito evidenciava: a degradação ambiental não é um fenómeno asséptico ou distante⁶³. Pelo contrário, traduz-se numa ameaça direta à fruição dos direitos mais elementares – à vida, à saúde⁶⁸, à habitação e à própria

⁶¹ Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). *“International Environmental Law”* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 60–61, 83, 99, 165, 178, 189 e 333.

⁶² *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), adotada em Nova Iorque em 9 de maio de 1992, art. 3.º, n.º 1. Cfr. também o *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (1997), Anexo B.

⁶³ Cfr. Dupuy, P.-M., & Viñuales, J. E. (2018). *“International Environmental Law”* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 357–359.

cultura. Esta interação, hoje multidimensional⁶⁴, revela uma evolução notável: de uma proteção meramente accidental para o reconhecimento de um direito de natureza substantiva.⁶⁵

O ponto de viragem conceptual ocorreu em Estocolmo, em 1972. Ao proclamar o “*direito fundamental [...] a um ambiente de qualidade que permita uma vida com dignidade*”, o Princípio I da Declaração lançou a semente de uma nova consciência jurídica. Contudo, tratava-se ainda de uma promessa – um princípio programático, desprovido de aplicação material imediata. Na ausência de um direito autónomo ao ambiente, a proteção foi construída de forma instrumental. Os tribunais, em especial o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), converteram-se em autênticos laboratórios desta nova abordagem.⁶⁶

A jurisprudência do TEDH ilustra bem este paradigma da tutela ambiental. No caso *Lopez Ostra v. Spain*⁶⁷, o Tribunal não identificou uma violação de um “direito ao ambiente”, mas antes do direito à vida privada e familiar (artigo 8.º do CEDH) dos que viviam sob ameaça de poluição severa. Do mesmo modo, em *Oneryildiz v. Turkey*⁶⁸, afirmou-se a responsabilidade do Estado pela explosão de um aterro que vitimou dezenas de pessoas, fundando a decisão no artigo 2.º do CEDH (direito à vida) e estabelecendo uma obrigação positiva de prevenção contra riscos ambientais conhecidos⁷⁷. O ambiente era, assim, protegido, mas apenas a título acessório de direitos humanos clássicos, revelando uma tutela ainda marcadamente antropocêntrica.⁸⁰

Se esta primeira fase pode ser qualificada de instrumental, a seguinte foi eminentemente processual. A *Conferência do Rio de Janeiro de 1992* deslocou o foco da reparação para a participação. O seu Princípio 10 compreendeu que a proteção ambiental efetiva não poderia

⁶⁴ Pinto de Abreu, C. Considerações sobre o bem jurídico ambiente. Disponível em: https://carlospintodeabreu.com/public/files/consideracoes_sobre_bem_juridico_ambiente.pdf

⁶⁵ Sohn, L. B. (1973). “*The Stockholm Declaration on the Human Environment*”, Harvard International Law Journal, Vol. 14, No. 3, pp. 423-515.

⁶⁶ Cfr. Boyle, A. E., & Anderson, M. R. (Eds.). (1996). “*Human Rights Approaches to Environmental Protection*”. Oxford: Clarendon Press, pp. 37-45.

⁶⁷ European Court of Human Rights, *Lopez Ostra v. Spain*, Application No. 16798/90, Judgment of 9 December 1994.

⁶⁸ European Court of Human Rights, *Oneryildiz v. Turkey*, Application No. 48939/99, Judgment of 30 November 2004.

ser um domínio exclusivo dos Estados, mas sim um verdadeiro imperativo democrático. A consagração deste princípio instituiu o acesso à informação, a participação na tomada de decisões e o acesso à justiça como pilares da governação ambiental, dando origem à *Convenção de Aarhus* (1998), sob a égide da *UNECE*⁶⁹ – o mais avançado instrumento jurídico de democracia ambiental até hoje alcançado.⁷⁰

Entretanto, crescia a insatisfação com esta tutela indireta do ambiente, surgindo um movimento que procurava o reconhecimento de um direito ambiental autónomo. O Relatório Ksentini (1994) foi um marco decisivo, ao propor a formulação de um “direito a um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável”. Contudo, foi no plano regional que esta ideia ganhou força normativa. A *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos* (1981) revelou-se visionária ao estabelecer, no seu artigo 24.º, que “*todos os povos têm direito a um ambiente satisfatório e globalmente equilibrado*”⁷¹. Este já não era um direito acessório, mas substantivo – como a Comissão Africana viria a confirmar no caso *SERAC v. Nigeria*⁷², ao reconhecer que a degradação ambiental generalizada violava, por si só, o artigo 24.º, bem como os direitos à vida e à saúde das comunidades afetadas.⁸¹

Todavia, este progresso não eliminou as tensões profundas entre desenvolvimento e direitos humanos, sobretudo em projetos de grande impacto ambiental, como as hidroelétricas, e nas lutas dos povos indígenas pela preservação dos seus territórios. Nesta dimensão, a jurisprudência do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos (CIDH) assumiu um papel central. No caso *Awas Tingni v. Nicaragua*⁷³, o Tribunal foi além da mera proteção da posse, reconhecendo que o território

⁶⁹ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (1998). “*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*” (Aarhus Convention). Aarhus, Denmark.

⁷⁰ UNECE. (1998). *Aarhus Convention*, op. cit., preâmbulo e artigos 1-3.

⁷¹ African Union. (1981). “*African Charter on Human and Peoples’ Rights*”, adopted 27 June 1981, Nairobi, Kenya, Article 24.

⁷² “*African Commission on Human and Peoples’ Rights, Social and Economic Rights Action Center*” (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria, Communication No. 155/96, Decision of 27 October 2001.

⁷³ “*Inter-American Court of Human Rights, Mayagna*” (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, Judgment of 31 August 2001, Series C No. 79.

constitui um elemento indissociável da identidade e da sobrevivência cultural dos povos indígenas. Concluiu que as concessões do Estado para exploração de terras ancestrais não violavam apenas o direito de propriedade, mas também o direito à própria continuidade cultural, intrinsecamente enraizada no ambiente.

Este caminho culminou no caso *Lhaka Honhat v. Argentina* (2020), no qual o Tribunal Interamericano reconheceu expressamente o direito a um ambiente saudável como um direito humano autónomo, interdependente e essencial à dignidade da pessoa humana.⁷⁴ O que outrora era apenas um reflexo tornou-se, finalmente, uma fonte: o ambiente passou a ser reconhecido como condição de possibilidade de todos os direitos, e não apenas o seu cenário de exercício.

CONCLUSÃO

Ao percorrermos a arquitetura do Direito Internacional do Ambiente, guiados pela análise rigorosa de *Pierre-Marie Dupuy* e *Jorge E. Viñuales*, emerge uma constatação que transcende a mera dogmática jurídica. Este ramo do Direito é, fundamentalmente, a formalização de um processo ético; a tradução normativa de uma consciência global em maturação. O seu desenvolvimento não reflete apenas a resposta técnica a uma “sociedade de risco”, mas sim um lento e, por vezes, relutante despertar para a nossa condição de ser-no-mundo.

Esta obra demonstrou como a disciplina ambiental evoluiu de uma “Época Tradicional”, focada na gestão de recursos e na soberania, para uma era moderna definida pela proteção per se e pela solidariedade. Vimos essa transição na emergência dos princípios de justiça distributiva e, de forma mais luminosa, na intersecção com os Direitos Humanos. A trajetória da tutela ambiental de uma proteção meramente acessória e instrumental para o reconhecimento de um direito autónomo e substantivo – não é uma evolução técnica; é uma revolução humanista.

⁷⁴ “*Inter-American Court of Human Rights, Lhaka Honhat*” (Our Land) Association v. Argentina, Judgment of 6 February 2020, Series C No. 400.

O Direito Internacional do Ambiente vive, assim, numa tensão criativa: entre o ter (a soberania sobre os recursos) e o ser (a dignidade humana e o equilíbrio ecológico); entre o Antropoceno e a emergência de um *Homo Ambientalis*.

Mais do que um catálogo de proibições, este Direito revela-se como um exercício de lucidez. É o reconhecimento de que a justiça entre nações (justiça distributiva) e a justiça entre eras (solidariedade intergeracional) são a *conditio sine qua non* da nossa própria sobrevivência. O Direito, aqui, torna-se pedagogo: ensina-nos que cuidar do planeta não é um fardo, mas a forma mais elevada de cuidar da própria condição humana. A obra de Dupuy e Viñuales serve, em última instância, como um mapa detalhado deste processo de consciência vinculativo, no qual o ideal de Fraternidade, outrora esquecido, se torna, finalmente, um imperativo jurídico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abi-Saab, G. (1989). “La souveraineté permanente sur les ressources naturelles”, em M. Bedjaoui (ed.), *Droit international: bilan et perspectives*. Paris: Pedone.
- African Commission on Human and Peoples’ Rights. (2001). *SERAC v. Nigeria*. Application No. 155/96.
- African Commission on Human and Peoples’ Rights. (2010). *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*. Communication No. 276/03.
- African Union. (1981). “African Charter on Human and Peoples’ Rights”.
- Aragão, Alexandra. (2000). “A Produção Mais Limpa e a Co-Incineração de Resíduos Perigosos na Cimenteira da CIMPOR em Souselas.” *Revista do CEDOUA*, vol. 5, pp. 137-143.
- Aragão, Alexandra. (2006). “Riscos Radiológicos, Saúde Pública e Ambiente: O Passado, o Presente e o Futuro.” *Revista do CEDOUA*, vol. 1, nº 1, pp. 117-139.
- Aragão, Alexandra. (2012). “A Prevenção de Riscos em Estados de Direito Ambiental na União Europeia.” vol. 2, nº 31 e 32, pp. 29-53. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/20155>

- Aragão, Alexandra. (2014). "O Princípio do Poluidor-Pagador: Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente." *O Direito por um Planeta Verde*, editado por A. H. Benjamin e J. R. M. Leite, Instituto O Direito por um Planeta Verde.
- Aragão, Alexandra. (2014). "Princípio da Precaução: Manual de Instruções." *Revista do CEDOUA*, n.º 22.
- Aragão, Alexandra. (2019). "Riscos e Deslocados Ambientais: Prevenir a Degradação do Ambiente para Evitar Deslocamentos Humanos." *Vida Judiciária*.
- Aragão, Alexandra. (2021). "Direito do Ambiente 100 anos do boletim da faculdade de direito." *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. 97, n.º 1, pp. 101-116.
- Bachelet, Michel. (1995). *Ingerência Ecológica: Direito Ambiental em Questão*. Instituto Piaget.
- Bering Sea Fur Seals Arbitration, Award. (1893). *Reports of International Arbitral Awards*, vol. 28, pp. 263-276.
- Cassese, Antonio. (2020). *International Law*. 3ª ed., Oxford University Press.
- Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom)*. (2015). Sentença de 18 de março.
- Churchill, Winston. (2008). *Churchill by Himself*. PublicAffairs.
- De Marchi, B., et al. (2000). "O Acidente Industrial Ampliado de Seveso: Paradigma e Paradoxo." *Acidentes Industriais Ampliados: Desafios e Perspetivas para o Controle e a Prevenção*, editado por C. M. Freitas et al., Editora FIOCRUZ, pp. 128-148.
- Dupuy, Pierre-Marie, e Jorge E. Viñuales. (2018). *International Environmental Law*. 2ª ed., Graduate Institute of International and Development Studies.
- European Court of Human Rights. (1994). *Lopez Ostra v. Spain*. Application No. 16798/90.
- European Court of Human Rights. (2004). *Oneryildiz v. Turkey*. Application No. 48939/99.
- Gasparini, F., et al. (2023). "Microplastics in the human olfactory bulb: Evidence of environmental exposure." *JAMA Network Open*, vol. 6, no. 12, p. e2335630.
- Harari, Yuval Noah. (2024). *Nexus: História Breve das Redes de Informação da Idade da Pedra à Inteligência Artificial*. Elsinore.
- Heidegger, Martin. (2012). *Ser e Tempo*. 10ª ed., Vozes.
- Henckaerts, J-M., e L. Doswald-Beck, editores. (2005). *Customary International Humanitarian Law*, vol. I, Cambridge University Press.

- Inter-American Court of Human Rights. (2001). *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*. Series C No. 79.
- Inter-American Court of Human Rights. (2012). *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*. Series C No. 245.
- Inter-American Court of Human Rights. (2020). *Lhaka Honhat v. Argentina*.
- Jaspers, Karl. (1998). *Iniciação Filosófica: Livro 1*. Guimarães Editores.
- Kuokkanen, Tuomas. (2007). *International Law and the Environment: Variations on a Theme*. Kluwer Law International.
- Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. (1996). Advisory Opinion, ICJ Reports.
- Lopes, Dulce; Aragão, Alexandra. (2019). "Cities in the Anthropocene - Dossier / Cidades no Antropoceno - Dossier". *Revista do CEDOUA* 43, pp. 115-122.
- Nietzsche, Friedrich. *O Anticristo*. Edições 70.
- Pinto de Abreu, Carlos. *Considerações sobre o Bem Jurídico Ambiente*.
- Robb, C. A. R., editor. (1998). *International Environmental Law Reports: Vol. 1. Early Decisions*. Cambridge University Press.
- Sampaio Minassa, P., e B. Vincenzi. (2018). "A Incógnita Ambiental do Princípio da Precaução." *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, vol. 8, nº 1, pp. 158-189.
- Sand, Peter. (2007). "The Evolution of International Environmental Law." *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, editado por Daniel Bodansky et al., Oxford University Press, pp. 31-33.
- Santo Agostinho. (2024). *Confissões*. Traduzido por E. Lourenço.
- Singer, Peter. (1975). *Animal Liberation: A New Ethics for Our Treatment of Animals*. Random House.
- Sohn, Louis. (1973). "The Stockholm Declaration on the Human Environment". *Harvard International Law Journal*, Vol 14, Number 3.
- South China Sea Arbitration*. (2016). PCA Case No. 2013-19, Award.
- Trail Smelter Arbitration*. RIAA, vol. III, 1905-82.
- United Nations. (1992). "United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro, 1992".
- United Nations. (2002). "World Summit on Sustainable Development", Johannesburg.
- United Nations. (2012). "Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development".
- United Nations. (2015). "United Nations Sustainable Development Summit 2015," New York, 25-27 September 2015.

United Nations. (2015). *Sustainable Development Goals Report*.

Viñuales, Jorge E. (2008). "The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law." *The Oxford Handbook of International Environmental Law*.



“*Cleaning Up Greenwash: Corporate Environmental Crime and the Crisis of Capitalism*” de Angus Nurse

Maria Beatriz Neto

Mestranda da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

1. VISÃO E OBJETIVOS DA OBRA

À medida que o mundo enfrenta uma crise ambiental sem precedentes, caracterizada por desastres climáticos, poluição e diminuição de biodiversidade, a discussão sobre a responsabilidade das empresas nunca foi tão urgente.

O livro *Cleaning up Greenwash: Corporate Environmental crime and the crisis of capitalismo* de Angus Nurse, apresenta uma brilhante análise crítica sobre as práticas empresariais que têm impactos negativos no meio ambiente.

Nurse é docente de Direito e Justiça Ambiental na Universidade Anglia Ruskin. O autor trabalha principalmente na área de criminologia ecológica, focando-se mais nos crimes contra a vida selvagem e nos crimes ambientais empresariais.

O objetivo do livro, produto de palestras e seminários que o autor realizou, é desafiar a abordagem tradicional da justiça criminal e propor formas mais eficazes de lidar com as responsabilidades das empresas pelos seus impactos ambientais.

O autor explora a realidade atual partindo sempre de casos de estudo reais de crimes ambientais cometidos por empresas, abordando a sua natureza, âmbito e forma como os sistemas jurídicos e políticas públicas devem lidar com esses mesmos crimes.

Segundo Nurse (2022), *Greenwash* trata-se de uma consequência inevitável do funcionamento dos mercados neoliberais e do capitalismo. É notável a opinião do escritor quanto aos mercados atuais e, numa profunda crítica, examina a procura constante por lucros por parte das empresas, aliada a atitudes antropocêntricas em relação à natureza e à extração de recursos naturais.

Um dos principais argumentos do livro é o facto de muitas das infrações cometidas pelas empresas não serem classificadas como crimes, mas “numa série de infrações tratadas através do sistema civil ou administrativo, levando à aplicação de multas ao invés de punições mais severas.” (Nurse, 2022).

Partindo de uma definição do que é um crime ambiental empresarial, o escritor situa estes crimes no âmbito de um discurso criminológico verde. Desta perspetiva, aborda-se o crime e os danos, independentemente da classificação jurídica atribuída aos danos ambientais. Ao invés de se focar no que é legal e no que é ilegal, o autor prioriza os danos ambientais reais causados pelas empresas.

2. RESUMO E FACTOS IMPORTANTES

No **Capítulo 1**, intitulado “Definir crime ambiental empresarial”, o autor explica os principais pontos que irá abordar no livro. Por conseguinte, aprofundando alguns conceitos introduzidos na introdução, diz-nos que os danos ambientais são inevitáveis fruto da conjuntura atual em que vivemos e dos mercados. Além disto, de uma forma bastante explícita e clara, mostra-nos que há uma aceitação social e política das empresas como atores que geralmente proporcionam benefícios à sociedade.

No decorrer do capítulo, deparamo-nos com definições do que é a criminologia ambiental empresarial contrapondo-a com a criminologia convencional. Segundo o escritor, a criminologia ambiental identifica os danos ambientais, não sendo o crime ambiental a preocupação central, mas sim a principal distinção relativamente à criminologia convencional.

Sendo assim, numa oposição às conceções estritamente legalistas de crime ambiental, a definição de crime não pode apenas considerar

o crime *per se*, mas também os danos que este produz. Uma abordagem estritamente penal não consegue ser suficiente para reparar os danos.

No **Capítulo 2**, o escritor trata o crime ambiental como uma atividade normalizada. O escritor aborda os instrumentos jurídicos da União Europeia que estabelecem os tratados internacionais, ratificados por vários estados. Os tratados fundam as expectativas gerais e compromissos específicos que os vários estados têm de cumprir, bem como um dever geral de implementá-los na sua legislação nacional.

Fica evidente que a importância da proteção ambiental foi reconhecida na Declaração das Nações Unidas sobre o Ambiente de 1972 (Declaração de Estocolmo). Além disso, embora a Declaração Universal dos Direitos do Homem não inclua um direito ambiental específico, a sua aplicação prática tem se mostrado bastante significativa no Direito Ambiental.

O autor aborda uma série de princípios importantes para explicar o ambiente político em que a atividade empresarial é regulamentada, sendo um dos pontos fundamentais, na minha opinião, para percebermos os vários problemas da conjuntura atual.

Procurando entender os diferentes agentes que cometem crimes ambientais, o autor salienta-os como um “crime dos poderosos”, cometidos por “corporações, grupos de crime organizado e outros que constituem atores sociais poderosos com acesso ao capital e aos benefícios dos mercados globalizados.” (Nurse, 2022).

Por esta razão, num profundo descontentamento, o autor salienta que os crimes contra o ambiente não são vistos como uma questão prioritária de Justiça Penal. Contudo, de acordo com Lynch e Stresky (2014), os “os danos ecológicos são as preocupações mais importantes na sociedade moderna porque causam mais danos, violência, prejuízos e perdas”.

Criticando a forma como as empresas atuam e, apoiando-se na Teoria da Neutralização de SKyes e Matza (1957), Nurse conclui de uma forma bastante explícita que as empresas procuram constantemente justificações para os seus comportamentos ilegais. Sendo assim, a barreira entre o legal e ilegal torna-se um pouco ténue, permitindo a estas continuarem as suas atividades.

Chegados ao **Capítulo 3**, o autor estuda as causas do crime ambiental empresarial e criminologia dos mesmos. Daqui, podemos retirar que a maior parte dos crimes ambientais são de natureza empresarial e que muitas dessas atividades são apoiadas pelo Estado.

Este capítulo levou-me a questionar até que ponto deverá continuar a haver uma aceitação social e política das empresas como atores que geram benefícios à sociedade, se as mesmas continuam a querer alcançar lucros, independentemente dos meios para os alcançar.

Contrapondo a criminologia convencional com a criminologia ambiental empresarial encontramos algumas diferenças, nomeadamente nos tipos de infratores. Frequentemente, as infrações ambientais empresariais apenas são alvo de sanções regulamentares, não recebendo atenção por parte da justiça penal.

Apesar de haver um incentivo para cumprir a legislação, as empresas continuam a praticar o *Greenwashing*, disfarçando as suas ações prejudiciais ao ambiente. Assim, passando uma imagem pública como agentes responsáveis e sustentáveis, as empresas procuram impingir as suas responsabilidades em pessoas individuais. Além disto, através de relatórios as empresas tentam desviar a atenção dos ativistas e dos aplicadores da lei.

Subsequentemente, deparamo-nos com o **Capítulo 4**, que introduz a noção de Responsabilidade Social das Empresas (RSE, doravante) e os seus mecanismos. De facto, é através da RSE, funcionando através a autorregulação, que as empresas promovem a sua ética ambiental e as suas práticas.

Em contrapartida, muitas das vezes, na prática, estas empresas continuam a cometer atos prejudiciais para o meio ambiente. Deste modo, Nurse (2022) propõe que a criminologia verde, ao estudar o empreendedorismo criminal, estude as formas como aplicar as normas da RSE.

Conclui-se assim, que o voluntarismo pode não ser, por si só, adequado, sendo necessário fazer surgir controlos legais para se cumprir estas normas. O autor introduz o princípio do “poluidor-pagador” como uma boa forma de colmatar estas lacunas, mostrando a necessidade de ser uma característica central da lei.

Após estudar o empreendedorismo criminal e as boas (ou más) práticas empresariais, o autor dedica o **Capítulo 5** ao estudo da Con-

formidade Criativa e da Conformidade Construtiva, mostrando uma excelente capacidade de articular estas duas definições.

Por um lado, segundo o autor, a conformidade criativa evolve a utilização de técnicas que usam a letra da lei para derrotar o seu espírito tornando as suas ações impunes. É exemplo disso os “paraísos de poluição” que permitem a uma empresa deslocar as suas atividades para um país que não tenha uma legislação tão desenvolvida a nível ambiental. Em muitos casos, as empresas utilizam empresas fictícias ou subsidiárias para desviar a responsabilidade da empresa-mãe.

Por outro lado, a conformidade construtiva refere-se a um processo em que as empresas, na teoria, estão em conformidade com a regulamentação. Contudo, internamente é impossível alcançar esses objetivos e metas.

O escritor, apoiando-se no estudo de um caso real, insere estas duas técnicas como fenómenos de *Greewashing*, mostrando a inconsistência que pode haver entre as alegações ambientais de uma empresa e o seu comportamento real.

Concluindo o tema da Responsabilidade Social das Empresas, o autor evidencia ser importante a aplicação dos principais instrumentos da RSE e que estes façam parte de um sistema de justiça legal e regulamentar. Na sua opinião, é preferível que o sistema seja aplicado após a ocorrência de danos ambientais e que surjam litígios que criem soluções adequadas para a generalidade dos casos.

Com o intuito de iniciar a discussão sobre as violações dos Direitos Humanos (abordado no Capítulo 9) no seio das empresas, o autor no **Capítulo 6** analisa a exploração ilegal dos recursos naturais e a sua ligação com os Direitos Humanos, sendo na minha opinião um tema muito relevante.

A exploração de recursos naturais, nomeadamente a extração de petróleo, gás e madeira, são frequentemente práticas que resultam em violações de direitos humanos, havendo uma falha generalizada dos sistemas judiciais em prevenir ou punir efetivamente esses atos.

A crescente globalização, que intensificou a exploração de recursos naturais, traduz-se numa maior corrupção e numa forma das empresas racionalizarem os seus danos ambientais, negarem a sua responsabilidade ou transferirem-na para outros. Ademais, as empresas petrolíferas

utilizam frequentemente o seu poder económico evitando processos judiciais.

Toda esta exploração atinge os sistemas jurídicos locais, prejudicando a capacidade das comunidades afetadas de defender os seus direitos.

Através de vários casos de estudo de empresas petrolíferas com atividades em África, o autor conclui que apesar de haver várias convenções e legislações internacionais a abordagem regulamentar e as respostas da justiça penal aos crimes contra o ambiente precisam de ser reforçadas.

Posteriormente, no **Capítulo 7**, deparamo-nos com o conceito de Biopirataria que foi, para mim, o menos cativante de toda a obra. Embora seja um tema com bastante relevância, senti que a abordagem do autor careceu de alguma profundidade e de uma ligação mais direta com os outros temas abordados no livro.

Segundo Aoki (2017), a Biopirataria é um problema de exploração contínua do Norte global pelo Sul global. De maneira geral, o capítulo examina as ações das empresas de biotecnologia na exploração de produtos naturais (com propriedades medicinais e curativas) que exploram os recursos dos países em desenvolvimento.

A Justiça climática é abordada no **Capítulo 8**. O autor, e bem, começa por abordar as alterações climáticas mostrando como estas são uma das ameaças mais significativas que a humanidade enfrenta. Esta representa uma forma importante de dano ambiental. Contudo, só recentemente é que a criminologia prestou atenção a esta questão. Enquanto estudante de Direito, este foi para mim um dos capítulos mais interessantes e o que mais me impactou.

No decorrer dos anos, o autor apercebeu-se que, no âmbito das alterações climática, a eficácia dos litígios e as ações judiciais não conseguem resolver diretamente estes crimes ambientais que geram poluição atmosférica.

É através de dois casos de estudo que se aborda com mais intensidade a Justiça climática, um que envolve a capacidade do Estado de lidar com questões de poluição e um caso, conhecido publicamente, que envolve a discussão sobre o caso das emissões da Volkswagen.

Chegados ao **Capítulo 9**, deparamo-nos com o tema dos Direitos Humanos e o dano ambiental. Nurse (2022) inicia o discurso escla-

recendo que não tem a certeza até que ponto as normas de direitos humanos são aplicáveis às empresas privadas.

Dessa forma, este capítulo investiga a aplicação das normas de direitos humanos às ações das empresas privadas e avalia a forma como os princípios da ONU se aplicam aos danos ambientais. Ademais, examina a disponibilidade e a eficácia das vias de recurso, incluindo a forma como os princípios adotados pela ONU são aplicados pelos tribunais, direta ou indiretamente.

No entanto, o Pacto Global da ONU, que estabelece diretrizes para motivar as empresas a respeitar os direitos humanos, abrange também aspectos relacionados ao meio ambiente. Dessa forma, este acordo reconhece a relevância das ações como um estímulo para que as empresas respeitem os direitos humanos.

Neste capítulo, destaca-se a importância da Convenção de Aarhus, que exige que as pessoas sejam informadas das atividades ou projetos específicos que possam afetar negativamente o ambiente.

Por fim, menciona os “Princípios de Ruggie” da ONU, que criam um quadro internacional adequado para a aplicação dos direitos humanos às atividades empresariais comerciais privadas.

O **último capítulo do livro** intitula-se: “Remediar a criminalidade ambiental das empresas”, e aborda a complexidade dos crimes ambientais empresariais, que muitas vezes se encontram fora do escopo do Direito Penal tradicional. Levanta-se então questões de como lidar com o não cumprimento regulamentar de forma eficaz.

Um dos focos principais do livro é a criminologia verde. Ora, esta destaca que muitos dos danos ambientais não são considerados crimes legais, mas sim violações regulamentares. Sendo assim, a abordagem punitiva tradicional, que se baseia no Direito Penal, não é adequada e eficaz para lidar com as consequências por vezes muito duradouras desses danos.

Para o autor, o princípio do “poluidor-pagador” é sugerido como uma forma bastante eficaz para colmatar estes problemas dado que se trata de uma forma de internalizar os custos ambientais nas operações empresariais.

Além disto, a justiça restaurativa e os tribunais ambientais são apresentados como uma forma adequada para tratar dos crimes ambientais, dado que se focam na reparação dos danos causados. Tribunais

especializados no meio ambientais são talvez uma das soluções mais adequadas para desenvolver normas processuais específicas e jurisprudência consistente.

Concluindo, este capítulo evidencia um dos pontos centrais do livro de que a abordagem puramente punitiva não é suficiente para resolver os danos causados por crimes ambientais empresariais. Ao contrário, são necessárias ações que combinem sanções regulatórias, justiça restaurativa e reparação.

Uma mudança profunda nas empresas e nos reguladores é essencial para que se possa criar uma conjuntura adequada para promover a conformidade das empresas de maneira persuasiva, ao invés de dependerem apenas de punições rigorosas.

3. CONCLUSÃO

Ao longo do livro, Nurse (2022) expõe uma análise crítica dos crimes ambientais empresariais, enfatizando a importância de superar as abordagens convencionais do Direito Penal. O autor propõe a adoção de práticas que coincidam princípios de justiça restaurativa e regulamentação eficaz, ao invés de depender exclusivamente de punições punitivas, que muitas vezes se revelam inadequadas para corrigir os prejuízos causados.

Na minha perspetiva, a obra é notável por trazer à tona um tema essencial: o impacto das práticas empresariais no ambiente e a ineficácia dos sistemas jurídicos em lidarem de maneira apropriada. A utilização de casos de estudo neste livro oferece uma perspetiva enriquecedora e mais apelativa.

Um dos aspetos mais marcantes é a crítica ao fenómeno do *Greenwashing*, que evidencia como as empresas muitas vezes priorizam a sua imagem pública em detrimento de ações concretas para a preservação ambiental.

Sendo assim, podemos nos interrogar até que ponto este comportamento das empresas não reflete uma abordagem ética bastante questionável, dado que prevalece o lucro e a reputação. Apesar de cumprirem as leis questionamos, até que ponto, na falta delas, as empresas

adotariam comportamentos que se preocupassem realmente com as questões atuais do meio ambiente.

Concordo plenamente com o autor quando afirma que as sanções criminais tradicionais, na situação atual, não são suficientes para lidar com os crimes ambientais.

No entanto, é relevante questionar até que ponto a implementação de iniciativas como a justiça restaurativa e os métodos de regulamentação eficazes podem ser aplicáveis a todas as ordens jurídicas. Atualmente, a realidade é que países com sistemas jurídicos menos desenvolvidos carecem de leis tão densificadas, que são essenciais à implementação de soluções tão complexas como a justiça restaurativa. Além disto, em diversos países, há uma escassez significativa de recursos, capazes de implementar regulamentações eficientes. Desta forma, corremos o risco destas ideias serem eficazes em países desenvolvidos, colocando os menos desenvolvidos em desvantagem.

Embora considere muito importante discutir a responsabilidade ambiental das empresas, enfatizo que existem outras áreas que requerem especial atenção para lidarmos com a crise ambiental que enfrentamos. Na minha visão, além da responsabilidade das empresas é crucial discutir questões como a educação ambiental, pois é uma ferramenta essencial para promover uma transformação cultural e estrutural na forma como as comunidades interagem com o meio ambiente.

Além de responsabilizar as empresas, é essencial que os governos sejam pressionados a criar políticas públicas mais rigorosas, com legislações ambientais mais exigentes e com uma fiscalização mais eficaz.

Por fim, *“Cleaning up Greenwash”* é uma leitura essencial para compreender as limitações do sistema atual. Fruto do capitalismo, enfrentamos uma crise climática sem precedentes, que exige ações mais adequadas e eficientes para resolver um problema que nos assombra a todos. Mas, mais relevante do que isso, uma questão que impacta o nosso planeta.

04

dossier

RevCEDOUA _ 2025

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



Urbanizar o solo rústico ou renaturalizar o espaço urbano?

Alexandra Aragão

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Fernanda Paula Oliveira

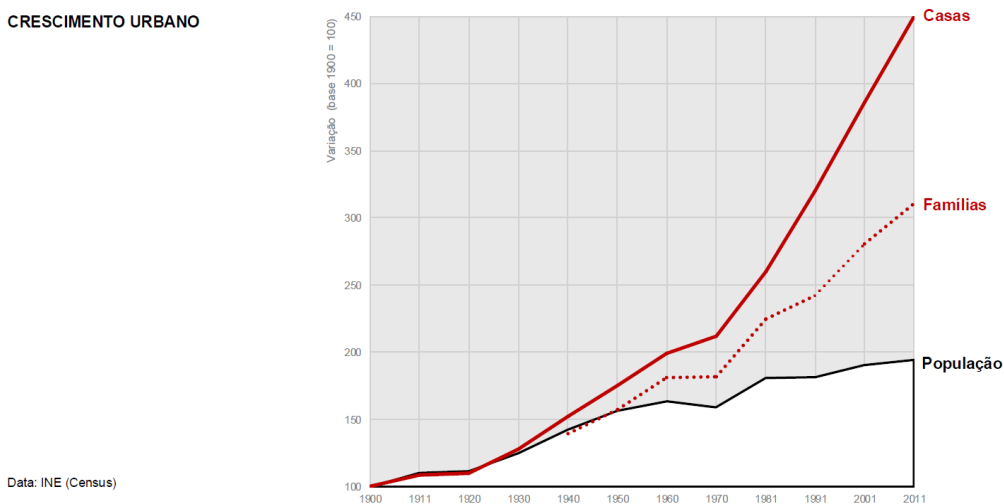
Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

A reclassificação de solo rústico para urbano, apresentada como solução rápida para responder à escassez de habitação, levanta um debate que atravessa décadas de políticas territoriais em Portugal.

Esta estratégia vai em sentido contrário aos modelos de planeamento urbano e de desenvolvimento sustentável que nos últimos anos tentaram reverter um modelo de expansão urbana, com base no qual foram desenvolvidos os primeiros planos diretores municipais, designados de PDMs de 1.^a geração.

I. EXPANSÃO . 1976-2008

CRESCIMENTO URBANO



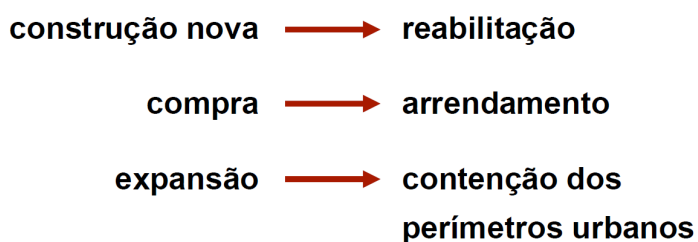


Os PDM de 1.^a geração, potenciaram, efetivamente, um crescimento desordenado das cidades e a expansão excessiva dos perímetros urbanos, quase sempre definidos muito acima das reais necessidades de edificação.

Essa prática, sem uma estratégia municipal clara que a sustentasse, conduziu à dispersão das infraestruturas, ao aumento dos custos públicos e à degradação da eficiência territorial.

Desde a primeira Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 1999 (Decreto-Lei n.º 380/99) – reforçado com o bloco legislativo de 2014/2015 (Lei de Bases n.º 31/2014 e Decreto-Lei n.º 80/2015) – que se veio procurando reverter este modelo. As ideias-força passam a ser as da *contenção dos perímetros urbanos*, na *reabilitação* e na *colmatação de espaços vazios* no interior das cidades.

ALTERAÇÃO DO MODELO DE URBANIZAÇÃO



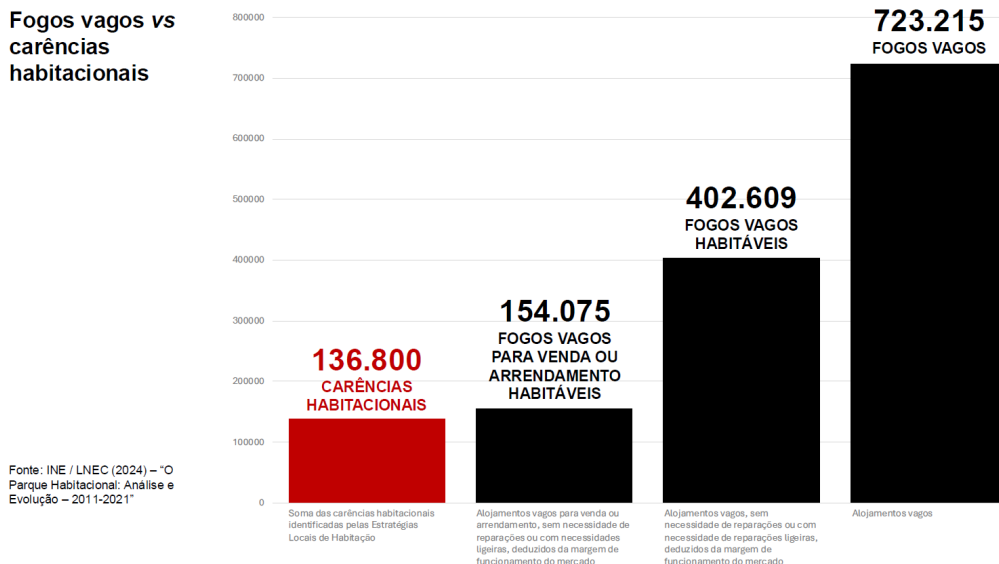


De acordo com um novo modelo de planeamento, os planos municipais deveriam apostar no aproveitamento do edificado existente e na revitalização dos centros urbanos – assumindo que *o que existe* é suficiente para a satisfação das necessidades.

Com efeito, a questão central não é a falta de solo urbano nem a falta de edifícios, mas sim a sua *disponibilização no mercado a preços adequados às necessidades*: mesmo com políticas de contenção, continua a haver uma “folga” significativa de edifícios e de solo urbano “marcado” nos planos para construção.



Fogos vagos vs carências habitacionais



Expansão urbana nos PDMs nas últimas décadas

- Entre 1990 e 2010, o solo artificializado em Portugal aumentou cerca de 34%, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.
- A expansão ocorreu muitas vezes *sem correspondência com o crescimento populacional*, gerando *urbanização dispersa e custos elevados de infraestruturas*
- Desde 2015, as revisões dos PDM procuraram inverter esta tendência, reduzindo ou ajustando *perímetros urbanos sobredimensionados*

O desafio reside em garantir que o solo classificado como urbano chega ao mercado a preços adequados e em promover o uso dos instrumentos de política de solos que a lei coloca ao dispor dos municípios – desde os mecanismos de perequação e mobilização de solos até à utilização de instrumentos de execução e gestão urbanística.

**Execução Programada
de Planos Municipais**

A reclassificação de solo rústico continua, naturalmente, a ser uma possibilidade prevista na lei. Mas deve ser encarada como *uma exceção*, aplicada apenas quando se demonstre a inexistência de solo urbano adequado ou quando a intervenção contribua efetivamente para a *consolidação do tecido urbano existente*. Além disso, exige garantias de execução concretas – prazos, identificação dos promotores e fontes de financiamento – e procedimentos simplificados, céleres e juridicamente seguros, de modo a evitar a criação de novas áreas urbanizáveis sem destino efetivo.

Por tudo isto, as alterações legislativas levadas a cabo em 2024/2025 com vista a facilitar a reclassificação de solo rústico para o urbano como uma possível solução para “baixar” os preços do imobiliário e, assim, garantir “mais habitação” foi recebida por muitos (mas não por todos) com muitas críticas e desconfianças.

Sobretudo pelas implicações ambientais deste processo que são, hoje, incontornáveis: a conversão de solo rústico em urbano pode implicar a destruição de habitats, a perda de biodiversidade e o agravamento das alterações climáticas. Pode também comprometer o cumprimento das metas definidas pela *legislação europeia de restauro da natureza (Regulamento 2024/1991)*, que impõe a recuperação de 30% das áreas degradadas, terrestres e marinhas, até 2030.



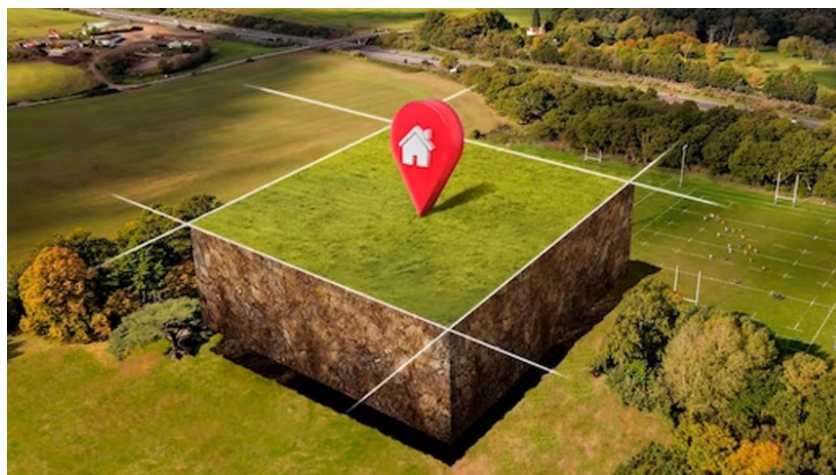
O panorama, contudo, é mais complexo. A pressão sobre o uso do solo vem hoje de novos setores – como a *agricultura intensiva em estufas*, as *plataformas logísticas*, os *parques de energias renováveis* ou os *empreendimentos turísticos de grande escala* – que alteram profunda-

mente as dinâmicas territoriais e desafiam a tradicional divisão entre o “urbano” e o “rural”.

Diante deste cenário, a escolha entre *urbanizar o “solo rústico”* ou *renaturalizar o espaço urbano* não deve ser vista como uma dicotomia rígida. Antes deve ser entendida como parte de uma estratégia integrada de *uso sustentável do solo*, capaz de conciliar necessidades habitacionais e económicas com a urgência ambiental e climática.

Em contraciclo com a tendência de urbanização extensiva, ganha força o movimento de *renaturalização do espaço urbano*. Este traduz-se na criação de áreas verdes, corredores ecológicos, zonas húmidas e ecossistemas urbanos restaurados, com benefícios múltiplos: mitigação de ondas de calor, absorção de águas pluviais, melhoria da qualidade do ar e reforço da coesão social através de espaços públicos saudáveis e acessíveis. Esta aposta na natureza como infraestrutura essencial é também um instrumento de adaptação às alterações climáticas e de promoção do bem-estar urbano.

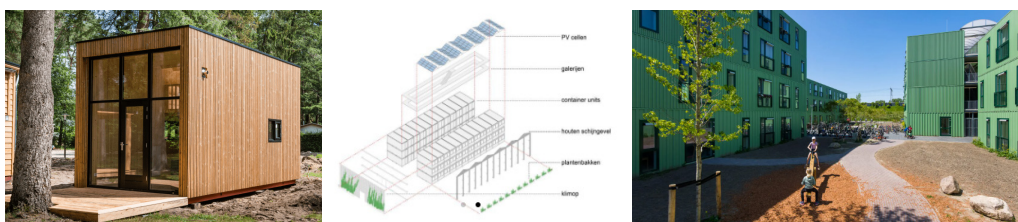
O princípio “Zero Artificialização Líquida” (ou ZAL), consagrado no Direito francês desde a Lei do Clima de 2021 tem vindo a ser aperfeiçoado e corresponde a uma abordagem de promoção ativa da transição, de modelos insustentáveis para modelos mais sustentáveis de desenvolvimento urbano. No novo paradigma, as intervenções em espaço urbano não têm que ser definitivas e permanentes, mas podem ser apenas temporárias e reversíveis. Esta abordagem pode ser válida tanto para intervenções de aproveitamento e valorização ecológica de espaços naturais, como para edificações.



No primeiro caso, estamos a falar da “natureza temporária”, espaços urbanos não artificializados que aguardam transformações urbanísticas (para edificação de habitação ou comércio, para construção de infraestruturas de transporte, saneamento, espaços públicos de lazer, etc.) que podem levar semanas, meses ou anos a ocorrer. Durante o período de espera, essas áreas devem ser mantidas desocupadas e acessíveis, sem vedações que impeçam as espécies de utilizar estes espaços, que prejudiquem os processos naturais e que permitam à natureza prosperar.

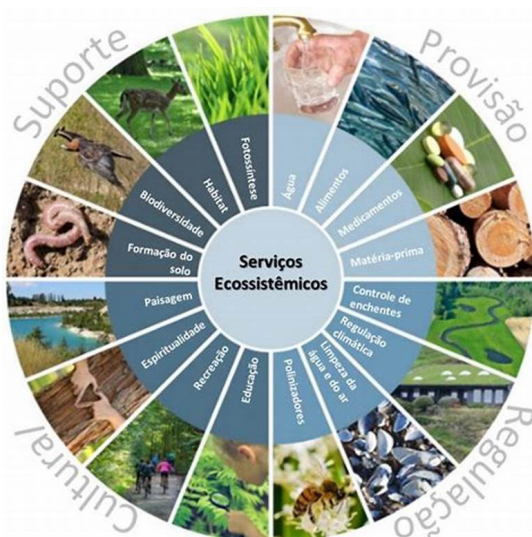


No segundo caso, estamos a falar de habitações temporárias (flex houses), que visam responder transitoriamente a necessidades habitacionais urgentes, enquanto se buscam soluções mais estáveis e adequadas e que estão na origem de cidades flexíveis (flexcity), como vem acontecendo nos Países Baixos, em cidades como Utrecht.



A artificialização líquida zero vincula Portugal desde a aprovação do Regulamento Europeu do Restauro da Natureza (Regulamento (UE) 2024/1991 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2024) que estabelece, preambularmente, que “O aumento do espaço verde urbano é um parâmetro importante para medir o aumento da capacidade dos ecossistemas urbanos de prestar esses serviços vitais. O aumento de coberto verde numa determinada área urbana retarda o escoamento das águas, reduzindo assim o risco de poluição dos rios devido a inundações, ajuda a manter as temperaturas estivais baixas e

a reforçar a resiliência às alterações climáticas, e proporciona espaço adicional para que a natureza prospere. O aumento da superfície do espaço verde urbano melhorará, em muitos casos, a saúde do ecossistema urbano. Por sua vez, os ecossistemas urbanos saudáveis são essenciais para apoiar a saúde de outros ecossistemas europeus fundamentais, por exemplo, ligando os espaços naturais nas áreas rurais circundantes, melhorando a saúde dos rios fora da cidade, proporcionando um refúgio e um espaço de reprodução para aves e espécies polinizadoras ligadas aos habitats agrícolas e florestais e proporcionando habitats importantes para aves migratórias”.



Em consequência, estabelece o artigo 8º da norma europeia (que, por ser um Regulamento Europeu, não carece de transposição e é vinculativo para os Estados desde a entrada em vigor, em 18 de Agosto de 2024) que “até 31 de dezembro de 2030, os Estados-Membros asseguram que não há perda líquida da superfície nacional total de espaço verde urbano e de coberto arbóreo urbano nos ecossistemas urbanos, determinadas em conformidade com o artigo 14, n.º 4, comparativamente com 2024”.

Até 2030, é obrigação dos Estados membros fazer “o levantamento dos ecossistemas urbanos a que se refere o artigo 8.º em todas as cidades, vilas e subúrbios.

A superfície do ecossistema urbano de uma cidade ou de uma vila e subúrbio inclui:

- a) Toda a cidade ou vila e subúrbio; ou
- b) Partes da cidade ou da vila e subúrbio, abrangendo, pelo menos, os seus centros urbanos, aglomerados urbanos e, se tal for considerado adequado pelo Estado-Membro em causa, áreas periurbanas”.

Mais do que uma opção técnica, trata-se de uma *escolha de modelo de desenvolvimento*: entre um território que continua a crescer e a expandir-se e outro que se regenera a partir do que já existe, valorizando os recursos, melhorando os ecossistemas e contribuindo para melhorar o bem-estar das comunidades. O equilíbrio entre estas dimensões será a chave para as cidades e territórios do futuro – mais densos, mais verdes e reduzindo a sua pegada no planeta.

