



Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses

**“A RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL E A SUA IMPORTÂNCIA
PARA O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO”**

Lisboa

Abril, 2014

Aluna: Inês Lopes Pereira Nero

Orientadora: Prof.^a Doutora Vera Eiró

2014

**FACULDADE DE
DIREITO**
UNIVERSIDADE
NOVA DE LISBOA

Inês Lopes Pereira Nero



A RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL E A SUA IMPORTÂNCIA PARA O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

*“Toda a minha vida lutei para explicar às pessoas como o meio natural
não significava para elas senão aquilo que queriam ver nele”*

Bowman (Geógrafo Americano)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac. – Acórdão

ARH – Administração das Regiões Hidrográficas

CE – Código de Expropriação

CNREN – Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CC – Código Civil Português

CRP – Constituição da República Portuguesa

LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

ONG – Organizações não governamentais

PDM – Plano Director Municipal

PU – Plano de Urbanização

PP – Planos de Pormenor

PNPOT – Plano Nacional da Política do Ordenamento do Território

RAN – Reserva Agrícola Nacional

REN – Reserva Ecológica Nacional

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RGCO – Regime Geral das Contra-ordenações

RNAP – Rede Nacional de Áreas Protegidas

RJUE – Regime Jurídico Urbanização e Edificação

RJCNB – Regime Jurídico de Conservação da Natureza e Biodiversidade

STA – Supremo Tribunal de Justiça

TR – Tribunal da Relação

UE – União Europeia

ZEC – Zonas de Especial Conservação

ZPE – Zonas de Protecção Especial

AGRADECIMENTOS

A realização de uma dissertação tende a ser um trabalho individual, implicando uma dedicação a nível pessoal e profissional. No entanto, não poderei deixar de realçar os diversos contributos de todos aqueles que de alguma forma participaram neste trabalho com opiniões e sugestões, e até mesmo com apoio moral.

Cada um destes incentivos foi muito importante para a minha capacidade de reacção às adversidades que foram surgindo, por essa razão quero expressar os meus sinceros agradecimentos.

À minha orientadora Professora Doutora Vera Eiró pela transmissão dos seus conhecimentos científicos e acompanhamento na execução do presente trabalho, pela disponibilidade e generosidade reveladas, assim como pelas críticas, correcções e sugestões relevantes realizadas durante a orientação.

Ao Professor Doutor Jorge Gaspar por me ter permitido consultar a sua vasta bibliografia nesta temática.

Ao Doutor Sérgio Barroso pela sua disponibilidade e ajuda no fornecimento de informações muito úteis ao desenvolvimento deste trabalho.

À minha orientadora do estágio da Ordem dos Advogados Doutora Carla Alves Ferreira pelo seu apoio e força transmitidas nas alturas mais críticas da elaboração do trabalho e pelas suas sugestões que foram uma preciosa ajuda.

À minha amiga Anabela, pela sua disponibilidade ao transmitir os seus conhecimentos sobre formatação.

Aos meus pais, João e Cristina, que sempre me incentivaram perante os desafios, a fazer mais e melhor, e que perante as minhas dúvidas e inquietações, desânimos e sucessos sempre me fizeram querer que nada é impossível.

Ao meu irmão Tomás pela sua força e pelo seu sorriso sempre disponível quando é preciso.

Ao meu namorado Ricardo, pela sua paciência e sobretudo pela confiança e valorização sempre tão entusiasta do meu trabalho, dando-me força para continuar.

Às minhas amigas, Margarida Félix, Joana Alves, Raquel Ratado, Sara Simões e Carina Afonso pelo amor incondicional e pela forma como ao longo de todos estes anos, tão bem me souberam ajudar.

E à minha afilhada Mariana, que mesmo pequenina consegue sempre com um sorriso fazer-me ultrapassar a culpa pelo tempo que estive ausente.

RESUMO

A presente dissertação tem como objectivo primordial investigar a ambiguidade existente entre o direito à construção e a necessidade de preservação da natureza, através de um dos seus instrumentos: a Reserva Ecológica Nacional.

Num esforço político, tanto nacional como internacional, forçado pelo aumento da consciência ecológica da sociedade, foram sendo criados quadros normativos para a resolução dos problemas ambientais. Este aumento significativo de diplomas que regulamentam o ambiente e o ordenamento do território nacional estão directamente relacionados com os objectivos da comunidade europeia.

Num ano em que a política dos solos sofreu alterações, é importante rever as prioridades do ordenamento do território face às políticas ambientais.

A REN é uma restrição de utilidade pública que, entre outros aspectos, visa delimitar e integrar diversas áreas do nosso território que pela sua estrutura são indispensáveis à estabilidade ecológica do meio ambiente.

Passando por um estudo histórico dos vários regimes que regularam a REN, o presente trabalho, visa dar a conhecer o entendimento do conceito REN, expondo os seus objectivos e forma de delimitação das áreas integradas, com vista a esclarecer as dúvidas sobre a natureza deste instituto.

Relacionaram-se todos os diplomas que regem as reservas ecológicas e o ordenamento do território, nomeadamente o Regime de Conservação da Natureza e Biodiversidade; a Rede Natura 2000, a Reserva Agrícola Nacional, a Lei da Água e da titularidade dos recursos hídricos, o RJGT e o RJUE, aferindo-se a sua compatibilidade com a REN.

Através de uma revisão da literatura no que respeita à jurisprudência dos tribunais nacionais, aplicação das doutrinas, análise de regimes jurídicos, análise de mapas alusivos a REN, realizou-se uma avaliação qualitativa da tendência e eficácia jurídica da REN na protecção das populações e do meio ambiente.

Desta forma, pretendemos com este trabalho reflectir sobre a consciência existente do ambiente, na nossa sociedade e dos seus problemas na gestão dos recursos naturais.

Para isso propomos a vulgarização da REN, aumentando interesse nas áreas abrangidas por esse regime e assim evitar o isolamento das mesmas, potenciando um sustentável ordenamento do território.

Palavras-chave: Reserva Ecológica Nacional, Ordenamento do território, Restrição de Utilidade Pública, Servidão Administrativa, Direito de propriedade, *Ius Aedificandi*.

ABSTRACT

This work primarily aims to investigate the ambiguity between the right to build and the need to preserve nature through one of its instruments: the National Ecological Reserve.

In both national and international political effort, forced by increasing ecological awareness of the society were being created regulations for environmental problem-solving frameworks. This significant increase in provisions, that regulated the environment and spatial territory, are directly related to the objectives of the European community.

In a year when the soil policy has changed, it is important to review the priorities of regional planning in the face of environmental policies.

REN is a restriction of public utility that, among other things, aims to define and integrate diverse areas of our territory which by their structure are essential to the ecological stability of the environment.

Going through a historical study of the various regimes that regulated REN, the present work aims to inform the understanding of the concept REN, exposing its objectives and form of delimitation of integrated areas, in order to answer questions about the nature of this institute.

It were related to all regulations governing the ecological reserves and land, namely Scheme for Conservation of Nature and Biodiversity; Natura 2000, the National Agricultural Reserve, the Law of the ownership of water resources and water, and the RJIGT RJUE, checking to its compatibility with REN.

Through a literature review regarding the jurisprudence of national courts applying the doctrine, analysis of legal regimes, analysis of maps depicting the REN, we carried out a qualitative assessment of the trend and legal effect of REN in protecting populations and environment.

Therefore we will work with this reflect on the existing environment awareness in our society and its problems in the management of natural resources.

Keywords: National Ecological Reserve, Spatial Planning, Constraint Public Utility Easement Administrative Law, Property, *Ius aedificandi*.

Índice

1. INTRODUÇÃO	11
2. O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E O DIREITO DO URBANISMO. 13	
3. ENQUADRAMENTO DO REGIME JURÍDICO DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL	18
3.1 CONCEITO E OBJECTIVOS DA REN.....	23
3.2 DELIMITAÇÃO DA REN	25
4. A RELAÇÃO DA REN COM OUTROS REGIMES JURÍDICOS	28
4.1 A REN E O REGIME JURÍDICO DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA BIODIVERSIDADE.....	28
4.2 A REN E A REDE NATURA 2000.....	29
4.3 A REN E OS RECURSOS HÍDRICOS	31
4.4 A REN E O RJGT.....	33
4.5 A REN E O RJUE	34
4.6 A REN E A RAN	36
4.7 CONCLUSÃO	37
5. A PERSPECTIVA DOS TRIBUNAIS.....	39
5.1 A EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA EM TERRENOS INTEGRADOS NA REN.....	40
5.1.1 ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 155/02 DE 17/04/2002 PROCESSO N.º 51/01.....	41
5.1.2 ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA N.º 6/2011 DE 7/4/2011 ...	42
5.1.3 ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DO PORTO DE 18/6/2012 PROCESSO N.º 4823/09.7TBMTS.P1	43
5.1.4 ACÓRDÃO DA RELAÇÃO DO PORTO DE 22/11/2012 PROC. N.º 11122/05.1TBMTS.P1	45
5.2 APRECIÇÃO CRÍTICA.....	46
5.3 LICENCIAMENTO DE CONSTRUÇÃO EM REN	49

5.3.1 ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE 30/11/2011 N.º 0663/11.....	49
5.3.2 ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO DO SUL DE 6/12/2012 N.º 0733/10	50
5.3.3 ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE 30/6/2011 N.º 0330/11.....	51
5.4 APRECIÇÃO CRÍTICA.....	52
5.5 CONTRA-ORDENAÇÃO	53
5.5.1 ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE 2/5/2006 N.º 0258/06.....	53
5.5.2 ACORDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE ÉVORA de 13/12/2011 N.º 4417/10.4TBPTM.E1	54
5.6 APRECIÇÃO CRÍTICA.....	56
6. A NATUREZA JURÍDICA DA REN	58
6.1 A QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DA REN COMO SERVIDÃO ADMINISTRATIVA OU RESTRIÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA	58
6.2 A REN E O DIREITO DE PROPRIEDADE	60
6.3 O DIREITO À EXPROPRIAÇÃO	63
6.4 A NATUREZA JURÍDICA DA REN	65
7. UM FUTURO PARA A REN	68
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
ANEXOS:	79
ANEXO 1: TERRITÓRIO REN	81
ANEXO 2: REDE NATURA 2000	85
ANEXO 3: ÁREAS RESERVADAS	91

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo insere-se no âmbito do curso de Mestrado da área de Ciências Jurídico-Forenses, leccionado na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, tendo como objectivo analisar o regime da reserva ecológica nacional, de forma a dar a conhecer a sua importância nos dias de hoje para o ordenamento do território.

A consciência ecológica crescente na nossa sociedade, bem como a necessidade de regulamentar a forma de exploração dessas áreas, são as causas principais para o surgimento do regime jurídico da REN. Existindo outros regimes que se destinam à protecção do ambiente influenciando também o ordenamento do território, como acontece com o regime da Rede Natura 2000 e o da conservação da natureza e biodiversidade.

A pesquisa efectuada aos relatórios anuais do estado do ambiente e do ordenamento do território, mostra que ao longo dos anos houve um aumento significativo das áreas do país cobertas pela REN. Podemos verificar, nos mapas em Anexo 1, a evolução crescente de integração de áreas na REN, onde actualmente grande parte dos municípios do continente têm delimitadas as zonas reservadas à REN¹.

Sob a epígrafe, “*Áreas integradas em REN*”, o art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto² identifica um vasto leque de zonas que, pelo seu valor e sensibilidade ecológicas ou pela exposição e susceptibilidade perante riscos naturais, devem ser protegidas pelo regime da REN. Assim, é indispensável a salvaguarda destas áreas essenciais para a utilização de recursos naturais e para a estabilidade do meio ambiente.

O presente trabalho pretende estudar de forma crítica o instituto jurídico da REN, analisando aquele que é o seu actual regime consagrado no Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, nomeadamente demonstrando a evolução de todo o regime ao longo dos diversos diplomas que o regulamentaram.

¹ Cfr. *Relatório do estado do ambiente e do ordenamento do território e ambiente*, de 1997, disponível no Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano e dados recolhidos nos mapas e estatísticas elaboradas pelas CCDR Regionais.

² Cfr. Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, (alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012 e posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 96/2013), que estabelece o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional.

Para isso, empreenderemos o seguinte caminho: delimitaremos o conceito da REN, fazendo uma abordagem histórica pelos diversos diplomas que a regularam ao longo dos tempos; de seguida explicaremos o regime da mesma, enumerando os seus critérios e principais objectivos.

Posteriormente, relacionaremos o regime da rede ecológica nacional com outros regimes jurídicos que também regulam o ordenamento do território, no sentido de aferir a sua compatibilização. A REN deve ser comparada com o regime da conservação da natureza e da biodiversidade; com a rede natura 2000; com a lei dos recursos hídricos; com a RAN; com o RGIGT e com o RJUE.

Todos estes regimes têm em comum o bem jurídico protegido, neste caso o ambiente, pelo que para haver uma eficaz protecção desse bem é necessária uma harmonização entre eles.

Seguidamente analisaremos as principais decisões dos tribunais nacionais, referindo, ainda que de forma não exaustiva, os casos mais relevantes em que o regime da REN é apreciado. Neste âmbito, faremos ainda referência à nova proposta de lei de bases do solo e do ordenamento do território, aprovada no passado dia 11 de Abril na Assembleia da República, evidenciando as principais alterações a serem concretizadas com a sua aprovação.

No entanto, para a presente dissertação tivemos apenas em conta a proposta de lei n.º 183/XII.

Por fim, na última parte, analisaremos de forma crítica a eficácia do regime da REN, propondo uma solução quanto à sua natureza jurídica bem como uma sugestão para o futuro da nossa Reserva Ecológica Nacional.

2. O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E O DIREITO DO URBANISMO

O ordenamento do território e o direito do urbanismo são dois conceitos com relações muito estreitas que por vezes torna difícil a sua distinção. No entanto, são ambos muito importantes para a caracterização e valorização do regime jurídico da REN por visarem a integração das políticas do território, promovendo a equidade e coesão social e permitindo uma maior conservação e aproveitamento eficiente dos recursos naturais, da protecção da natureza e da criação e desenvolvimento económico-social. Assim, a REN, como instrumento de política do ambiente e ordenamento do território, surgiu como reflexo de todas estas directrizes, sendo importante para a sua caracterização perceber e delimitar os conceitos de ordenamento do território e direito do urbanismo, que estão na sua génese.

O conceito de ordenamento do território surgiu na década de 60, após a Segunda Guerra Mundial, face às necessidades de reorganização do espaço das cidades, de forma a organizar a ocupação das mesmas em torno das diversas actividades e usos possíveis³. Esta consciência do significado do espaço justifica-se pelo desenvolvimento económico dos países europeus com o processo de industrialização. O que veio alterar a forma de distribuição da população e das suas condições de vida, que devem ser equilibradas para não porem em perigo o desenvolvimento social e económico⁴. Diversas foram as concepções que surgiram ao longo dos tempos para definição deste conceito. Segundo o Dicionário de Geografia, o ordenamento do território corresponde “...à vontade de corrigir os desequilíbrios de um espaço nacional ou regional e constitui um dos principais campos de intervenção geográfica aplicada. Pressupõe por um lado, uma percepção e uma concepção de conjunto de um território e, por outro lado, uma análise prospectiva.”⁵.

Ao invés, a Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada pelo Conselho da Europa em 1983, onde se encontram condensados todos os princípios fundamentais do ordenamento do território, define-o como “...uma disciplina científica,

³ Cfr. Oliveira, Fernanda Paula, “Portugal: Território e Ordenamento”, Almedina, 2009, p.7 e sg.

⁴ Neste sentido, Alves, Fernando Correia, “Manual de Direito do Urbanismo”, Almedina, 2012, p.73.

⁵ Cfr. Baud, Pascal e outros, “Dicionário de Geografia”, Plátano Editora, 2ª edição, 2007, p.262.

uma técnica administrativa e uma política, concebidas como uma abordagem interdisciplinar e global que visam desenvolver de modo equilibrado as regiões e organizar fisicamente o espaço, segundo uma concepção orientadora...”⁶. Outra definição possível define o ordenamento do território como actividade pública que organiza as “...estruturas humanas e sociais num espaço geográfico determinado, tendo como objectivo valorizar as potencialidades do território, desenvolver as estruturas ecológicas de que depende a vida e a expressão cultural da paisagem, para, dessa forma, melhorar a qualidade e dignidade de vida das populações.”⁷.

Assim, o ordenamento do território pode ser visto como uma **política pública** que pretende resolver todos os problemas que surjam num espaço global determinado, de forma a reflectir sobre todos os factores que incidem sobre o território ou sobre a sua utilização, implicando a sua posterior planificação física e socioeconómica. Daqui se pode concluir que o ordenamento do território se preocupa com diversas questões, desde o desenvolvimento económico, aos transportes, ao turismo, à habitação, à gestão de resíduos, à qualidade da água e à protecção da natureza, sendo este último o foco principal do presente trabalho. Esta característica pública determina a incumbência do Estado do desenvolvimento destas questões.

São vários os princípios e objectivos orientadores do ordenamento do território, nomeadamente, o princípio da igualdade, que promove a organização territorial generalizada, conferindo a todos os cidadãos as mesmas condições e oportunidades de acesso a bens e serviços; o princípio do interesse público, que vincula o Estado e a Administração a prosseguir o interesse público nas suas intervenções; o princípio da sustentabilidade que visa promover a organização do território de forma a salvaguardar e proteger os recursos naturais, culturais e ambientais.

Os objectivos do ordenamento do território são⁸:

- A distribuição das actividades económicas, de forma racional pelo espaço físico.
- A correcção dos desequilíbrios inter-regionais.
- A melhoria da qualidade de vida.
- A gestão responsável dos recursos naturais e da protecção do ambiente.

⁶ Cfr. Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada pelo Conselho da Europa em 20 de Maio de 1983.

⁷ Cfr., Oliveira, Fernanda Paula, “Portugal: Território e Ordenamento”, Almedina, 2009, p. 8.

⁸ Idem, p.13.

Sendo o ordenamento do território uma disciplina jurídica que visa a igualdade territorial entre as diversas regiões há que distingui-lo do direito do urbanismo. Ainda que muito similares apresentam actividades materiais muito diferentes. Alguns autores defendem que o critério de definição deve ser o da amplitude da área de aplicação dos instrumentos de cada uma destas disciplinas⁹. Assim, o direito do urbanismo seria mais restrito abrangendo as regras disciplinadoras dos solos nos espaços municipais, ao contrário do ordenamento do território que se destinaria à ocupação do solo a nível nacional e regional.

A LBOTU define os fins e os princípios gerais da política do ordenamento do território e do urbanismo, mas não apresenta qualquer critério de distinção entre estes dois conceitos. Assim, coube à doutrina traçar um caminho de forma a distinguir o direito do urbanismo e o ordenamento do território. Podemos elencar alguns dos critérios¹⁰:

- O critério do âmbito territorial de aplicação: para quem defende esta posição¹¹, o direito do urbanismo compreende todas as regras jurídicas que digam respeito ao ordenamento da *urbe*, do aglomerado urbano e do seu desenvolvimento, tendo por isso uma dimensão local. Por sua vez, o ordenamento do território abrange as regras jurídicas que têm por objecto a ocupação, uso e transformação do solo a nível regional e nacional, tendo um âmbito de aplicação mais vasto que o primeiro, englobando o planeamento supralocal.
- O critério da contraposição direito-política: os defensores deste critério apontam para o ordenamento do território como uma política. À luz da alínea a) do artigo 3º da LBOTU, o ordenamento do território pretende a realização de várias finalidades que pelo seu teor parecem assumir um pendor mais político do que jurídico, sendo elas: a coesão nacional, para uma correcta organização do território de forma a corrigir as diferenças regionais e assim conseguir igualdade de oportunidades a todos os cidadãos no acesso às infra-estruturas, equipamentos e serviços, bem como o desenvolvimento da economia perspectivado na sua repartição territorial, entre outras.

⁹ Cfr., Alves, Correia Fernando, “Manual de Direito do Urbanismo”, Almedina, 2012, p. 73 e ssg.

¹⁰ *Idem*, p. 79 e sg.

¹¹ Cfr., Freitas do Amaral, “Sumários do Direito do Urbanismo”, p. 23-26.

- O critério dos instrumentos jurídicos: o ponto de partida deste critério é a distinção dos instrumentos jurídicos utilizados pelo direito do urbanismo e o ordenamento do território na prossecução dos seus fins. Se por um lado o direito do urbanismo recorre a medidas imperativas como regulamentos e actos administrativos, por outro, o ordenamento do território caracteriza-se por recorrer a medidas de apoio e incentivo das actividades dos particulares de forma a existir cooperação com os agentes económicos, sob a forma de negociação.
- O critério da eficácia jurídica das normas: neste sentido, as normas do ordenamento do território assumiriam um carácter de directivas sendo orientadoras e coordenadoras das acções a executar ao nível regional e nacional. Seriam consideradas como normas gerais de ocupação e utilização do solo, estabelecendo apenas os critérios delimitadores, não podendo ser directamente vinculativas para os particulares, mas apenas para as entidades públicas. Ao contrário, o direito do urbanismo, por estabelecer regras mais concretas e precisas do regime de ocupação, uso e transformação do solo, são directamente aplicáveis aos particulares e também às entidades públicas.

Cumpramos concluir esta problemática tomando posições sobre a questão. No nosso entender, o direito do urbanismo e o ordenamento do território distinguem-se pelo âmbito de aplicação dos fins prosseguidos por cada um. Como já tivemos oportunidade de verificar na Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada em 20 de Maio de 1983 pelo Conselho da Europa, encontram-se consagrados os princípios e objectivos fundamentais do ordenamento do território, entre eles o desenvolvimento socioeconómico das regiões bem como a utilização racional do espaço e dos recursos naturais associados à qualidade de vida das pessoas. Daqui se retira que o ordenamento do território pretende prosseguir fins mais abrangentes do que o urbanismo, que visa apenas o controlo de normas que digam respeito ao uso, ocupação e transformação do solo mas de uma forma mais local¹². É visível na legislação a amplitude dos fins prosseguidos pelo ordenamento do território. As actividades prendem-se com o desenvolvimento territorial, socioeconómico, com a igualdade de oportunidades e com a coesão europeia através da aprovação do Esquema de Desenvolvimento do Espaço

¹² Neste sentido, Alves, Correia Fernando, “Manual de Direito do Urbanismo”, Almedina, 2012, p. 94 e sg.

Comunitário (EDEC) (na alínea b), do n.º 2, do artigo 66.º da CRP), no PNPOT, o artigo 27.º do RJIGT, ao Tratado de Roma no seu artigo 158.º).

O ordenamento do território é composto por directivas, opções e orientações estratégicas, enquanto, o direito do urbanismo é composto por normas específicas e operativas de ocupação do solo.

Atendendo à eficácia jurídica das regras que integram estes instrumentos jurídicos, podemos verificar que as regras do ordenamento do território são vinculativas maioritariamente para as entidades públicas, e que pelo contrário, os instrumentos do urbanismo são vinculativos tanto para estas últimas como para os particulares.

3. ENQUADRAMENTO DO REGIME JURÍDICO DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL

A REN está consagrada na alínea d) do art.º 27.º da Lei de Bases do Ambiente, como um instrumento de política de ambiente e do ordenamento do território, caracterizando-se como um conjunto de parcelas do território nacional, previamente delimitadas e afectas a um fim de interesse público. Tem uma **função social**, pois o seu regime é de extrema importância para o desenvolvimento da sociedade e para a satisfação das necessidades públicas.

O seu regime jurídico tem sido objecto de mudanças face às condições e necessidades económicas, sociais, culturais e ambientais que o nosso país tem sofrido. Ainda assim, para uma clara definição do seu conceito torna-se necessário olhar para os diversos regimes jurídicos que deram vida ao actual regime jurídico da REN.

A REN foi criada pelo Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho no sentido da protecção dos recursos naturais, especialmente água e solo, com o intuito de conservar a natureza e a biodiversidade e assim favorecer as componentes essenciais de gestão do território do nosso país. Era composta por dois ecossistemas, sendo proibidas todas as acções que diminuíssem as características e potencialidades dessas zonas.

Este diploma dispunha, no seu artigo 9.º, a exigência de uma regulamentação a aprovar, no sentido de regulamentar matérias importantes tais como a identificação das áreas integradas na REN e a estrutura e funcionamento das comissões regionais. No entanto, nunca chegou a ser publicada uma regulamentação nesse sentido, pelo que, este diploma não tenha tido a relevância pretendida, ainda que tenha contribuído no seu conteúdo para que a REN seja entendida como uma restrição com carácter proibitivo. O regime da REN proibia a maior parte dos usos, deixando uma muito restrita lista de usos compatíveis, dada a falta de regulamentação quanto às utilizações possíveis¹³.

Assim, foi com o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, que o regime jurídico da REN ficou consolidado. Destaca o preâmbulo do referido Decreto-Lei, que é importante *“...salvaguardar, de uma vez, os valores ecológicos e o homem, não só na sua integridade física, como fecundo enquadramento da sua actividade económica, social e*

¹³ Cfr. Neves, Maria José Castanheira, “A evolução e o regime actual da Reserva Ecológica Nacional”, in Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território - Estudos, Vol. I, 2012, Almedina, p. 436 e sg.

cultural...”, consagrando algumas noções da Carta Europeia do Ordenamento do Território.

Aquele documento visa a intensificação da cooperação internacional no âmbito do ordenamento do território, definindo o ordenamento do território como “...*tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade...*” e classificando-o como “...*uma disciplina científica, uma técnica administrativa e ainda uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada, tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço...*”¹⁴. Desta forma, analisa o desenvolvimento nacional, regional e local, contribuindo assim para a adopção de princípios comuns na organização do espaço e actividades de protecção do ambiente e qualidade de vida, bem como reduzir as disparidades existentes nesta área de região para região.

A Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada pelo Conselho da Europa em 20 de Maio de 1983, veio consagrar novos objectivos e novos critérios de orientação e utilização do progresso tecnológico em conformidade com exigências económicas, sociais e ambientais, porque “...*todos os cidadãos europeus devem ter a possibilidade de participar, num quadro institucional apropriado na introdução e aplicação das medidas de ordenamento do território.*”¹⁵.

Acompanhando este raciocínio, o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março definia a REN como “...*uma estrutura biofísica básica e diversificada que, através do condicionamento à utilização de áreas com características ecológicas específicas, garante a protecção de ecossistemas e a permanência e intensificação dos processos biológicos indispensáveis ao enquadramento equilibrado das actividades humanas*”, reforçando assim a vertente proibitiva do conceito de REN.

Este Decreto-Lei de 1990, criou um organismo de âmbito nacional, a Comissão da REN, de forma a que existisse um órgão superior que pudesse elaborar pareceres, deliberar sobre algumas situações e dar informações acerca das delimitações propostas da REN¹⁶.

¹⁴ Cfr. Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada pelo Conselho da Europa em 20 de Maio de 1983

¹⁵ Idem.

¹⁶ Neste sentido, Neves, Maria José Castanheira, “A evolução e o regime actual da Reserva Ecológica Nacional”, in Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território - Estudos, Vol. I, 2012, Almedina, p. 438.

O regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, esteve dezoito anos em vigor tendo sido alterado por diversas vezes. A primeira alteração foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 316/90, de 13 de Outubro que adicionou um novo ministério ao domínio do ambiente e recursos naturais, que viria a ser importante para a aprovação da delimitação da REN. A segunda alteração àquele Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março foi realizada pelo Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Outubro estabelecendo novas directrizes relativamente às excepções de proibição de usos em terrenos integrados na REN.

Os usos e transformações proibidos em solos integrados na REN, sejam de natureza pública ou privada, circunscreviam-se às operações de loteamento, às obras de urbanização, à construção de edifícios, às obras hidráulicas, às vias de comunicação, aos aterros, às escavações e ao descoberto vegetal. Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Outubro, esses usos passaram a ser possíveis nas seguintes hipóteses:

- acções que sejam reconhecidas como de interesse público;
- acções que já estavam aprovadas/autorizadas antes da delimitação;
- instalações para defesa nacional.

Porém, este diploma foi bastante criticado pela doutrina, devido ao sistema instalado nessa época. As críticas apontadas prendiam-se com a nova redacção dada ao n.º 3 do artigo 4.º, relativamente às excepções aos usos proibidos pela REN. Este normativo dispunha: “...quando não exista plano municipal de ordenamento do território, válido nos termos da lei, exceptua-se o n.º 1 a realização de acções que pela sua natureza e dimensão, sejam, insusceptíveis de prejudicar o equilíbrio ecológico daquelas áreas”. Na verdade, esta redacção implicaria um benefício maior para os municípios onde não estivesse em vigor um plano de ordenamento do território, apenas tendo como obstáculo a prova de que o uso efectuado não prejudicaria o equilíbrio ecológico das áreas integradas na REN¹⁷.

Os municípios, aproveitando-se dessa redacção, adiavam a aprovação dos seus planos directores municipais (PDM). Com o PDM aprovado, este remeteria sempre o uso do solo destas áreas para o regime da REN, caso contrário, ter-se-ia de aplicar a

¹⁷ Neste sentido, Neves, Maria José Castanheira, “A evolução e o regime actual da Reserva Ecológica Nacional”, in *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território - Estudos*, Vol. I, 2012, Almedina, p. 441 e Oliveira, Fernanda Paula, “Planos Especiais de Ordenamento do Território: a tipicidade e estado da arte”, in *Revista CEDOUA*, n.º 17, p. 71 e sg.

excepção do n.º 3 que, sendo mais abstracta, tornava mais fácil a argumentação de quem queria usar o solo¹⁸.

Em 1995 e 2002, as alterações que se fizeram ao regime da REN de 90, tiveram um carácter formal, incumbindo-se ao Governo a competência para a aprovação da integração ou exclusão das áreas de REN e actualizando-se em simultâneo a composição da Comissão Nacional da REN, reforçando-se assim a participação das autarquias locais nesse órgão¹⁹.

A última alteração ao regime de 1990, foi realizada pelo Decreto-Lei n.º 180/2006 de 6 de Setembro, que estabeleceu a permissão de usos e actividades nas áreas compreendidas na REN, desde que não fosse posta em causa a permanência dos recursos, valores e processos que este instituto pretende preservar.

No âmbito dos terrenos integrados em áreas da REN, foram permitidos os usos relativos às instalações para a defesa nacional, aos estabelecimentos prisionais, desde que reconhecidos por despacho dos membros do Governo nas áreas da justiça, finanças, ambiente e ordenamento do território²⁰.

No entanto, em 2008, com vista à concretização e articulação da REN com outros regimes jurídicos, nomeadamente na protecção dos recursos hídricos previstos na Lei da Água (Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro), o Governo decidiu rever o regime do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março substituindo-o pelo Decreto-Lei n.º 166/2008 de 22 de Agosto, alterado pela declaração de rectificação n.º 63.º-B/2008²¹.

A REN visa em primeiro lugar, a protecção dos recursos naturais com principal destaque para a água e o solo, contribuindo desta forma para a utilização racional dos recursos hídricos, conforme dispõe o art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 166/2008.

Para além deste objectivo, permitiu o referido diploma clarificar as tipologias de áreas integradas na REN, estabelecendo os critérios da sua delimitação e identificando os usos e acções que serão permitidos nessas áreas, reforçando-se assim a responsabilidade e autonomia dos municípios na delimitação da REN e a simplificação dos processos de controlo prévio.

¹⁸ Neste sentido, Neves, Maria José Castanheira, “A evolução e o regime actual da Reserva Ecológica Nacional”, *in* Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território - Estudos, Vol. I, 2012, Almedina, pp. 442.

¹⁹ *Idem*, pp. 444.

²⁰ *Idem*, pp. 443 e 444.

²¹ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei 166/2008 de 22 de Agosto.

Com vista à simplificação e agilização dos procedimentos de delimitação da REN, procedeu-se à primeira alteração do Decreto-Lei n.º 166/2008 pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de Novembro. Reforçou-se então o poder local nos casos de delimitação da REN, em simultâneo com a elaboração, alteração ou revisão do plano municipal de ordenamento do território. O procedimento de delimitação ficou mais simplificado pela introdução do art.º 16.º-A, onde se prevê que a REN possa ser modelada mais facilmente sem colocar em questão os valores ambientais e a protecção dos riscos para as pessoas e bens.

Outra importante alteração, diz respeito à eliminação da figura de “autorização” enquanto modalidade de controlo prévio quanto aos usos e acções compatíveis com a REN. Assim, deu-se prevalência ao modelo de controlo e fiscalização sucessivos dos usos e acções compatíveis, pelas entidades públicas competentes.

Recentemente, este diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de Julho que introduziu uma nova redacção ao texto do art.º 20.º, prevendo mais uma excepção aos usos proibidos pelo regime da REN. São agora permitidas as acções de arborização e rearborização com espécies florestais, bem como a elaboração de infra-estruturas, desde que decorrentes de projectos autorizados pelo ICNF, IP, ou no âmbito de programas públicos de apoio ao desenvolvimento florestal.

O regime jurídico da REN está, actualmente, espalhado por diversos diplomas como veremos adiante.

É importante realçar que, as áreas que integram a REN estão demarcadas em todos os instrumentos de planeamento que definam ou determinem a ocupação do solo, nomeadamente os planos especiais e municipais de ordenamento do território e ainda nos planos regionais e intermunicipais (conforme se verifica no número 4 do art.º 9º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, e das alíneas e) e n.º 2 alínea c) do art.º 53.º, do n.º 2 alínea b) do art.º 63.º, alínea e) do art.º 70.º, do n.º 2, alínea a) do art.º 73.º, e n.º 4 alínea c), e do n.º 1 alínea c), todos do RJIGT). Para além disso, estão igualmente integrados na planta de condicionantes dos PDM, dos planos de urbanização e dos planos de pormenor (conforme. n.º 1, alínea c) do art.º 86.º, o n.º 1 alínea c) do art.º 89.º e n.º 1 alínea c) do art.º 92.º, todos do RJIGT).

Em todas as alterações efectuadas a este regime, consegue identificar-se uma evolução na política dos solos regulada pela REN, sobretudo no que respeita à sua própria actualização face às dificuldades encontradas ao longo dos tempos, designadamente na introdução de usos permitidos em áreas integradas na REN, na

articulação com outros regimes protectores dos recursos naturais, bem como na simplificação dos procedimentos de delimitação da REN. Desta forma, possibilitou-se uma maior objectividade na sua execução e uma consciencialização nas populações e autarquias acerca da importância deste regime para o território.

Contudo, o regime jurídico da REN encontra-se enfraquecido devido às interpretações dadas pelas entidades que o regulam.

3.1 CONCEITO E OBJECTIVOS DA REN

O princípio básico subjacente ao regime da REN, consagrado na lei de bases do ambiente, prende-se com a designação das áreas do território que são consideradas naturais. Nesta medida, será necessário determinar o conceito da REN para concluir quais as áreas que a integram.

Em todos os regimes jurídicos referidos faz-se alusão à REN como um instituto que integra áreas indispensáveis à estabilidade ecológica do meio ambiente e à utilização racional dos recursos naturais, tendo em vista o correcto ordenamento do território. Como verificámos no capítulo anterior, o regime da REN sofreu diversas alterações, no entanto o seu conceito e essência parece ter-se mantido inalterado.

O regime da REN de 1983 começou por ser muito restritivo quanto às acções e actividades em áreas integradas em solos que, pelo seu valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e susceptibilidade perante riscos naturais, são objecto de protecção especial. O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 321/83 referia: “...*nos solos da Reserva Ecológica são proibidas todas as acções que diminuam ou destruam as suas funções e potencialidades, nomeadamente vias de comunicação e acessos, construção de edifícios, aterros e escavações, destruição do coberto vegetal e vida animal*”.

Este regime jurídico potenciava um abandono dos solos integrados nas áreas da REN e confundia conceitos e vontades tornando-se mais visível a vontade económica do que a ambiental com a demarcação de zonas interditas à construção ao invés de incluir ecossistemas dignos de cuidados especiais de conservação.

O regime posterior, Decreto-Lei n.º 93/90, ainda que mantendo o seu carácter restritivo, definiu algumas excepções aos usos proibidos, especialmente quando as acções praticadas em áreas integradas em terrenos REN fossem insusceptíveis de prejudicar o seu equilíbrio ecológico, não houvesse alternativa económica face ao

interesse público nacional, regional ou local; ou já tivessem, à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março sido autorizadas, mesmo que se tratassem de instalações de interesse para a defesa nacional.

O paradigma alterou-se com o Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto e, de uma ideia de proibição, avançou-se para uma ideia de condicionalismo do uso e transformação mas numa vertente mais positiva, no sentido de reconhecer usos compatíveis com os objectivos da defesa ambiental que lhe fossem fixados. Desta forma, solucionava-se a problemática descrita de abandono dos solos e tentava contornar-se a má receptibilidade do regime da REN face aos políticos, agentes económicos e cidadãos em geral. Tornava-se essencial demonstrar a estes agentes que era possível estabelecer usos para a REN e que tal tarefa deveria ser realizada ao nível dos planos de ordenamento do território, uma vez que seria a este nível que se encontravam as condições para a implementação e gestão de utilizações para estes solos com características especiais.

Assim, a REN de 2008 visa, no seu artigo 2.º, contribuir para a ocupação e uso sustentáveis do território e tem por objectivos²²:

- A protecção dos recursos naturais, água e solo, bem como a salvaguarda de sistemas e processos biofísicos associados ao litoral e ao ciclo hidrológico terrestre, que asseguram bens e serviços ambientais indispensáveis ao desenvolvimento das actividades humanas.
- Prevenir e reduzir os efeitos da degradação da recarga de aquíferos, riscos de inundação marítima, cheias, erosão hídrica do solo e de movimentos de massa de vertentes, contribuindo assim para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e acautelando a sustentabilidade ambiental e a segurança de pessoas e bens.
- Contribuir para a concretização das prioridades da Agenda Territorial da União Europeia nos domínios ecológico e da gestão transeuropeia de riscos naturais, a nível nacional.

A prossecução destes objectivos deverá levar a um uso regrado destas áreas de forma a garantir a conservação das unidades biofísicas e assim conseguir o equilíbrio ecológico do meio ambiente.

²² Estes objectivos estão consagrados no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto.

Concluindo, podemos actualmente definir a REN como um regime jurídico que visa a protecção dos recursos naturais, especialmente água e solos, salvaguardando os processos indispensáveis a uma boa gestão do território, favorecendo assim a conservação da natureza e da biodiversidade, que são essenciais para o suporte biofísico do nosso País²³.

3.2 DELIMITAÇÃO DA REN

O objectivo primordial da delimitação das áreas classificadas pelo regime jurídico da REN consiste na contemplação de áreas fundamentais à manutenção da estabilidade ecológica. Desta forma, para que este regime actue na sua plenitude, é necessário que exista um âmbito de aplicação bem definido, limitando a transformação dessas áreas e assegurando a protecção dos ecossistemas indispensáveis ao desenvolvimento sustentável.

O Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto vem delimitar o regime da REN, estabelecendo critérios de definição e representação cartográfica dessas áreas, abrangendo todo o território nacional. Essa delimitação ocorre a dois níveis:

- Estratégico, que tem como objectivo assegurar a coerência territorial a nível regional e nacional das áreas integradas na REN, em articulação com diversos regimes do ordenamento do território, conforme descrito no art.º 7.º do diploma em questão. Assim, a este nível são dadas orientações para a definição das áreas que integrarão o regime da REN. No âmbito nacional, é a comissão nacional da REN (CNREN) e a comissão de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) que elaboram as orientações necessárias. No âmbito regional, a responsabilidade é da CCDR mas este organismo será coadjuvado pelas administrações das regiões hidrográficas. Todas estas entidades são auxiliadas pelos municípios das áreas em questão, com a articulação e cooperação necessárias para assegurar uma coerência global. Porém, cremos que estas orientações serão apenas vinculativas para a Administração e não para os particulares.
- Operativo, em que se torna obrigatória a delimitação das áreas integradas na REN no âmbito municipal e em que são elaboradas cartas com indicação dos

²³ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 166/2008 de 22 de Agosto.

valores e riscos dessas áreas que conseqüentemente justificam a sua integração neste regime. Compete neste caso às câmaras municipais, elaborar as propostas de delimitação da REN coordenadas com as CCDR, que por sua vez lhes fornecem a informação técnica necessária para a preparação da proposta, podendo esta ser criada num procedimento autónomo ou no âmbito da elaboração, alteração ou revisão dos planos municipais de ordenamento do território. Estes dois organismos trabalham em conjunto para aferir as áreas que irão contemplar o regime da REN. Desta forma, pretendem-se aumentar os poderes municipais, dando a possibilidade de delimitação do território.

Ultrapassados estes dois níveis, segue-se a aprovação pela CCDR territorialmente competente ²⁴. As cartas de delimitação e a respectiva memória descritiva encontram-se na Direcção-geral do Ordenamento de Território e desenvolvimento Urbano para consulta, conforme descrito no art.º 13º do diploma em apreço.

A CNREN, sendo uma dependência do membro do Governo, tem diversas competências na área do ambiente e do ordenamento do território, nomeadamente na elaboração e actualização das orientações estratégicas de âmbito nacional bem como no acompanhamento das de âmbito regional, produzindo recomendações técnicas e guias de apoio para as entidades responsáveis em matéria da REN. Competindo-lhe ainda pronunciar-se sobre a aplicação dos critérios de delimitação da REN, devendo gerir a informação disponível sobre a REN, disponibilizando-a no sítio da internet, promovendo acções de sensibilização das populações quanto aos interesses e objectivos da REN, tendo de elaborar, de dois em dois anos, um relatório de avaliação da REN²⁵.

É importante perceber que este regime do diploma em análise, não exemplificava até há pouco tempo, uma metodologia oficial para os cálculos das diferentes componentes da REN, não existindo assim uma uniformidade de critério na delimitação das diferentes tipologias da REN entre os diferentes concelhos do país.

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012 de 3 de Outubro, foram criadas as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional que consubstanciam as directrizes e critérios para a delimitação das áreas integradas na REN. Para tal, foram estabelecidos esquemas de referência nacional com representações gráficas das principais componentes de protecção bem como dos valores a salvaguardar. A este nível fica também garantida a articulação com outros instrumentos de política e

²⁴ Ver art. 11.º do Decreto de Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto.

²⁵ Ver art.º 28.º do Decreto - Lei n.º 166/2008 de 22 de Agosto.

estratégia nacionais ou comunitários, de forma a evitar a multiplicação de delimitações e a simplificação dos procedimentos envolvidos²⁶. Esta resolução veio trazer alguns avanços e vantagens para uma visão supramunicipal.

Como é sabido, as autarquias locais não se encontravam suficientemente dotadas dos recursos humanos necessários para conduzir o processo de delimitação do ordenamento do território, quer na sua fase inicial, quer na sua implementação e monitorização. Consequentemente, para a resolução dos problemas relacionados com o ordenamento do território, nomeadamente os de carácter ambiental, as autarquias recorriam à assessoria externa para o acompanhamento de todo o processo. Estas dificuldades encontram-se ultrapassadas pelo novo quadro estratégico apresentado pela resolução do conselho de ministros supra citada, que uniformiza e facilita os trabalhos de delimitação das autarquias locais.

Para além da falta de critérios técnicos uniformes, era ainda insuficiente a participação pública na delimitação da REN bem como a fraca expressão da participação das ONG ligadas ao ambiente.

Em 2010, a CNREN elaborou uma proposta de harmonização de definições desses critérios de delimitação para as várias tipologias das áreas integradas na REN. É neste nível municipal que deve ser verificado um esforço para a protecção do meio ambiente, principalmente no que diz respeito aos critérios de delimitação das áreas a integrar.

Na nossa opinião, dever-se-ia enfatizar o trabalho de campo, onde as probabilidades de recolha de informação mais pormenorizada e eficaz sobre o tipo e características do terreno em análise são mais fortes do que naquele a que se pode chamar “trabalho de gabinete”, uma vez que a análise dos riscos e potencialidades dos terrenos só são perceptíveis com a nossa visão do campo. É ainda necessário uma utilização mais acentuada por parte dos municípios, das tecnologias associadas aos sistemas de informação geográfica (SIG) para uma maior e melhor gestão do território.

²⁶ Orientações dadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012.

4. A RELAÇÃO DA REN COM OUTROS REGIMES JURÍDICOS

Um dos principais objectivos da REN é o da sua articulação com outros regimes jurídicos. No universo da legislação ambiental, existem vários diplomas que tendem a preservar e proteger diversas áreas ligadas ao ambiente, pelo que, é importante que todos os conceitos que remetam para esse âmbito estejam de alguma forma relacionados e não criem contradições. Assim sendo, o presente capítulo pretende analisar e articular o regime jurídico da REN com outros regimes jurídicos do ordenamento do território.

A política dos solos sofreu grandes alterações no ano de 2012, principalmente com a polémica da possível extinção do regime da REN. Para muitos, a REN não passa de um regime ultrapassado que está consubstanciado em demasiadas burocracias desnecessárias, existindo já outros regimes que se aplicam no mesmo espaço. Neste sentido, a possível extinção da REN pretende eliminar essas burocracias e a sobreposição de regimes que se entende haver. No entanto, não podemos esquecer o contributo da REN para a conservação da natureza e da biodiversidade para uma melhor gestão do nosso território, valorizando e preservando os nossos recursos ambientais. A classificação e a protecção dos diferentes espaços deve ser contínua, pelo que, não devemos extinguir um regime apenas pela sua carga burocrática ou pela sua sobreposição com outros regimes. Existem soluções mais simplificadas para resolução desses problemas, designadamente na atenuação dos procedimentos burocráticos e na articulação entre regimes, como se demonstrará.

4.1 A REN E O REGIME JURÍDICO DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA BIODIVERSIDADE

A conservação da natureza impõe, natural e fundamentalmente, restrições de intervenções humanas em determinadas zonas, com vista a não perturbar as espécies²⁷.

O regime jurídico de conservação da natureza e biodiversidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho e posteriormente rectificado pelo Decreto-Lei n.º 53-A/2008, de 22 de Setembro, é aplicável a um conjunto de valores e recursos naturais presentes no território nacional e nas águas sob jurisdição nacional. Consagra,

²⁷ Neste sentido, Aragão, Maria Alexandra, “Instituição concreta e protecção efectiva da rede natura 2000: alguns problemas” *in* revista CEDOUA, n.º 10, 2002, p. 13 e sg.

para além dos princípios gerais e específicos consignados na Lei de Bases do Ambiente, princípios importantes para a execução da política e das acções de conservação da natureza e da biodiversidade²⁸, estabelecendo no número 1 alínea b), ii) e n.º 2 do seu art.º 5.º a complementaridade da REN face às áreas nucleares de conservação da natureza e biodiversidade que compõem o Sistema Nacional de Áreas Classificadas²⁹. Com este regime, visa-se a criação de uma rede fundamental de conservação da natureza, composta por áreas ligadas à preservação da mesma e da biodiversidade, que são classificadas a nível nacional de forma a salvaguardar os recursos naturais, estabelecendo assim a continuidade genética necessária em todo o território bem como o desenvolvimento das actividades humanas³⁰.

A REN é uma das componentes da rede fundamental de conservação da natureza, ajudando na execução dos principais objectivos deste diploma, de forma a favorecer a conectividade entre áreas nucleares de conservação da natureza integradas no sistema nacional de áreas classificadas.

O regime de conservação da natureza e da biodiversidade apresenta uma conexão com o regime jurídico da REN, não prejudicando a sua aplicação.

4.2 A REN E A REDE NATURA 2000

O regime jurídico da REN, desempenhando um importante papel na conservação da natureza e da biodiversidade, tem também de ser relacionado com o regime da Rede Natura 2000 aprovada pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril que foi por sua vez alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005 e recentemente alterado pelo Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de Novembro, consagrando uma rede ecológica para o espaço económico da União Europeia.

Surgindo num contexto europeu, este diploma procedeu à transposição para a ordem jurídica interna duas directivas comunitárias distintas³¹:

- Directiva n.º 79/409/CEE: mais conhecida como a “directiva aves”, pela forte predominância que envolve na gestão e controlo de espécies de aves que vivam

²⁸ Ver art.º 4.º, Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho.

²⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho.

³⁰ Neste sentido, Gomes, Carla Amado, “Reserva ecológica nacional” in Actas das jornadas de direito do ambiente, Lisboa, AAFDL, 2009, p. 9 e sg. E www.icnf.pt, em 20/12/2013.

³¹ Assim, Aragão, Maria Alexandra, “Instituição concreta e protecção efectiva da rede natura 2000: alguns problemas” in revista CEDOUA, n.º 10, 2002, p. 13 e sg.

no estado selvagem no território da União Europeia regulamentando a sua exploração.

- Directiva n.º 92/43/CEE: mais conhecida como “directiva habitats”, ligada à conservação da biodiversidade e dos habitats naturais bem como à fauna e flora selvagens do território da União Europeia, transposta para Portugal pelo Decreto-Lei n.º 140/99.

Tendo em conta estas duas Directivas, criou-se a Rede Natura 2000, de forma interligar todos os sistemas na prossecução de um fim comum de preservação da biodiversidade europeia. O seu regime está dividido em dois tipos de zonas classificadas, as zonas especiais de conservação (ZEC) e as zonas de protecção especial (ZPE). As primeiras compreendem um conjunto de sítios de importância comunitária no território nacional em que são aplicadas as medidas necessárias para a manutenção da conservação de habitats naturais ou das populações das espécies. Por sua vez, as ZPE, integram zonas de protecção especial, num contexto de importância comunitária no território nacional onde existam aves selvagens e migratórias que necessitem de protecção³².

Os critérios utilizados na designação das zonas de conservação especial e sítios da Rede Natura 2000, são os consagrados na segunda directiva anteriormente referida (“directiva dos habitats”) e são de três tipos:

- Selecção dos locais adequados para preservação de habitats naturais
- Selecção de locais adequados para preservação de espécies
- Avaliação da importância comunitária dos locais incluídos nas listas nacionais

De forma a seleccionar os espaços a integrar na Rede Natura 2000, os Estados – Membros deverão considerar todas as zonas comunitárias de forma a potenciar a interacção dos diferentes espaços e para que não se crie locais isolados³³.

Por outro lado, é também necessária uma forte protecção das áreas seleccionadas. Ao transpor as directivas comunitárias, o Estado-Membro tem que prosseguir os seus objectivos e fins e se, de alguma forma eles se revelarem insuficientes, os Estados poderão ser responsabilizados por isso³⁴. Segundo o artigo 22.º da Directiva 92/43/CEE, é obrigação de os Estados-membros adoptarem disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias ao cumprimento da Directiva, tendo um prazo de dois anos

³² Cfr. Decreto-Lei 140/99, alterado pelo Decreto-Lei 49/2005 e Decreto-Lei 156-A/2013.

³³ Assim, Aragão, Maria Alexandra, “Instituição concreta e protecção efectiva da rede natura 2000: alguns problemas” in revista CEDOUA, n.º 10, 2002, p. 19.

³⁴ *Idem*, p. 20.

para o fazer, a contar da sua notificação³⁵. Temos exemplos na Europa, de casos em que os Estados foram sancionados pela não prossecução dos fins impostos pelas directivas, nomeadamente a Grécia no célebre caso da protecção da tartaruga *Carretta Carretta*³⁶.

Todos os países da UE, atentos à sua riqueza biológica, vão estabelecendo uma listagem de áreas que irão contribuir para a preservação destes habitats naturais. Segundo dados estatísticos, a Rede Natura 2000 ocupa actualmente em Portugal, cerca de 21,4% do território continental, constituindo um meio importante para a salvaguarda dos nossos valores naturais, conforme podemos observar no mapa (Anexo 2 A)³⁷.

Tendo a REN, como já foi aqui referido, um papel fundamental no âmbito de conservação da natureza e biodiversidade, não podemos deixar de a analisar como um instrumento que existe para regular o regime da Rede Natura 2000, dando cumprimento aos seus objectivos comunitários³⁸. As zonas integradas na REN podem também ser em simultâneo zonas da Rede Natura 2000, no entanto aquelas ocupam uma maior superfície do país, podendo concluir-se que a Rede Natura 2000 ainda não é suficientemente protectora de todo o território nacional (conforme análise dos mapas em anexo 2 C).

A Rede Natura 2000 surgiu, como mencionado anteriormente, de uma imposição comunitária. Neste sentido, é obrigação dos Estados-membros transporem para o seu direito estatal as directivas emanadas do Parlamento Europeu. A REN não se sobrepõe ao regime da Rede Natura 2000, no entanto, ainda que interligadas pelo âmbito de aplicação, estamos perante realidades distintas. Ao nível do panorama nacional, não se incluem nos mesmos conceitos, a REN faz parte do conceito de Rede Fundamental de Conservação da Natureza, enquanto que a Rede Natura 2000 se enquadra no Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

4.3 A REN E OS RECURSOS HÍDRICOS

A REN deve ser articulada com o domínio hídrico, sendo que, nesta matéria, a legislação tem vindo a mudar face à crescente consciencialização pública da importância da água para o nosso território.

³⁵ Ver Directiva n.º 92/43/CEE.

³⁶ Ver Ac. do TJE, “*Carretta Caretta*”, de 30 de Janeiro de 2002, disponível em <http://eur-lex.europa.eu>.

³⁷ Cfr. Estudo realizado sobre a ocupação do solo pelo Instituto financeiro para o desenvolvimento regional, in <http://www.ifdr.pt>, acedido em 12/02/2014.

³⁸ Ver, www.icnf.pt, acedido em 21/12/2013.

O domínio hídrico era regulado pelo Decreto-Lei 468/71, de 5 de Novembro. Neste diploma os leitos e margens das águas não navegáveis nem fluviáveis que estivessem inseridas em terrenos particulares eram considerados objecto de propriedade privada, ainda que sujeitos a regimes de servidões administrativas. Nessa altura, os proprietários dessas parcelas de leito e margens que não integrassem o domínio hídrico, eram obrigados a proceder a uma regular limpeza e desobstrução dessas áreas para uma conservação adequada. Esta obrigação era incoerente face ao regime que vigorava da REN, onde estavam abrangidas as zonas costeiras e ribeirinhas, águas interiores, que inevitavelmente se enquadrava ao mesmo tempo em terrenos do domínio hídrico. Esta dualidade de critérios gerava incongruências na prática, pois os proprietários desses terrenos, obrigados a fazer certas operações de conservação e limpeza por um lado, estavam também por outro impedidos de realizar qualquer tipo de intervenção no terreno³⁹.

Este era apenas um dos exemplos existente em matéria de desarticulação desses regimes. No entanto, essas incoerências foram diminuindo ao longo dos tempos e hoje devemos analisar o regime dos recursos hídricos sob o ponto de vista da harmonização com o regime da REN.

A Lei da Água, disciplinada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, alterada, sucessivamente, pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de Setembro e mais recentemente pelo Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de Junho e a Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos (Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro), relacionam-se actualmente com o regime da REN pela proximidade de objectivos que consagram.

A Lei da Água⁴⁰, que procedeu à transposição da Directiva Comunitária n.º 2000/60/CE, estabelece as bases para a gestão sustentável dos recursos hídricos, definindo um novo quadro institucional mais harmónico. No seu art.º 2.º, refere o âmbito dos recursos hídricos, indicando nomeadamente as águas (superficiais ou subterrâneas), os leitos e margens, zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas, seguindo-se dos seus conceitos no art.º 4.º. As actividades que tenham impacto nestas zonas só podem ser desenvolvidas se as entidades promotoras dessas actividades estiverem na posse de um título de utilização, que pode ser uma licença,

³⁹ Neste sentido, Sidónio Pardal, (2006), “A Apropriação do Território – crítica aos diplomas da RAN e da REN”, Ingenium Edições, Lda, p.91 e sg.

⁴⁰ Ver Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.

uma autorização ou uma concessão, existindo actualmente uma maior preocupação pelas regras de ocupação e transformação desses solos.

A água é, sem dúvida, o único recurso natural que tem importância a todos os níveis, desde o desenvolvimento agrícola e industrial aos valores culturais da sociedade. Segundo o número 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, a REN “...*contribui para a utilização sustentável dos recursos hídricos...*”. É importante para o ordenamento do território e seu planeamento, o reconhecimento da água como um bem essencial, que deve ser preservado e utilizado de forma sustentável e racionalizada por todos. É possível ao homem desenvolver diversas transformações nos solos, mas aquando dessas transformações é necessária a consciencialização dos riscos inerentes a um mau trato dos recursos hídricos. Por isso é que estes regimes têm de estar interligados na prossecução dos seus objectivos, para um correcto e sustentável planeamento do território e conservação da natureza.

Com o Decreto-Lei n.º 166/2008, a REN alcançou uma maior articulação entre regimes, conseguindo-se, pela importância já referida para o ordenamento do território, a interligação com a Lei da Água e legislação complementar. Caminhamos assim para uma harmonização plena entre regimes similares ou porventura conexos.

4.4 A REN E O RJGT

O RJGT⁴¹ é o diploma legal que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial pretendendo regular a forma de planeamento do ordenamento do território português. Existem vários instrumentos de gestão territorial, designados por planos, que têm diversos âmbitos de aplicação. Os planos de ordenamento do território podem ser nacionais, regionais e municipais, neles se enquadrando todas as intervenções possíveis e classificações do solo.

Assim, a REN e o RJGT articulam-se ao nível dos procedimentos de delimitação⁴². Como já foi referido anteriormente, a delimitação da REN é efectuada a dois níveis, o estratégico e o operativo, compatibilizando-se desta forma a intervenção do Estado e dos municípios. Deve existir articulação entre os organismos nacionais,

⁴¹ Ver Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, na redacção actual, e pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.

⁴² Cfr., Neves, Maria José Castanheira, “A evolução e o regime actual da Reserva Ecológica Nacional”, in Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território - Estudos, Vol. I, 2012, Almedina, p. 445 e sg.

regionais e municipais, para que as orientações estratégicas sejam conciliáveis com o PNPO e os PROT, bem como os planos da água e sectoriais. Alguns autores, como é o caso de Fernanda Paula Oliveira, afirmam que a este nível, a REN se assemelha a um plano sectorial, tendo de cumprir estes objectivos de articulação através do seu nível estratégico, apenas vinculando as entidades públicas, de acordo com o n.º 1 do art.º 3.º do RJIGT⁴³. Por outro lado, outros autores, onde se enquadra Fernando Alves Correia, referem que a REN não vincula directamente os particulares e para que lhes seja oponente, tem que ser integrada no regime dos planos especiais e municipais, principalmente no regime dos planos directores municipais. Na opinião deste autor, se uma construção violar o regime da REN passa a ser vinculativa para os particulares⁴⁴.

De facto, a qualificação jurídica da REN é importante para a determinação da oponibilidade do seu regime. À luz das concepções apontadas acerca da natureza jurídica da REN, seguimos a posição de Fernando Alves Correia, devendo a REN ser considerada um regime imperativo e directamente vinculativo para os particulares e para a administração.

Considerando a REN uma restrição de utilidade pública, por introduzir limitações ao direito de propriedade em função da realização de interesses públicos como a protecção do ambiente, será então necessário existir complementaridade do seu regime com os instrumentos de gestão territorial. No entanto, essa complementaridade tem encontrado dificuldades como se pode verificar pelo supra exposto.

4.5 A REN E O RJUE

Entre a REN e o RJUE deve existir articulação ao nível dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas. O actual regime da REN consagra, no n.º 2 do seu artigo 20.º, usos compatíveis com os objectivos de protecção ecológica ambiental, permitindo operações urbanísticas que deverão ser reguladas.

O RJUE e a REN são regimes que dizem respeito ao uso do solo, pelo que é de extrema importância que estejam em sintonia na terminologia utilizada, para uma plena articulação dos seus objectivos. Porém, não é isso que se verifica ao analisarmos os seus

⁴³ Neste sentido, Oliveira, Fernanda Paula, “A reserva ecológica nacional e o planeamento do território: a necessária consideração integrada de distintos interesses públicos”, *in* Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, publicação semestral, n.º 27/28, Jan./Dez., 2007, p. 35 e sg.

⁴⁴ Cfr., Correia, Alves Fernando, “Manual de direito do urbanismo”, vol. I, 4.ª edição, Almedina 2012, p. 275 e sg.

conteúdos, encontrando-se conceitos com procedimentos díspares, ainda que com a mesma denominação, o que leva a confusões de interpretação e aplicação dos dois regimes. Para dar um exemplo: enquanto que, no regime da REN o procedimento de comunicação prévia é mais simplificado não estando sujeito ao controlo de qualquer acto administrativo de cariz autorizativo por parte da CCDR, no RJUE este é exigido. No actual RJUE existem três formas procedimentais de controlo de operações urbanísticas, sendo elas: o licenciamento, a autorização e a comunicação prévia.

A comunicação prévia é o regime supletivo⁴⁵ do procedimento de controlo prévio, estando sujeita a um procedimento complexo, começando com a entrega do pedido (art.º 9.º e 35.º do RJUE), passando por uma fase de saneamento (art.º 11.º), podendo incluir uma fase de consulta a entidades externas (art.º 13.º, 13.º A e 13.º B) e culminando num acto administrativo, ou seja, numa decisão final de rejeição ou admissão da comunicação prévia (art.º 36.º e 36.ºA).

Por sua vez, no regime jurídico da REN o procedimento da comunicação prévia não depende de acto administrativo de rejeição ou admissão do pedido efectuado pelo interessado. As CCDR averiguam a legalidade das pretensões sujeitas ao controlo de comunicação prévia da REN, mas o processo pode iniciar-se sem a pronúncia desta entidade⁴⁶.

Também os conceitos de construção e edificação são distintos em ambos os regimes⁴⁷. O conceito de construção no RJUE é restrito, significando apenas as obras de criação de novas edificações, enquanto que o de edificação é mais amplo, significando não só as construções de edifícios mas também as que se incorporem no solo com carácter duradouro. Já no regime da REN, estes conceitos não têm o mesmo significado, sendo que o conceito de construção é mais amplo e mais próximo do de edificação consagrado no RJUE⁴⁸. Assim, o objectivo primordial do actual regime da REN parece ter fracassado, não se alcançando a articulação pretendida.

As licenças, a comunicação prévia e a autorização de utilização são actos administrativos, pelo que se lhes aplicam todas as regras subjacentes à actividade administrativa, nomeadamente em matéria de invalidades. Temos causas específicas de

⁴⁵ Ver, n.º 4 al.h) do art.º 4.º do RJUE.

⁴⁶ Cfr., Neves, Maria José Castanheira, “A evolução e o regime actual da Reserva Ecológica Nacional”, in Direito do urbanismo e do Ordenamento do Território - Estudos, Vol. I, 2012, Almedina, p. 450 e sg.

⁴⁷ *Idem* p. 452e sg.

⁴⁸ *Idem*, p. 453 e sg.

nulidades previstas no RJUE para cada procedimento de controlo prévio, no entanto, existem outras situações reguladas em legislação avulsa que acrescem às consagradas nesse diploma, em que a nulidade é também uma forma de invalidade. Como exemplo, temos o estabelecido no regime legal da REN, no seu art.º 27.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, no qual, sempre que o regime da REN seja violado pode ser considerado nulo o procedimento de controlo prévio adoptado à luz do RJUE.

4.6 A REN E A RAN

Outro regime importante a relacionar com a REN é o da reserva agrícola nacional (RAN). Este regime, inspirado na Carta Europeia do Solo, aprovada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 30 de Maio de 1972, tem em vista a valorização do sector agrícola português face à crescente sensibilização ambiental e escassez dos solos agrícolas⁴⁹. Foi necessário criar políticas de defesa e conservação desses solos para uma melhoria das condições socioeconómicas das populações que a eles se dedicam. Pretende-se então com a RAN, definir e classificar um conjunto de terrenos que, pelas suas características, representam maior aptidão para a actividade agrícola.

Os seus objectivos são similares ao regime da REN, pois a RAN visa também a preservação dos recursos naturais. Desta forma, contribuindo para a conectividade e coerência ecológica da rede fundamental de conservação da natureza, onde a REN se insere, para além de pretender também assegurar que a actual geração respeite os valores a preservar, permitindo uma diversidade e uma sustentabilidade de recursos às gerações seguintes.

Na RAN, os solos classificam-se em cinco categorias (A/B/C/D e E), de ordem decrescente pela relevância agrária⁵⁰. Estas áreas são obrigatoriamente identificadas a nível municipal, nas plantas de condicionantes dos planos especiais e dos planos municipais do ordenamento do território, sendo consideradas áreas *non aedificandi* e devendo ser afectas ao uso agrícola. É por essa razão que o seu regime, tal como o da REN, é restritivo, condicionando a utilização não agrícola do solo. Estes dois regimes

⁴⁹ Neste sentido, Folque, André, “Solos florestais e reserva agrícola nacional”, *in* Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Publicação Semestral, n.º 27/28, Jan./Dez., 2007, Almedina, p. 9.

⁵⁰ *Idem*, p. 15.

criam obstáculos a uma maior e mais rápida descaracterização do território municipal, evitando um incorrecto ordenamento territorial⁵¹.

Pretende-se assim que, a estrutura ecológica dos municípios seja contínua e penetre nas áreas urbanas e urbanizáveis, promovendo a conservação da natureza e a protecção dos valores naturais. Ainda assim, existem autores como Sidónio Pardal, que se inclinam para uma sobreposição destes dois regimes, considerando-os incompatíveis na prática⁵².

Entende aquele autor, que existe falta de rigor e coordenação na elaboração das cartas, pelo que, na maioria das vezes, existem terrenos sujeitos aos dois regimes em apreço, o que estabelece nas suas palavras “*uma situação absurda*”⁵³. Para uma correcta utilização do solo agrícola, o regime da RAN depende de procedimentos administrativos como o parecer ou comunicação prévia às autoridades regionais, mantendo-se, ao contrário do regime da REN, os procedimentos formais que lhe estão associados⁵⁴.

Nestes dois regimes, a fiscalização é ainda insignificante, não sendo muitos os casos em que efectivamente se observa a prerrogativa de reposição da situação anterior à prática da infracção. Por esta razão, há que trabalhar mais no sentido de uma articulação entre regimes, de forma a conseguir-se gerir as unidades concretas existentes em cada terreno.

4.7 CONCLUSÃO

Para alguns autores⁵⁵ e para a comunidade política, o regime jurídico da REN tende a “intrometer-se” nos regimes supra referidos, pelo facto de os últimos já

⁵¹ Neste sentido, Fernandez, Elizabeth, “Reserva agrícola e ecológica nacional como vínculos ambientais que restringem o uso dos solos” in Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território, publicação quadrimestral, n.º 2, Março de 1996, p. 49 e sg.

⁵² Neste sentido, Pardal, Sidónio, “Estudo sobre o novo diploma para a RAN, REN e disciplina da construção fora dos perímetros urbanos”, Instituto Superior de Agronomia, Universidade técnica de Lisboa, Abril de 2004, p. 102 e sg.

⁵³ *Idem*, p.105.

⁵⁴ Cfr., Mendes, Sousa Barros Leonor, “De que se fala quando se fala em RAN e REN?”, 2012, p. 22 e sg.

⁵⁵ Neste sentido, Pardal, Sidónio, “Estudo sobre o novo diploma para a RAN, REN e disciplina da construção fora dos perímetros urbanos”, Instituto Superior de Agronomia, Universidade técnica de Lisboa, Abril de 2004, p. 102 e sg.

apresentarem uma regulamentação própria, o que poderá trazer ao sistema complicações no planeamento⁵⁶.

É necessário então que estes regimes sejam harmonizados e que as entidades reguladoras desses institutos cooperem no sentido da promoção dos objectivos que visam, para que não haja incoerências e descaracterizações de sistemas. É igualmente importante a articulação dos valores ecológicos das áreas protegidas, pois nelas se inserem terrenos particulares, podendo muitas vezes ter consequências restritivas ao direito desses particulares⁵⁷. Na verdade, por desconhecimento ou incompreensão, as populações não acolhem logo as decisões de classificação de uma área protegida. Este conflito populacional pode gerar situações de desrespeito, designadamente na construção, demolição ou ampliação de edifícios, e do não reconhecimento da legitimidade da intervenção e da imposição de restrições por parte da Administração. Isto acontece porque a instituição de uma área protegida, por vezes, colide com os usos das populações locais face ao território e aos recursos naturais. É então necessário, para evitar a desertificação humana e o abandono desses territórios, começar por enquadrar as populações residentes no âmbito das problemáticas ambientais e ecológicas das áreas que merecem protecção.

⁵⁶ *Idem*, p. 34.

⁵⁷ Neste sentido, Frade, Ferreira Catarina. (1999), “A Componente Ambiental no Ordenamento do território”, Lisboa, p. 31 e sg.

5. A PERSPECTIVA DOS TRIBUNAIS

É importante nesta fase analisar alguns casos que levaram a jurisprudência a debruçar-se sobre esta matéria. Neste capítulo, identificaremos quais as infracções mais frequentes ao regime jurídico da REN e as sanções que poderão ser aplicadas a quem não respeita esse mesmo regime.

Já verificámos que o regime da REN de 2008 é mais permissivo do que os anteriores regimes, reconhecendo algumas formas de intervenção nos solos inseridos na delimitação da REN. No entanto, ainda existem condicionalismos aos usos nesses terrenos, que resultam de regras inseridas no seu regime, nomeadamente nos artigos 20.º, 36.º, 37.º, 38.º e 39.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto. O artigo 20.º, enuncia as operações de loteamento, obras de urbanização, construção e ampliação, vias de comunicação, escavações e aterros e destruição do revestimento vegetal que tenha sido objecto de acto autorizativo, como sendo as acções e usos interditos em terrenos inseridos na REN, excepcionando-se as acções em instalações para defesa nacional e as que, por despacho conjunto do Ministério do Planeamento e da Administração do Território e do Ministro do Ambiente e Recursos Naturais, sejam reconhecidas como de interesse público.

No seu n.º 2, o legislador pretendeu que esses mesmos usos e acções fossem permitidos, desde que não afectassem os objectivos de protecção ecológica que a REN visa com o seu regime e que estão consagrados no seu art.º 2.º. É aos membros do Governo responsáveis por estas áreas ambientais e do ordenamento do território e das obras públicas, que incumbe averiguar as condições para os usos e acções permitidos nestas áreas, conforme prescreve o n.º 4 do art.º 20.º. Compete assim às CCDR, às administrações das regiões e aos municípios, fiscalizar o cumprimento do presente Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto.

O sistema sancionatório do regime jurídico da REN é contra-ordenacional, pelo que os factos ilícitos são cominados com sanções pecuniárias (coimas) ou outras acessórias e não com penas ou multas, como acontece nos sistemas penais. O art.º 37.º indica-nos algumas coimas a aplicar pelo desrespeito do regime da REN, dividindo as sanções em contra-ordenações leves, graves e muito graves.

É importante ter consciência da relevância da protecção do meio ambiente e da conservação da natureza, para a qualidade de vida e saúde dos cidadãos em geral. Assim, a razão de ser destas sanções prende-se com o valor dos bens protegidos, enquanto a crescente gravidade das sanções aplicadas aos infractores das normas é justificada pela gravidade do dano e pelas consequências indirectas que têm na vida colectiva e individual.

Nos tribunais nacionais foram discutidos casos em diversas matérias que se relacionam com o tema da REN. Entendemos agrupá-los em três grupos, que serão desenvolvidos nos próximos capítulos:

- i) Expropriação;
- ii) Licenciamento e operações de loteamento;
- iii) Contra-ordenações.

5.1 A EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA EM TERRENOS INTEGRADOS NA REN

O direito de propriedade, consagrado no artigo 62.º da CRP como direito fundamental, implica que qualquer limitação do seu conteúdo essencial, nomeadamente os casos de expropriação por utilidade pública, seja compensada mediante uma “*justa indemnização*”. É consensual na doutrina e na jurisprudência, que o sacrifício imposto ao expropriado implica sempre o pagamento, pelo expropriante, de uma justa indemnização⁵⁸.

Os acórdãos analisados apresentam em comum a seguinte questão: será que as restrições urbanísticas definidas num plano municipal e a inclusão do terreno expropriado em REN obstam à qualificação do mesmo como “apto para construção”, nos termos do artigo 25.º do CE, para efeitos de cálculo de indemnização?

Encontraremos a resposta a esta questão após a análise dos acórdãos.

⁵⁸ Neste sentido, Oliveira Ascensão, José, “Direito Civil – Reais”, 5.ª edição, Coimbra Editora, 1993, p. 222 e sg; entre outros, Oliveira, Paula Fernanda, “Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão. Estudos regionais e locais”, Cejur, 2010, p. 107-111; Correia, Alves Fernando, “Manual do Direito do Urbanismo”, Vol. II, Almedina, 2010, p. 123.

**5.1.1 ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 155/02 DE
17/04/2002 PROCESSO N.º 51/01**

Nos autos estava em causa a expropriação de uma parcela de terreno integrada em área considerada REN e a determinação correcta da indemnização a atribuir. O objecto do recurso prendia-se com a norma constante do n.º 5 do artigo 24.º do CE de 1991, interpretada no sentido de excluir os terrenos integrados na REN, da classificação do solos como “aptos a construir” e que viessem a ser expropriados por utilidade pública.

A parcela de terreno em causa nos autos foi expropriada para a construção de uma central de incineração de resíduos o que levou à dúvida sobre a sua capacidade edificativa. Para o artigo 24.º do CE de 1991, o solo podia classificar-se em “apto a construir” ou “para outros fins”.

Entendeu o Tribunal Constitucional que, *“...mesmo a admitir-se que tenha existido desafecção dos terrenos expropriados, o certo é que, desde logo, uma central de tratamento de resíduos sólidos – embora se trate de uma construção para fins diferentes dos fins agrícolas a que os terrenos se destinam ao ser integrados na RAN – não é uma construção que, só por si, seja susceptível de atrair para a sua órbita a construção de edifícios para habitação ou escritórios. Dir-se-á mesmo que tal implantação é incompatível com quaisquer fins urbanísticos. (...) Na verdade, uma central de incineração de resíduos sólidos é um tipo de instalação que, por natureza, deve construir-se em zonas não habitadas e ver preservado o seu isolamento, não só para efeito de deposição de resíduos sólidos resultantes do tratamento dos lixos, mas também para evitar que como consequência da incineração resultem afectados quaisquer residentes...”*.

Desta forma, não se consegue demonstrar que estes terrenos afectos para a construção de uma central de incineração de resíduos e respectivo aterro sanitário possam ter uma capacidade edificativa ainda que, tenham sido desafectados de áreas integradas na REN.

Concluiu o tribunal que, no caso em apreço, a expropriação não se destinou à construção de um “*edifício urbano*” mas sim de uma estrutura para um equipamento público, que ainda que pudesse constituir uma alteração da destinação do solo, não cria por si só capacidade edificativa. Pelo exposto, o Tribunal entendeu não julgar inconstitucional a norma do n.º 5 do artigo 24.º do CE.

5.1.2 ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA N.º 6/2011 DE 7/4/2011

A questão nos autos prendia-se com a classificação de uma área do terreno que se inseria, por via do PDM, em área delimitada como REN e RAN. Encontrando-se esta zona em núcleo urbano e com as infra-estruturas urbanísticas adequadas a servir edificações, pretendia-se saber qual a percentagem de terreno afectada pela delimitação da REN e RAN para efeitos do cálculo da indemnização por expropriação⁵⁹.

A norma em causa correspondia ao artigo 25.º/2 e 3 do Código das Expropriações. À luz do n.º 2 do art.º 25.º do CE, considera-se “solo apto a construção” aquele que: dispuser de acesso rodoviário; rede de abastecimento de água, energia eléctrica e saneamento; ou de parte dessas infra-estruturas mas integrando-se em núcleo urbano já existente; ou ainda aquele que esteja destinado, por via de um instrumento de gestão territorial a adquirir os primeiros requisitos; ou aquele que não preencha os requisitos supra referidos, mas possua alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública⁶⁰.

À luz da problemática trazida para este acórdão, afigura-se necessário determinar se para a classificação de solo “apto a construir”, seria suficiente a verificação de apenas um dos requisitos acima expostos ou, se pelo contrário, seria necessária a verificação de todos eles. Nos casos de solos integrados em terrenos inseridos em REN ou RAN, está vedada a construção, pelo que, para os recorridos nos autos seria contraditório que esses mesmos terrenos tivessem, após uma expropriação, aptidão construtiva. É difícil, na opinião dos recorridos, justificar a avaliação de um terreno de acordo com a aptidão edificativa que não tem, por via da classificação dada pelo plano de ordenamento do território.

Seguindo este entendimento, só se deveriam avaliar os solos como aptos a construir quando, do ponto de vista legal e físico, fosse possível a construção, sem ter que se ficcionar essa aptidão apenas para efeitos de indemnização. Por sua vez, no entendimento dos recorrentes, seria injusto que só pelo simples facto dos terrenos estarem integrados em REN ou RAN não possam vir a ser classificados como “solo apto a construir”.

⁵⁹ Cfr., Sumário do Ac. STJ n.º 6/2011.

⁶⁰ *Idem*.

O tribunal fixou a problemática explicando que se trata de “...uma classificação para efeitos de se fixar uma indemnização por expropriação, por uma ablação de propriedade, por acto unilateral da administração, pelo que há que observar aqui um princípio de igualdade e proporcionalidade...”⁶¹.

Nos autos estava em causa a expropriação levada a cabo pela Brisa para construção de uma auto-estrada, não se destinando a uma edificação urbana. Ainda que, integrada numa zona REN ou RAN, aquele terreno, após a expropriação, continuou sem qualquer aptidão edificativa, pelo que, no entender deste Tribunal uma indemnização, nestes casos, só se justificaria se atendesse ao princípio da igualdade, reconstituindo aos expropriados a situação anterior. Estes, teriam direito a indemnização se provassem ter adquirido aqueles terrenos antes dos mesmos serem integrados nos regimes REN e RAN. No entanto, para este tribunal, uma parcela de terreno que não permita a construção não pode ter o mesmo valor indemnizatório de outra que admita essa construção.

Entendeu assim, por tudo o que ficou exposto, que “...os terrenos integrados, seja em REN, seja em RAN, por força do regime legal a que estão sujeitos, não podem ser classificados como solo apto para construção, nos termos do artigo 25º, n.º s 1, alínea a), e 2, do Código das expropriações (...), ainda que preencham os requisitos previstos naquele n.º 2.”⁶².

5.1.3 ACÓRDAO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DO PORTO DE 18/6/2012 PROCESSO N.º 4823/09.7TBMTS.PI

No presente caso, foi expropriada por utilidade pública uma parcela de um terreno em Matosinhos. Mais uma vez se discutia a determinação da indemnização pela expropriação de terrenos integrados na REN. Para delimitar o objecto do recurso, o tribunal colocou as seguintes questões:

- As restrições urbanísticas definidas por plano municipal de ordenamento de Matosinhos e a sua inclusão de terreno expropriado em REN obstam à qualificação do solo como “apto para construção”?
- A inclusão do terreno em REN impede a avaliação do solo como apto para construir, nos termos do n.º 2 do artigo 26.º do CE?

⁶¹ *Idem.*

⁶² Cfr., Ac do STJ n.º 6/2011, disponível em www.dgsi.pt.

- A suspensão parcial do PDM é um facto excepcional que visou a construção pela expropriante da plataforma de apoio ao Porto de Leixões e não pode ser atendida na determinação da indemnização, sob pena de não corresponder ao valor real e de violar o princípio da igualdade, consagrado no 13.º CRP?
- O valor da indemnização correspondendo ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da declaração de utilidade pública, tendo em conta as condições de facto existentes, deve partir da qualificação do solo como “*para outros fins*” correspondendo a um montante a designar?

Não existem dúvidas, no entendimento deste tribunal, que a garantia constitucional do direito de propriedade implica, quando limitada, o pagamento de uma indemnização que deverá ser aferida atendendo a critérios que objectivem o princípio da igualdade. O direito de justa indemnização para o TRE 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 destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da declaração de utilidade pública, tendo em conta as circunstâncias de facto existentes naquela data*” (artigo 23.º, n.º 1 do CE). ”.

Por força do PDM de Matosinhos, a referida parcela expropriada encontrava-se inserida na REN pelo que, não poderia, na opinião dos recorridos, ser classificada como “solo apto a construção”, independentemente de preencher ou não os critérios objectivos consagrados no n.º 2 do artigo 25.º do CE. Assim, seguindo este entendimento, deveria a indemnização ser calculada de acordo com a classificação do solo como “para outros fins”.

No caso em apreço, diferentemente dos anteriores acórdãos supra citados, suscita-se uma questão prévia à determinação do cálculo indemnizatório.

Nos autos os expropriados era já proprietários dos terrenos antes da sua inserção, por via do PDM, na REN ou RAN, pelo que o tribunal teve que ponderar a aplicação do n.º 12 do art.º 25º do CE.

Entendeu o tribunal, que nas situações em que os particulares tivessem adquirido os terrenos antes da aprovação do PDM (que classificou aquele terreno como REN), haveria que atender à expectativa de valorização e de edificação do terreno do particular, devendo esta ser acautelada como se de um terreno “apto para construir” se tratasse.

**5.1.4 ACÓRDÃO DA RELAÇÃO DO PORTO DE 22/11/2012 PROC.
N.º 11122/05.ITBMTS.P1**

Por despacho da Secretária de Estado dos Transportes, com o n.º.13192/2008 de 23 de Abril, foi declarada a expropriação por utilidade pública de uma parcela de terreno situada em Matosinhos. Conforme descrito neste acórdão a parcela de terreno era “...constituída por uma floresta formada por eucaliptos em bom estado de desenvolvimento e por algumas varas de pinheiros sem valor comercial, apresentava uma topografia ligeiramente inclinada, era formada por solo franco-argiloso, pouco profundo, e confinava com a Via Interna de Ligação ao Porto de Leixões”.

Por via do PDM de Matosinhos, a referida parcela de terreno insere-se em zona verde de parque e cortina de protecção ambiental, REN, o que implica uma restrição à edificabilidade. A expropriação em causa destinava-se à construção de um acesso viário.

Podemos dividir o objecto do presente acórdão em quatro questões, a saber:

- As restrições urbanísticas definidas no PDM de Matosinhos, nomeadamente em terreno da REN, obstam à classificação do terreno como apto a construir para efeitos do CE?
- Atentas as características da parcela, será que se pode aplicar o n.º 12 do art.º 26. do CE?
- Tem alguma influência o facto do PDM se encontrar suspenso?
- O valor da indemnização, correspondente ao valor real do bem, de acordo com o seu destino efectivo ou possível, corresponde à classificação do dolo com apto para outros fins?

O litígio em questão surgiu pelo desentendimento existente relativamente ao *quantum* indemnizatório devido à divergente classificação do solo. Entenderam por um lado os expropriados que o solo deve ser classificado, nos termos do CE, como “apto a construir” e por outro, os expropriantes classificaram-no o solo “para outros fins”.

Em primeiro lugar, referiu o tribunal que o direito de propriedade quando limitado implica o pagamento de uma indemnização pelo prejuízo causado. Assim, para atribuição do valor indemnizatório, deve atender-se ao princípio da igualdade e justiça relativa e também à qualificação do solo expropriado.

A classificação do solo está sujeita a regras urbanísticas que afectam o uso regular do mesmo. A REN, pretendendo salvaguardar os valores ecológicos e o homem, apresenta diversos condicionalismos à utilização dessas áreas com características ecológicas específicas.

No caso em apreço, os peritos, optaram nos seus relatórios pela classificação do solo como “apto a construir”, “*pelo facto de se inserir numa zona com algumas potencialidades em termos de novas atividades futuras*”, aplicando-se assim o n.º 2 do artigo 25.º do CE.

No entanto, concluiu o tribunal que um terreno inserido na REN não pode ter potencialidade edificativa pelas características que apresenta, mesmo que se considere que preencha as alíneas do n.º 2 do art.º 25.º do CE.

Esta classificação é importante para aferir o valor da indemnização, uma vez que não podendo classificar-se o terreno inserido na REN como “apto a construir”, a única classificação possível será a de solo “para outros fins”.

No entanto, o problema nos autos é mais complexo do que a pura classificação do solo, pois ficou provado que os proprietários do terreno expropriado adquiriram-no antes da sua integração na REN. Neste âmbito, deve ter-se em atenção as expectativas de edificação existentes na esfera dos expropriados por via do n.º 12 do art.º 26 do CE.

Atendendo ao princípio da igualdade, entendeu o tribunal que o preceito em análise pretende tratar da mesma forma os casos de indemnização em terrenos integrados na REN por força do PDM, em que os seus proprietários adquiriram a propriedade antes dessa integração e os casos de terrenos classificados como “aptos a construir”. Neste sentido, só se classificaria um solo integrado na REN como “apto a construir” nos casos do n.º 12 do art.º 26, para efeitos de cálculo da indemnização.

5.2 APRECIACÃO CRÍTICA

O direito de propriedade privada é um direito fundamental, consagrado no art.º 62.º da CRP, mas não é absoluto, existindo formas de limitação do mesmo. Uma das hipóteses de limitação desse direito é a expropriação, que se traduz num acto de privação ou de subtracção de um direito de conteúdo patrimonial e na sua transferência para um sujeito diferente de forma a prosseguir o interesse público. Tendo de existir uma justa indemnização, pelo sacrifício imposto ao expropriado, efectuada mediante o

cumprimento de certos requisitos, nomeadamente o princípio da proporcionalidade, da legalidade, da utilidade pública e da justa indemnização.

Assim, devem estes conceitos estar interligados de forma a não se encontrarem inconstitucionalidades na sua aplicação.

A nossa Constituição prevê uma garantia económica no seu art.º 62 º, mas não fixa critérios objectivos de determinação da justa indemnização, deixando ao legislador ordinário espaço para a fixação desses mesmos critérios. Podemos observar que no CE são descritos alguns critérios de delimitação da justa indemnização pautados por alguns princípios importantes, visando ressarcir o prejuízo causado ao expropriado.

Para efeitos de cálculo desse valor indemnizatório, o CE classifica os solos em “aptos para construção” e “aptos para outros fins”, reservando critérios de determinação do *quantum* indemnizatório dependendo da classificação atribuída.

Neste sentido, no n.º 2 do art.º 25.º considera-se solo “apto para construção” aquele que disponha de acesso rodoviário e rede de abastecimento de águas, energia eléctrica e de saneamento, com características adequadas para servir edificações existentes ou a construir. Os solos caracterizados para “outros fins” serão todos os que não tenham aquelas características.

A doutrina e a jurisprudência têm discutido este tema e existem posições em confronto quanto à classificação de terrenos para efeitos de fixação de justa indemnização, como podemos observar nos acórdãos supra citados. Alguns autores que distinguem nesta problemática entre o direito de propriedade privada e os vínculos impostos pela lei, as “vinculações urbanísticas” das “vinculações ambientais ou morfológicas”⁶³.

Nas primeiras, entendem existir carácter indemnizatório aos proprietários afectados pela ocorrência de situações restritivas do seu direito. Pelo contrário, nas segundas entendem que não há qualquer hipótese de ressarcimento. Os autores que sustentam esta posição entendem que os vínculos ambientais não provocam um sacrifício particular ou especial (no sentido em que não existe um efeito jurídico negado mas sim pela própria situação factual em que o bem se encontra) na esfera jurídico-patrimonial do particular visado⁶⁴. Os vínculos ambientais serão susceptíveis de

⁶³ Neste sentido, Fernandez, Elisabeth, “A reserva agrícola e ecológica nacional como vínculos ambientais que restringem o uso dos solos” in revista de direito do ambiente e ordenamento do território, publicação quadrimestral, n.º 2, Março 1996, p. 52.

⁶⁴ *Idem*, p. 54.

indenização sempre que imponham ao proprietário um prejuízo especial ou particular, para uma efectiva reposição do princípio da igualdade e distribuição dos encargos sociais, princípios violados com a imposição de uma restrição no direito de propriedade privada⁶⁵.

Assim, apesar de um terreno estar inserido em zona REN, constitui em princípio, uma restrição legal ao *jus aedificandi*, havendo no entanto, uma expectativa de o terreno vir futuramente a ser desafectado da REN e a ser afectado à construção, sendo aceitável que deva ser qualificado como “apto para construção” e, nessa medida, ser economicamente valorizado.

Outros autores sustentam que não deve um terreno ser considerado como solo “apto a construção” apenas por se enquadrar nas situações previstas do n.º 2 do art.º 25.º do CE, se ao mesmo tempo lhe for retirada, por lei ou regulamento em vigor, essa capacidade edificativa. Neste sentido, referem esses autores que os terrenos integrados em REN não podem ser classificados como solos “aptos para construção”, uma vez que decorre da lei a proibição de neles construir.

O legislador entendeu nestes casos, evitar as chamadas classificações dolosas ou manipulação das regras urbanísticas por parte da Administração, introduzindo o n.º 12 do art.º 26.º do CE. Ainda que não se enquadrando neste preceito legal os terrenos inseridos em RAN e REN, impõe-se essa aplicação por interpretação extensiva ou analógica (art.º 10 e 11 do CC).

Recentemente, nos Ac. do Tribunal Constitucional n.º 315/2013 e 641/2013, veio o tribunal pronunciar-se sobre esta problemática respeitante a este artigo. Em ambos os acórdãos o tribunal decidiu pela não inconstitucionalidade da norma, pelas razões já supra expostas neste ponto.

Desde há muito tempo que o nosso sistema legal se tem pronunciado pela fixação de critérios diferentes para o cálculo indemnizatório em matéria de expropriações em terrenos “aptos a construir” ou não. Neste sentido, os acórdãos citados vêm demonstrar que não obstante a parcela expropriada estar inserida em zona REN ou RAN, é possível que seja avaliada à luz dos critérios consagrados no n.º 12 do art.º 26.º do CE, desde que verificados os pressupostos indicados numa das alíneas do n.º 2 do art.º 25.º do CE. No entendimento do Tribunal Constitucional não deverá ser imposto ao legislador valorar da mesma forma, em nome do princípio da igualdade, os prejuízos

⁶⁵ *Idem*, p. 56.

causados aos proprietários expropriados dos restantes proprietários, ainda que estes últimos estejam sujeitos a restrições por utilidade pública.

Refere o Tribunal Constitucional no Ac. n.º 315/2013 que *“ao proprietário expropriado é-lhe imposto coactivamente o prejuízo constituído pelo comprometimento definitivo das expectativas da cessação daquelas limitações, o que o coloca numa posição distinta do proprietário não expropriado, o que permite ao legislador estabelecer uma indemnização diversa do preço que este último consegue obter com a alienação voluntária de terreno sujeito às mesmas limitações legais à construção.*

Não se revelando que a interpretação normativa fiscalizada viole o princípio do pagamento de uma justa indemnização pela expropriação, designadamente na vertente da igualdade, nem qualquer outro parâmetro constitucional deve o recurso ser julgado improcedente”.

Pelas razões expostas pela doutrina e jurisprudência, tendemos a concordar pela aplicação do n.º 12 do art.º 26 do CE no sentido de ser indemnizável a expropriação, tendo em conta um valor médio das construções existentes ou a existir nas parcelas situadas em terrenos integrados em REN com aptidão edificativa, segundo o n.º 2 do art.º 25.º do CE.

5.3 LICENCIAMENTO DE CONSTRUÇÃO EM REN

Neste grupo de acórdãos iremos debruçar-nos sobre a problemática das operações de licenciamento e de loteamento em terrenos integrados na REN. Assim, face às proibições de usos e acções consagradas no regime da REN, é pertinente perceber o que acontece quando se inicia um processo de licenciamento de obras ou de loteamento, junto das câmaras municipais, em terrenos situados na REN. A questão que se coloca é se o acto administrativo que dá origem a esses projectos estará aferido de alguma ilegalidade.

5.3.1 ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE 30/11/2011 N.º 0663/11

O recurso dirigido a este douto tribunal põe em causa a declaração de nulidade de um despacho do Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira, que licenciou

obras de ampliação de um edifício destinado a indústria de mobiliário, por estas se integrarem em terrenos situados em REN por via do PDM daquela região.

No Decreto-Lei n.º 93/90, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 213/92, estão proibidas as “(...)acções de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal”.

Os recorrentes alegam que o tribunal “a quo” errou na fundamentação de facto e de direito em que baseou a sua decisão, incorrendo em erro de interpretação das plantas, confundindo “áreas de construção” com “áreas de ampliação”. No seu entendimento, as áreas em questão já não se encontravam inseridas na REN, pelo que não se percebe a decisão do tribunal ao ter aferido de nulidade o acto administrativo de licenciamento. No entanto, em recurso desta decisão, vem o STJ concordar com a sentença proferida em primeira instância por ter sido “ (...) adequada apreciação dos factos e correcta interpretação e aplicação do direito, não tendo incorrido na violação dos princípios e normas legais, invocada pelo recorrente, na respectiva alegação, a qual se mostra totalmente improcedente”.

5.3.2 ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO DO SUL DE 6/12/2012 N.º 0733/10

Nos autos está em causa a requisição de uma autorização municipal para instalação de uma estrutura de suporte da estação de radiocomunicações. O problema surge porque o terreno em que se instala esta infra-estrutura localiza-se em espaço reservado à REN, de acordo com a planta de condicionantes do PDM de Torre Vedras.

Durante o procedimento de autorização, não houve qualquer pedido prévio ou comunicação à CCDR competente. O parecer camarário foi no sentido do indeferimento, com base no parecer técnico que concluiu “(...)com base na alínea b) do n.º 6 do artigo 15.º do DL 11/03, de 18 de Janeiro, uma vez que se verifica o incumprimento da alínea d) e e), ponto n.º 1 do artigo 2o do Regulamento Municipal de Licenciamento de Redes e Estações de Radiocomunicações, publicado no apêndice n.º 135-11 série do Diário da República n.º 204, de 4 de Setembro de 2003 - Edital n.º 696/03 e apêndice n.º 54-11 série do DR, n.º 103, de 3 de maio - Edital n.º 80/04, que

entrou em vigor em 16.06.04 e por se encontrar dentro das zonas de Servidão Administrativa nomeadamente RAN e REN".

A questão a ser resolvida neste acórdão era o facto de saber se a infra-estrutura colocava em causa o regime da REN. Entendeu este tribunal que, com base na letra da lei, nomeadamente pelo anexo II, II g) referente ao art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, as antenas de rádio, teledifusão e telecomunicações, fazem parte dos usos e acções compatíveis com os objectivos de protecção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais das áreas integradas na REN.

5.3.3 ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE 30/6/2011 N.º 0330/11

A recorrente impugnou o acto administrativo do presidente da câmara municipal que indeferiu o seu pedido de licenciamento das obras de urbanização de um loteamento.

A operação urbanística em causa abrangia áreas integradas em REN, pelo que o acto que diferisse o loteamento e consequentemente o de licenciamento, seria nulo por violação dos artigos 4.º e 15.º do regime da REN. A recorrente alegou que no concelho em causa não existia delimitação da REN, mas para o STJ, este argumento não foi válido porque ainda que não existisse essa delimitação, o terreno poderia ser enquadrado no regime transitório da REN.

Deste modo, entendeu o STA que andou bem a sentença do tribunal “*a quo*” “(...) *ao julgar que o acto não errara no ponto em que disse que o projecto de loteamento ofendia o art.º 30º, n.º 5, do Regulamento do PDM local. Mas, assim sendo, o acto impugnado também não errou no fundamental ao supor que o deferimento tácito do pedido de loteamento era nulo - embora a afirmação não seja absolutamente exacta, já que, e «rectior», tal nulidade era impeditiva da formação do deferimento tácito. O que tudo significa que o indeferimento enunciado pelo acto, relativo ao licenciamento das obras de urbanização, se suportou num antecedente correcto: o de que o próprio pedido de loteamento não estava deferido, sequer tacitamente; ao que se somava a certeza de que este licenciamento, fosse ele expresso ou silente, se afigurava mesmo de impossível obtenção devido à nulidade que o fulminaria «ex necessitate».*

Temos agora a certeza de que a operação de loteamento dos autos feria o Regulamento do PDM de Gondomar e, nessa medida, era inviável. Conforme dissemos

«supra», essa certeza prejudica o conhecimento dos outros motivos em que o acto escorou a nulidade do acto que deferisse o pedido de loteamento; e, ainda, o conhecimento das razões subsidiárias em que o acto fundou o antecedente imediato da sua pronúncia de indeferimento”.

Assim, mostraram-se improcedentes as alegações da recorrente, devendo a sentença em discussão nestes autos subsistir na ordem jurídica portuguesa.

5.4 APRECIACÃO CRÍTICA

A questão em aberto não reveste de qualquer complexidade teórica. Estando assente nos acórdãos supra citados (excepto no Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul n.º 0733/10) que as licenças de construção se situam em áreas integradas em REN, será por força do disposto no art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, interdita qualquer acção que tenha como fim “ (...) a) Operações de loteamento; b) Obras de urbanização, construção e ampliação; c) Vias de comunicação; d) Escavações e aterros; e) Destruição do revestimento vegetal, não incluindo as acções necessárias ao normal e regular desenvolvimento das operações culturais de aproveitamento agrícola do solo e das operações correntes de condução e exploração dos espaços florestais.”.

Deste modo, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 24.º do RJUE não podia ter sido deferido o licenciamento das construções em causa nestes autos. Esta norma, veda o deferimento quando o pedido de licenciamento violar o “(...)plano municipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidão administrativa, restrição de utilidade pública ou quaisquer outras normas legais e regulamentares aplicáveis.”.

No caso do Ac. do Supremo Tribunal de Justiça n.º 0663/11, o pedido de licenciamento já tinha sido diferido, pelo que, face ao supra exposto, estaria aferido de nulidade por força do disposto no art.º 27.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto.

Contrariamente, no Ac. do Supremo Tribunal Administrativo n.º 00330/11, o pedido de licenciamento foi indeferido à luz dos art.º 4.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 93/90, em vigor na altura. Andou bem este tribunal ao basear a sua decisão no facto dos terrenos alvo do licenciamento estarem integrados em REN, sendo que à luz deste

regime estão proibidas determinadas acções nesses terrenos. Havendo diferimento por parte da Administração haveria uma violação do regime da REN, pelo que o acto seria automaticamente nulo.

Também andou bem o Tribunal Central Administrativo do Sul no seu Ac. n.º 0733/10. O regime da REN prevê excepções às proibições impostas, nomeadamente as acções destinadas à construção ou ampliação de infra-estruturas de antenas de rádio, teledifusão e estações de telecomunicações, consagradas no anexo II, II g) referente às acções e usos compatíveis com os objectivos de protecção ecológica e ambiental e de prevenção e redução dos riscos naturais das áreas integradas em REN. Por essa razão, não podia a Administração indeferir o pedido proposto, pois não se violando o regime da REN não existia qualquer invalidade.

5.5 CONTRA-ORDENACÃO

O regime jurídico da REN prevê, por um lado, as acções e os usos que são proibidos nos terrenos que a abrangem, por outro, as consequências possíveis para quem infringir tais normas. O artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, com a epígrafe “*contra-ordenações*”, prevê um vasto leque de coimas a serem impostas a quem violar os usos proibidos do regime em análise.

Seguidamente identificaremos alguns casos decididos pelos tribunais portugueses, em que foram infringidas as normas da REN e, como tal, foram os infractores condenados ao pagamento de coimas.

5.5.1 ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE 2/5/2006 N.º 0258/06

Este acórdão refere-se às acções proibidas nas áreas incluídas na REN, à luz do Decreto-Lei n.º 93/90.

O recorrente veio interpor recurso para o STA de uma sentença proferida, no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que veio declarar nulas duas deliberações da Câmara Municipal de Castelo de Vide, relativas a projectos de arquitectura e de especialidades para o licenciamento de obras de ampliação e recuperação de um imóvel preexistente, instalação agrícola (palheiro), para habitação.

De acordo com as plantas de condicionantes do PDM local, as zonas onde foram aprovadas estas construções estavam no domínio da REN, sendo por isso proibida a sua construção. No regulamento do PDM de Castelo de Vide, no n.º 3 do seu art.º 40.º, permite-se a “remodelação, beneficiação e ampliação de habitações para os proprietários”, ainda que em espaços de protecção por uso florestal e silvo pastoril (art.º 37.º).

Entendeu o tribunal recorrido, ser aplicável o art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90 que dispunha que “*nas áreas incluídas na REN são proibidas as acções de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição de coberto vegetal*”, em detrimento do regulamento do PDM em questão. Até porque, este regulamento tinha uma norma que determinava a aplicação do regime da REN nestas matérias, por via do art.º 37.º.

Analisando o regulamento em questão e o regime da REN, o STA chegou à conclusão que não seria aplicável, no caso dos autos, o art.º 40.º do PDM de Castelo de Vide. Tal preceito só se aplicaria aos casos em que não houvesse uma coincidência de classificação do espaço natural com inclusão de uma zona em REN.

Também não se aplicaria o art.º 37.º, pois tal facto pressupunha a prévia possibilidade de construção, prevista no artigo anterior excluindo este as zonas integradas na REN.

Assim, aplicou o tribunal ao caso em discussão, o art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, que proibia a construção em áreas integradas na sua delimitação, pelo que a sentença recorrida não deve ser retirada negando-se o provimento do presente recurso.

5.5.2 ACORDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE ÉVORA de 13/12/2011 N.º 4417/10.4TBPTM.E1

Neste acórdão discutiu-se a alteração da morfologia do solo no sentido de qualquer modificação da configuração do mesmo, nomeadamente em situações em que a terra é revolvida por “...grade de disco puxada por tractor...”⁶⁶.

A ré foi condenada, em primeira instância, ao pagamento de duas coimas baseadas em acções respeitantes à alteração do uso dos terrenos localizados em zona da Rede Natura 2000, prevista e punida nos termos da al. d) e e), do n.º 2 do art.º 9.º do Decreto-

⁶⁶ Sumário do acórdão TRE de 13/2011, www.dgsi.pt, em 31/01/2014.

Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, já na sua nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, e também devido à destruição do coberto vegetal do solo integrado na REN, prevista e punida nos termos da al. e), n.º 1, art.º 20.º e 37.º/3 b), ambos do Decreto-Lei n.º 166/2008.

O presente recurso insere-se na matéria de impugnação da decisão administrativa de direito de mera ordenação social, cumprindo então esclarecer os pontos controversos entre as partes.

A autoridade administrativa que condenou a ré ao pagamento de tais coimas, alega que esta última deveria, com base na legislação supra referida, solicitar parecer à CCDR-Algarve, para proceder a uma alteração do uso do solo. Alegou ainda que a sociedade em questão tinha conhecimento que os terrenos estavam situados em zonas classificadas como REN e Rede Natura 2000.

O TRE na sua fundamentação seguiu a 1.ª instância na parte da previsão do ilícito contra-ordenacional, dizendo que à situação em apreço seria aplicável o art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, pois a argumentação da sociedade que sustenta que a factualidade típica desse artigo demonstra que tem de haver uma destruição irreversível, não procede.

Na verdade, aquele artigo não contém a exigência da irreversibilidade, sendo compatível com uma destruição temporária ou parcial. O legislador apenas demonstra preocupação com o impacto causado nos solos e a relação dá simplesmente provimento ao recurso na parte em que a recorrente alegava não haver concurso de infracções⁶⁷.

De facto, sustentou o tribunal, que o art.º 20.º da REN está numa relação de especialidade relativamente ao regime da Rede Natura 2000, pelo que o concurso de infracções não existe.

“...Ora, constituindo denominador comum a ambos os conjuntos normativos a defesa da biodiversidade através da conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, enquanto bem jurídico protegido por ambos, parece-nos que a conduta da arguida deve ser efetivamente punida apenas por uma das normas (concurso aparente) e não em concurso efetivo, nos termos do art.º 77º do C.Penal ex vi do art.º 32º do RGCO”⁶⁸.

⁶⁷ TRE, *Idem*.

⁶⁸ *Idem*.

Na sua decisão, a Relação de Évora revogou o despacho recorrido na parte em que condenava a ré em coima pelo regime da Rede Natura, mantendo, pelas razões supra citadas a condenação pelo art.º 20.º do regime da REN.

5.6 APRECIACÃO CRÍTICA

O direito de mera ordenação social é considerado como um direito penal secundário, tendo por isso um regime especial previsto no Regulamento Geral das Contra-ordenações. Resulta desse regime, que compete às autoridades administrativas o processamento das contra-ordenações e a aplicação de coimas e sanções acessórias⁶⁹. Só em caso de não conformação com a decisão administrativa é que se pode recorrer aos tribunais comuns.

A sanção prevista para o ilícito de mera ordenação social é a coima que tem uma natureza pecuniária e que ainda que não seja cumprida não pode ser convertida em prisão.

Nesta medida, estamos perante um direito que a par do direito penal pretende sancionar as condutas violadoras do sistema, neste caso violadoras do regime da REN.

Assim, no nosso entender, andou bem o STA na primeira decisão. O regime jurídico da REN deve ser considerado especial relativamente aos regulamentos de cada concelho. Não devem os concelhos afastar as normas constantes destas leis, necessárias à compreensão dos usos permitidos no território em questão, sob pena de se adulterar o procedimento de delimitação dos concelhos. Neste sentido, havendo normas díspares nesta matéria, deverá prevalecer o regime jurídico da REN.

Todos os planos de ordenamento territorial, seja qual for o seu âmbito ou objecto, têm a obrigação de respeitar essas mesmas áreas, cuja utilização está assim condicionada. O estatuto de tais áreas implica que a violação seja ilegal e sancionada⁷⁰.

Também o TRE foi bem sucedido na sua decisão, ao enquadrar a situação *in casu* (gradar 3,5 hectares do terreno, movimentando terras e utilizando para o efeito um tractor) numa das previstas e proibidas acções sobre o solo do regime da REN.

Depreende-se do acórdão e dos factos provados, que é notória a alteração da morfologia do solo, pelo que atendendo à classificação do solo, ainda que se pudesse

⁶⁹ Conforme resulta do art.º 33.º do RGCO.

⁷⁰ www.jn.pt, acedida no dia 30/01/2014.

prever a aplicação de uma excepção do regime da REN, seria sempre necessário e obrigatório o parecer da comissão, o que efectivamente nunca sucedeu.

6. A NATUREZA JURÍDICA DA REN

6.1 A QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DA REN COMO SERVIDÃO ADMINISTRATIVA OU RESTRICÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA

A doutrina nacional tem distinguido, no que respeita às condicionantes que recaem sobre o uso do solo, as restrições de utilidade pública das servidões administrativas.

É consensual entre a doutrina maioritária, que a servidão administrativa seja definida como um encargo imposto por lei sobre certo prédio, em proveito da utilidade pública de certos bens⁷¹.

Para alguns autores, a servidão administrativa deriva do conceito de servidão predial previsto no Código Civil, sendo assim entendida como “*um encargo imposto num prédio em proveito exclusivo de outro prédio pertencente a dono diferente...*”⁷².

Podemos verificar que o conceito de servidão administrativa é consensual entre a doutrina, havendo no entanto ainda dúvidas em determinar a sua natureza jurídica. Há quem considere as servidões administrativas como uma espécie de servidões prediais em geral, consagradas no artigo 1543.º CC, sendo análogas às servidões prediais civis por suporem uma relação de dependência entre dois prédios, onde o prédio dominante é que beneficia da servidão e o prédio serviente é o que a ela está sujeito⁷³.

Não obstante esta semelhança, podemos observar algumas características marcantes das servidões administrativas que as afastam das servidões legais, designadamente nas hipóteses em que o benefício constituído não corresponda a um

⁷¹ Caetano, Marcello, define as servidões administrativas como “*um encargo imposto sobre um bem em benefício da utilidade pública, resultando de imposição legal*”. Cfr. “Manual de direito administrativo”, Vol. II, 9.ª edição, Coimbra, Almedina, 1980, p. 1052 e sg; No mesmo sentido Azevedo, Bernardo entende que a servidão administrativa “*importa, na sua constituição, a afirmação de um direito de gozo do ente público sobre um bem de um privado, sacrificando o direito de propriedade deste*” in “Servidão de Direito Público – contributo para o seu estudo”, Coimbra editora, 2005, p. 76; Neste sentido, Pereira da Costa, prefere referir-se a este instituto como “*um encargo imposto sobre um imóvel em benefício de uma coisa por virtude da sua utilidade pública*”. Cfr., “Servidões administrativas”, Porto, 1992, p. 256 e sg; Também Menezes Cordeiro refere que as servidões administrativas são “*uma afectação do direito público sobre um bem, ficando este sujeito a utilidades proporcionadas por outro*” in “Direitos Reais”, Lisboa, 1993 (Reimp.), p. 417-418.

⁷² Correia, Alves Fernando, “Manual de direito do urbanismo”, vol. I, 4.ª edição, Almedina 2012, p. 324 e sg.

⁷³ Pires de Lima, Antunes Varela, Código Civil Anotado, Vol. III, p. 628.

prédio propriamente dito, no sentido do art.º 204.º CC, acabando por inexistir porque o bem dominante deixa de estar afecto ao domínio público⁷⁴.

Outros autores, preferem realçar traços distintivos entre as servidões prediais e administrativas. Em sede de direito público, Pereira da Costa classifica as servidões administrativas como uma espécie de restrições de direito público que podem incidir sobre o direito de propriedade⁷⁵, estando enquadradas no contexto do ordenamento urbanístico português e podendo consubstanciar proibições, limitações e condicionalismos à ocupação, uso e transformação do solo, tendo por base interesses públicos consagrados em normas urbanísticas⁷⁶.

No entanto, outros autores criticam a junção numa só figura a servidão administrativa e a restrição de utilidade pública, pois existe um afastamento do conceito de prédio dominante do núcleo definatório da servidão administrativa⁷⁷. Para Bernardo de Azevedo, a servidão administrativa é indiscutivelmente caracterizada pela forte ligação ao conceito de prédio dominante, pelo que, o traço distintivo entre esta e a restrição de utilidade pública se centra na sua finalidade pública e na transferência de utilidade do prédio serviente para o dominante⁷⁸.

Por sua vez, as restrições de utilidade pública são definidas como uma limitação sobre o uso, ocupação e transformação do solo, que impedem o proprietário do mesmo de beneficiar do seu direito de propriedade pleno, sem depender de qualquer acto administrativo, decorrendo directamente da lei⁷⁹.

Estas são chamadas as “novas exigências” da vida em sociedade, nomeadamente numa área como a do ambiente em que se justifica a imposição de restrições ao exercício do direito de propriedade em defesa de interesses públicos abstractos. Como exemplo, temos as proibições de edificação das áreas incluídas nas zonas de protecção de imóveis classificados como monumentos; as servidões *non aedificandi* das faixas de terrenos situados junto à plataforma das estradas nacionais, auto-estradas e terrenos adjacentes às vias ferroviárias e ainda as proibições do domínio de regime de uso,

⁷⁴ Cfr. Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º P000181997, de 01/04/1997, disponível em www.dgsi.pt.

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ Correia, Alves Fernando, “Manual de direito do urbanismo”, vol. I, 4.ª edição, Almedina 2012, p. 326.

⁷⁷ Azevedo, Bernardo, “Servidão de Direito Público – contributo para o seu estudo”, Coimbra editora, 2005, p. 86.

⁷⁸ *Idem*, p. 88.

⁷⁹ Correia, Alves Fernando, “Manual de direito do urbanismo”, vol. I, 4.ª edição, Almedina 2012, p. 324 e sg.

ocupação e transformação dos solos da REN, que afectam a possibilidade de uso dos solos⁸⁰.

A diferença substancial entre estes dois institutos prende-se com as características específicas da servidão administrativa, nomeadamente com a sua finalidade pública, a natureza dominial e a sua necessária relação entre prédios, no sentido de haver complementaridade entre o prédio serviente e o “fundo dominante”⁸¹. Estão por essa razão presentes de forma distinta, nas plantas de condicionantes dos planos territoriais vinculativos para os particulares, por constituírem limitações à liberdade de conformação daqueles instrumentos.

Desta forma, entendemos, de acordo com a doutrina maioritária supra citada e com a legislação em vigor, que a REN integra o conceito de restrição de utilidade pública por limitar o exercício do direito de propriedade de usar e fruir do solo em prol do interesse público de tutela do ambiente e independentemente de haver uma relação imediata com outro bem, como acontece com a servidão administrativa.

6.2 A REN E O DIREITO DE PROPRIEDADE

Segundo o art.º 1305.º CC, o proprietário “*goza de modo pleno e exclusivo, dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei, e com observância das restrições por ela impostas*”⁸². Retiramos deste conceito que inerente ao direito de propriedade está a faculdade de usar, fruir e dispor. Por sua vez, o conceito constitucional, consagrado no art.º 62.º CRP, dispõe: “*...a todos é garantido o direito à propriedade privada (...) sendo que a requisição e expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de uma justa indemnização*”⁸³.

Para o presente trabalho, esta questão é importante na medida em que existem alguns autores que pretendem integrar mais faculdades no direito de propriedade do que aquelas que retiramos dos artigos citados, querendo criar assim, um conceito de propriedade para a legislação urbanística. É importante nesta fase fazer-se referência ao conceito de direito de construir, face às proibições consagradas no diploma da REN.

⁸⁰ Neste sentido, Pardal, Sidónio, “O estudo sobre o novo diploma para a RAN, REN e disciplina de construção fora dos perímetros urbanos”, Instituto Superior e Agronomia, 2004.

⁸¹ Cfr., Azevedo, Bernardo, “Servidão de Direito Público – contributo para o seu estudo”, Coimbra editora, 2005, p. 76.

⁸² Cfr. Art.º 1305.º CC.

⁸³ Cfr. Art.º 62.º CRP.

Refiro-me ao conceito do *ius aedificandi* como a faculdade de construir, mas também de levar a cabo outros actos jurídicos e operações materiais que sejam necessárias para a construção.

Surge neste âmbito uma questão: será que o direito de propriedade privada garantido constitucionalmente inclui o direito de urbanizar, lotear ou edificar? Esta questão revela-se da maior importância para o presente trabalho, pois pretendemos nos próximos capítulos classificar a REN, reflectindo se a mesma poderá consubstanciar uma limitação dos direitos dos particulares, nomeadamente no direito de propriedade privada e nessa medida alcançar se nos casos em que a REN proíba a construção num terreno haverá direito a uma indemnização.

No Código Seabra, o direito a construir integrava o conceito de direito de propriedade, manifestado no direito de transformação da coisa que assiste ao proprietário e que lhe confere o direito de modificar ou alterar a forma e substância do imóvel com a realização de construções ou edificações, conforme consagrava o art.º 2324.º⁸⁴. Actualmente o Código Civil não inclui expressamente o direito a construir como uma faculdade do direito de propriedade, podendo ser deduzida de alguns preceitos⁸⁵.

No entendimento civilista, o *ius aedificandi* faz parte integrante do direito de propriedade previsto no Código Civil. Para Oliveira Ascensão, o direito a construir é um atributo natural da propriedade de um imóvel, apesar de genericamente estar sujeito a limitações que podem, no extremo, retirar essa atribuição ainda que para tal seja necessário uma autorização de uma entidade pública⁸⁶.

Noutro sentido, Freitas do Amaral entende que o proprietário é titular do direito de construir mesmo antes de qualquer plano urbanístico o prever. Assim, para este autor, o direito de construir é uma faculdade do proprietário que advém da possibilidade de “(...) *construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, ou de nele fazer ou manter plantações.*”, nos termos do art.º 1524.º CC⁸⁷.

⁸⁴ Cfr., Monteiro, Cláudio, “O domínio da cidade – a propriedade à prova no Direito do Urbanismo”, tese de doutoramento em ciências jurídico-políticas, 2010, p.129.

⁸⁵ *Idem*, p. 129.

⁸⁶ *Idem*, p. 130.

⁸⁷ Neste sentido, Pardal, Sidónio, “O estudo sobre o novo diploma para a RAN, REN e disciplina de construção fora dos perímetros urbanos”, Instituto Superior e Agronomia, 2004.

Uma perspectiva publicista mostra-nos que o *ius aedificandi* não passa de uma concessão atribuída ao proprietário pela Administração, através dos instrumentos de ordenamento do território.

Autores como Alves Correia e Rui Machete, entendem que o *ius aedificandi* não integra o direito de propriedade. Para estes autores devemos partir sempre do direito de propriedade consagrado constitucionalmente, e não da perspectiva civil⁸⁸. Para além disso, na concretização destes conceitos, devemos centrar-nos na legislação urbanística e verificar que, nas normas urbanísticas, o proprietário apenas tem direito a construir se este for previsto nas mesmas e fizer parte integrante dos planos.

Também a nossa jurisprudência, entende, maioritariamente, que o *ius aedificandi* não se apresenta, à luz do texto constitucional, como parte integrante do direito de propriedade, sendo a faculdade de construir e edificar uma concepção jurídico-pública resultante de planos urbanísticos (Cfr. Ac. do Tribunal Constitucional n.º 184/97)⁸⁹.

De facto, o *ius aedificandi* não é uma faculdade decorrente do direito de propriedade do solo, mas antes um poder que, através das normas urbanísticas e dos planos com eficácia plurisubjectiva, acresce à esfera do proprietário⁹⁰.

Na opinião de Cláudio Monteiro o direito a construir é uma consequência e uma causa do direito de propriedade. Uma consequência porque é reconhecido pelo plano em função da propriedade do solo e uma causa jurídica porque é através do seu exercício que se adquire a propriedade das edificações e construções realizadas⁹¹. No entanto, refere este autor que o direito a construir não é uma consequência imediata conferida por um plano urbanístico, existindo procedimentos prévios que o proprietário tem de seguir para que lhe seja afecto o poder de edificação, nomeadamente, e como mero exemplo, a contribuição patrimonial para os encargos gerais de urbanização da cidade ou os deveres de infra-estruturação do terreno, que são os chamados “deveres urbanísticos”⁹².

Concordamos com este autor na classificação do direito a construir como uma manifestação social de propriedade pelo facto de ser atribuído por plano urbanístico no

⁸⁸ Correia, Alves Fernando, “Manual de direito do urbanismo”, vol. I, 4.ª edição, Almedina 2012, p. 847 e sg.

⁸⁹ Cfr., Pardal, Sidónio, “O estudo sobre o novo diploma para a RAN, REN e disciplina de construção fora dos perímetros urbanos”, Instituto Superior e Agronomia, 2004.

⁹⁰ Correia, Alves Fernando, “Manual de direito do urbanismo”, vol. I, 4.ª edição, Almedina 2012, p. 847.

⁹¹ Cfr., Monteiro, Cláudio, “O domínio da cidade – a propriedade à prova no Direito do Urbanismo”, tese de doutoramento em ciências jurídico-políticas, 2010, p. 524.

⁹² *Idem*, p. 525.

interesse exclusivo do ordenamento da cidade e satisfação das necessidades públicas de urbanização e edificação⁹³.

Podemos então concluir que são os planos urbanísticos que conferem o direito de construir ao proprietário mas não no seu exclusivo interesse.

É importante relacionar esta conclusão com o tema do presente trabalho e neste sentido podemos afirmar que o direito de propriedade privada deve ceder perante o interesse público para preservação da sustentabilidade do sistema ecológico e da biodiversidade existentes.

6.3 O DIREITO À EXPROPRIAÇÃO

Como já foi referido, a REN condiciona o direito de propriedade do solo. Neste âmbito, parece pertinente questionar até que ponto estes condicionalismos podem provocar uma lesão grave no direito de propriedade dando lugar a uma expropriação.

A expropriação por utilidade pública é, como refere Alves Correia, “...um importante instrumento jurídico de execução dos planos...”. Este fundamento é preconizado através do n.º 2, do art.º 62.º, e alínea e), do n.º 1, do art.º 165.º, ambos do texto constitucional⁹⁴.

A expropriação, em sentido clássico, é um acto de privação ou de subtracção de um direito de conteúdo patrimonial e na sua transferência para um sujeito diferente, de forma a prosseguir o interesse público⁹⁵.

Pode o direito de expropriação ser entendido como um sacrifício ou afectação essencial de uma posição jurídica. Foi esse o conceito pelo qual optou o legislador português, conforme o artigo 8.º do CE que dispõe: “...as servidões administrativas, resultantes ou não de expropriações, dão lugar a indemnização sempre que:

1. *Inviabilizem a utilização que vinha sendo dada ao bem, considerado globalmente; ou,*
2. *Inviabilizem qualquer utilização do bem, nos casos em que estes não estejam a ser utilizados; ou*
3. *Anulem completamente o seu valor económico.”*

⁹³ *Idem*, p. 525.

⁹⁴ Neste sentido, Correia, Alves Fernando, “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. II, Almedina, p. 123.

⁹⁵ *Idem*, p. 132.

A expropriação por utilidade pública tem como objecto bens imóveis e os direitos que lhe estão subjacentes. Os sujeitos desta relação, são por um lado, as entidades públicas que têm o poder de declarar a expropriação, sendo elas segundo o art.º 14.º do CE são: o Estado, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e os municípios, e por outro lado, o expropriado que é o titular da posição jurídica de valor patrimonial, atribuída pelo n.º 1, do art.º 62.º, da CRP, que vai suportar um dano devido ao acto expropriativo das entidades públicas referidas ⁹⁶. Neste caso, à luz do objecto da expropriação, podem surgir ainda outros interessados, nomeadamente aqueles que tenham um direito real ou ónus sobre o imóvel expropriado.

A expropriação tem quatro pressupostos de legitimidade consagrados no art.º 62.º da CRP. Em primeiro lugar o princípio da legalidade com que se consagra a garantia do procedimento expropriativo, em que a sua finalidade é proteger os cidadãos de forma a preservar a igualdade e segurança jurídica, impedindo expropriações arbitrárias ⁹⁷.

O segundo pressuposto é a utilidade pública da expropriação, no sentido da prevalência do interesse público sobre o direito de propriedade privada, vedando assim as possibilidades de expropriação para fins privados ou com intuito especulativo ⁹⁸.

O art.º 18.º da CRP impõe que as medidas restritivas dos direitos dos cidadãos devem obedecer ao princípio da proporcionalidade (terceiro pressuposto). A expropriação deve então ser o meio idóneo para a obtenção do fim público que se pretende, tendo que ser necessária e a última acção possível na relação de aquisição de bens, havendo sempre uma prévia ponderação dos custos e dos benefícios com a declaração de expropriação ⁹⁹.

Por último existe a indemnização, que deverá corresponder ao valor do mercado do bem em questão para que se possa determinar a justa compensação pelo sacrifício imposto.

No entanto, sabendo que a REN é uma restrição de utilidade pública, não se pode aplicar o regime da expropriação contido no art.º 8.º do CE, uma vez que este artigo apenas se refere às servidões administrativas.

Adoptando o entendimento de Alves Correia, deverá recorrer-se ao princípio da vinculação situacional da propriedade dos solos. O direito de propriedade beneficia

⁹⁶ *Idem*, p. 179.

⁹⁷ *Idem*, p. 187.

⁹⁸ *Idem*, p. 190.

⁹⁹ *Idem*, p. 200.

assim, do regime específico dos direitos, liberdades e garantias, tendo natureza análoga a estes ¹⁰⁰.

Deste modo, as normas que contenham restrições a tais direitos não podem diminuir o alcance do direito de propriedade, tendo sempre como limite aquele que é considerado o seu núcleo essencial, sob pena de inconstitucionalidade ¹⁰¹.

Na verdade, tanto as servidões administrativas como as restrições por utilidade pública, merecem um tratamento análogo, pelo que quando um terreno se integra num solo classificado como REN, há que aferir da sua faculdade de ser expropriado pela limitação subjacente ao conteúdo do seu direito de propriedade, caso contrário atentaríamos contra o princípio da igualdade.

6.4 A NATUREZA JURÍDICA DA REN

A REN e o seu regime jurídico têm sido alvos de diversas críticas no que respeita à sua classificação. Existem várias teses em confronto para aferir da natureza jurídica da REN, nomeadamente, há quem a entenda como um plano sectorial enquanto outros a colocam no âmbito dos planos especiais, como já tivemos oportunidade de referenciar no ponto 4.4 do presente trabalho.

Como deve então ser classificado o acto de delimitação dos solos a integrar a REN? Será uma vinculação heterónima ou um limite à conformação dos planos municipais?

A qualificação de uma área como objecto de vinculação situacional pressupõe um juízo de prognose, que pode ser equiparável ao realizado aquando da elaboração de um plano de ordenamento do território ¹⁰². Assim, a REN constituiu uma forma de planificação ambiental para a defesa e protecção do ambiente tendo assim dupla natureza, uma vez que seria um instrumento de restrição do uso do solo e por outro lado, um meio para se proceder ao ordenamento do território.

Para Fernanda Paula Oliveira, a REN deve ser entendida como um plano sectorial, previsto na al. b), do n.º 2, do art.º 35.º do RJIGT. Os planos sectoriais não têm como finalidade directa e imediata o planeamento do ordenamento do território, mas visam

¹⁰⁰ Correia, Alves Fernando, “Estudos de Direito do Urbanismo”, Coimbra, Almedina, 1998.

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² Cfr., Versos, Rodrigo Semeão, “os actos administrativos nulos no âmbito do regime jurídico da REN”, Lisboa, 2001.

programar e concretizar diferentes políticas, sendo o seu objectivo principal a regulação de projectos com incidência espacial, para um desenvolvimento económico e social, determinando o respectivo impacto ambiental ¹⁰³.

O objectivo do entendimento da REN como plano sectorial, será então limitar os instrumentos urbanísticos directamente vinculativos dos particulares, de forma a evitar a dispersão de regimes que lhes fossem oponíveis, criando forte desconfiança para a aplicação dos normativos legais.

Desta forma, a delimitação da REN só poderá ser oponível aos particulares se integrar um instrumento de gestão territorial, esse sim, dotado de eficácia pluri-subjectiva, geralmente um PDM, conforme a alínea b), do n.º 1, do art.º 97.º do RJGT¹⁰⁴.

Esta classificação da REN, tem consequências ao nível do relacionamento desta com outros instrumentos de planeamento municipal. Ainda que considerada um plano sectorial, a REN em nada altera o seu carácter de restrição às opções municipais e deve por isso integrar os planos, pois em termos hierárquicos os planos sectoriais prevalecem sobre os municipais¹⁰⁵. Na opinião de Fernando Alves Correia, a REN nunca poderá ser um plano sectorial pela consequência de reponderação da eficácia jurídica do acto que a delimita. Não parece razoável a este autor que a delimitação da REN só possa ser oponível a um particular se for recebida por um plano com eficácia plurisubjectiva, como o são os planos municipais ¹⁰⁶.

O regime da REN e a sua delimitação integram a disciplina dos solos que deve ser observada na elaboração dos planos para uma plena conformação entre regimes. Assim, a REN nunca poderia estar no mesmo patamar desses planos, podendo qualquer plano especial ou municipal introduzir alterações ao seu regime ¹⁰⁷. Na verdade, o entendimento que deve prevalecer para este autor, é o de que a REN é um regime imperativo, directamente vinculativo para os particulares e para a administração, tendo reflexos quer na ocupação quer no uso e transformação do solo.

¹⁰³ Cfr., Correia, Alves Fernando, “Manual de direito do urbanismo”, vol. I, 4.ª edição, Almedina 2012, p. 371 e sg.

¹⁰⁴ Neste sentido, Oliveira, Fernanda Paula, “Direito do urbanismo – casos práticos resolvidos, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 11 a 13.

¹⁰⁵ Neste sentido, Oliveira, Fernanda Paula, “A reserva ecológica nacional e o planeamento do território: a necessária consideração integrada de distintos interesses públicos”, *in* Revista jurídica do urbanismo e do ambiente, publicação semestral, n.ºs 27/28, Jan/Dez, 2007, Almedina, p. 35 e sg.

¹⁰⁶ Neste sentido, Correia, Alves Fernando, “Manual de direito do urbanismo”, vol. I, 4.ª edição, Almedina 2012, p. 275 e sg.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 276.

Em face do supra exposto, parece-nos que a última posição referenciada é a mais acertada. De facto, um regime que pretende a preservação de determinadas áreas que pela sua estrutura ecológica necessitam de protecção, deve ser considerado imperativo e consequentemente oponível para os particulares imediatamente após uma violação.

7. UM FUTURO PARA A REN

Esteve recentemente em discussão na Assembleia da República, uma proposta de lei relativa às bases das políticas de solos do ordenamento do território e do urbanismo. É então pertinente analisar o papel da REN nesta iniciativa legislativa. Esta proposta de Lei n.º 183/XXI trouxe diversas alterações para a política dos solos, nomeadamente ¹⁰⁸:

- Pretensão de integração das políticas do ambiente nas políticas de ordenamento do território e urbanismo.
- Reforço do sistema económico-financeiro (para um novo modelo que assegure a sustentabilidade do solo, promovendo-se os investimentos saudáveis para o desenvolvimento do território, permitindo a partilha de responsabilidade do desenvolvimento entre o Estado e os particulares, constituindo-se uma expansão urbana responsável e sob o princípio da necessidade).
- Reforço dos mecanismos de perequação, para uma justa distribuição dos encargos e benefícios, no sentido de salvaguardar o património cultural e proteger a biodiversidade.
- Alteração da classificação possível do solo, prevendo dois tipos: o solo urbanístico e o solo rústico, suprimindo assim a classificação existente em solos urbanizáveis e não urbanizáveis, constituindo uma tentativa de aperfeiçoar o modelo de classificação do solo para que seja aproveitado para esse fim.
- Reforço dos poderes atribuídos ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais, introduzindo-se novos instrumentos para a gestão do território (promovendo a regeneração urbana).
- Reforço da cooperação intermunicipal, para melhor gestão dos recursos naturais, infra-estruturas e equipamentos.
- Promoção da segurança jurídica, simplificação e protecção da confiança.
- Os programas elaborados pelos municípios, passam apenas a vincular as entidades públicas ao contrário dos planos territoriais que vinculam também os particulares.

¹⁰⁸ Cfr., Exposição dos motivos da proposta de Lei n.º 183/XXI, disponível em www.parlamento.pt.

- Maior celeridade no planeamento territorial, ficando o PDM mais flexível e adequado.
- Concentração de todas as regras vinculativas para os particulares no PDM.
- Consagração do dever dos municípios em integrarem nos planos territoriais as normas com impacto no uso do solo e também as restrições de utilidade pública ou servidões administrativas.
- Regularização de operações urbanísticas, através de mecanismos bloqueadores de situações de impasse.
- Enfoque na reabilitação urbana de aglomerados já existentes.
- Maior importância dos procedimentos de comunicação prévia, facilitando o investimento.

Entendemos que com esta legislação, o nosso Governo pretende “diminuir” a importância do regime jurídico da REN. À partida, desaparece o conceito de urbanizável e não urbanizável, o que parece subentender uma vontade há muito sufragada pelas câmaras municipais de poderem construir independentemente do crescimento sustentável.

Na exposição dos motivos para tal facto, a presente proposta de lei, aponta que a legislação sectorial, nomeadamente na área dos recursos hídricos, já contempla o grau de protecção dado pela REN, havendo sobreposição de regimes. No entanto, a última revisão ao regime jurídico da REN, efectuada em 2008, pretendeu precisamente uma articulação entre estes regimes, não se compreendendo assim o argumento do Governo neste âmbito, parecendo até um pouco contraditório ao espírito da última alteração referida.

Com a última alteração introduzida em 2008, o regime jurídico da REN pretendia acabar com as sobreposições à Lei da Água em termos dos usos e acções compatíveis com as áreas integradas na REN de iniciativa pública. As infra-estruturas hidráulicas estão desde 2008, excluídas do elenco de usos e acções interditos, sujeitando-se nessa matéria ao disposto na Lei da Água e legislação complementar¹⁰⁹. Desta forma, parece estar ultrapassada a controvérsia existente entre estes dois regimes, sem que haja necessidade de um prevalecer perante o outro, conseguindo-se a harmonização e articulação.

¹⁰⁹ Crf. Preambulo do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 Agosto.

Na proposta da lei de bases, as servidões administrativas e as restrições por utilidade pública têm regimes distintos.

Segundo o art.º 33.º da proposta de lei de bases, as servidões administrativas são *“finalidades concretas de interesse público relativas à política pública de solos, podem, nos termos legalmente previstos, ser constituídas servidões administrativas sobre bens imóveis que, com carácter real, limitem o direito de propriedade ou outros direitos reais, por lei, ato administrativo ou contrato, prevalecendo sobre as demais restrições de uso do solo (...) Quando tenham carácter permanente e expressão territorial susceptíveis de impedir ou condicionar o aproveitamento do solo, as servidões administrativas são obrigatoriamente traduzidas nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal podendo, no âmbito dos procedimentos de elaboração, alteração ou revisão destes planos, ser ponderadas desafetações ou alterações. (...) As servidões administrativas que tenham efeito análogo à expropriação são constituídas mediante pagamento de justa indemnização, nos termos da lei.”*¹¹⁰

Pelo contrário, as restrições por utilidade pública *“...podem ser estabelecidas, por lei, (...) ao conteúdo do direito de propriedade, prevalecendo sobre as demais disposições de regime de uso do solo. (...) Quando tenham carácter permanente e expressão territorial susceptíveis de impedir ou condicionar o aproveitamento do solo, as restrições de utilidade pública são obrigatoriamente traduzidas nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, sem prejuízo do disposto no número seguinte. (...) No âmbito dos procedimentos de elaboração, alteração ou revisão dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, podem ser propostas desafetações ou alterações dos condicionamentos do aproveitamento específico do solo resultantes das restrições de utilidade pública, em função da respetiva avaliação e ponderação, nos termos e condições previstos na lei.”*¹¹¹.

Como podemos verificar a proposta de lei de bases não prevê a justa indemnização para as restrições de utilidade pública. No entanto, adoptando o entendimento proposto pelo Governo em que o regime da REN deveria ser enquadrado noutros regimes sectoriais, designadamente na lei dos recursos hídricos, facilmente se classificaria a REN como uma servidão administrativa. Esta classificação, à luz da proposta de lei, daria lugar a uma justa indemnização se tivesse um efeito semelhante a uma expropriação. No que concerne ao regime nacional das áreas protegidas, também

¹¹⁰ Cfr. Proposta de Lei n.º 183/XXI, disponível em www.parlamento.pt. (Bold nosso)

¹¹¹ *Idem.*

não se vê como este último possa substituir a REN. Analisando as áreas integradas num regime e noutra, percebemos que a REN abrange já 60% do território nacional, enquanto a RNAP apenas 20% (Cfr. mapas em anexo 3 A e 3 B).

Também o regime da Rede Natura 2000 se mostra insuficiente para a protecção dos valores que a REN visa. Na verdade, este regime, fruto da transposição de duas directivas comunitárias, compostas por zonas de protecção especial (ZPE) e zonas especiais de conservação (ZEC), estabeleceu uma rede ecológica para o espaço europeu, de forma a assegurar a preservação e conservação de algumas espécies e habitats.

Ainda que tendo presente os seus objectivos e a sua semelhança com alguns dos objectivos da REN, mais uma vez, através de análises estatísticas, conseguimos verificar que as zonas protegidas pela Rede Natura 2000 são menos que as zonas já protegidas pela REN (cfr. mapas em anexo 2 A, B e C).

Em face do supra exposto, não é compreensível a ideia de extinção do regime da REN. Por toda a sua estrutura e pela grandeza territorial que já adquiriu, a ser extinto iria permitir que um vasto território nacional, que até agora tem sido conservado e preservado, fosse alterado em virtude da diminuição de protecção existente.

De facto, desde a sua criação, a REN tem sido alvo de inúmeras críticas por parte dos políticos, por acharem o seu regime demasiado restritivo para o desenvolvimento urbanístico. Este é o principal argumento para a má receptibilidade que a REN tem entre os políticos, os agentes económicos e cidadãos, que a vêem não só como um obstáculo ao desenvolvimento mas também como um limite ao exercício dos seus direitos de propriedade e iniciativa económica¹¹².

Assim, atendendo a esta mentalidade da nossa sociedade e corroborando com a opinião desta autora, iremos ter uma consequência gravíssima para as zonas que integram a REN, nomeadamente o desinteresse e o abandono, por falta de uma gestão eficaz que sensibilize as populações no sentido de rentabilizar o uso destas zonas¹¹³. É muito importante esta gestão eficaz, uma vez que a protecção da natureza e do equilíbrio ecológico depende, naturalmente, das limitações apresentadas nestas zonas de forma a potencia-las como zonas atractivas para o turismo.

¹¹² Cfr., Albergaria, Alexandra Soares, “Um olhar crítico sobre o conceito e prática da reserva ecológica nacional”, tese de mestrado em engenharia do ambiente, 2006, p. 89, disponível <http://www.estig.ipbeja.pt/>.

¹¹³ *Idem*, p. 90.

Podemos verificar que em termos de delimitação das áreas integradas na REN, não existe a nível nacional um mecanismo para aferir da sua integração que seja uniforme entre os diversos municípios. Consequentemente, resultante da visão da REN como um “travão” ao desenvolvimento, existem ao longo do país diversas situações de violação do seu regime, de forma a prevalecer o interesse do município em prol daquela parte do território. Como exemplo, temos a expansão urbana, como se comprova pelos inúmeros perímetros urbanos aprovados pelos PDM, que não se coaduna com a evolução esperada da população ¹¹⁴.

A REN surgiu num contexto de preservação da qualidade ambiental e ecológica, criando estratégias de conservação da biodiversidade. Dada a dimensão nacional destas áreas, deveria haver uma maior coordenação intermunicipal, através da criação de uma estrutura territorial formada por áreas com diferentes sensibilidades, como as que integram a REN, mas em que a sua protecção teria que ir além-fronteiras chegando a todo o território.

Todos os sectores da sociedade devem participar e apoiar a consagração destes objectivos integradores.

As populações desconhecem ainda os objectivos e a importância da REN para o ordenamento do território, devendo os municípios potenciar medidas dinâmicas para o esclarecimento das mesmas. Desta forma, podemos alterar a consciência sobre o ambiente e os seus problemas na gestão dos recursos naturais, maximizando a vulgarização da REN para acabar com o desinteresse nas áreas abrangidas evitando o isolamento das mesmas.

¹¹⁴ Neste sentido, Pereira, Ramos Ana, e outros, “A reserva ecológica nacional: a sua importância para o ambiente e para o ordenamento do território”, *in finisterra*, n.º XXXV, 70, 2000, pp.7-40.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A REN consagra áreas indispensáveis ao desenvolvimento económico, social e cultural do nosso país, pelo que é uma importante evolução da concretização da política do território.

Em simultâneo com o crescimento da consciência ecológica nas sociedades modernas, o diploma da REN sofreu diversas alterações adaptando-se ao longo dos tempos às prioridades ambientais. As mais importantes centraram-se nas proibições dos usos e acções proibidos pela REN e na forma de compatibilização deste regime com outros que partilham a opinião de que o ambiente deve ter protecção jurídica.

A jurisprudência dos tribunais não tem sido uniforme nas decisões sobre a expropriação, o licenciamento e contra-ordenações nos solos integrados na REN. No entanto, da análise dos acórdãos é notório o entendimento da REN como essencial para o ordenamento do território e sobretudo para a sustentabilidade ecológica do nosso país.

Os proprietários, a quem pertençam terrenos integrados na REN, devem estar cientes que esta se trata de uma restrição de utilidade pública que visa limitar o exercício do direito de propriedade de usar e fruir do solo. O direito de propriedade, como tivemos oportunidade de ver, não implica o direito de edificar, nem de construir, sendo este posteriormente adquirido através dos planos urbanísticos. No entanto, atendendo ao princípio da igualdade, quando limitado por uma expropriação deve implicar o pagamento de uma indemnização.

Atenta a estes condicionalismos, a REN tem sido alvo de críticas, pretendendo-se actualmente diminuir a sua importância jurídica. Não esquecendo o contexto em que a REN foi criada e desenvolvida, de preservação da qualidade ambiental e ecológica, o valor que tende a salvaguardar tem de prevalecer sob pena da sustentabilidade dos recursos naturais e do ordenamento do território enfraquecerem diante de interesses de uma sociedade focada na sua capacidade edificativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Freitas Diogo –Direito do urbanismo (Sumários). Lisboa :[s.n.], 1993. pp. 23-26.
- AMADO, Carla – *Reserva ecológica nacional. In Actas das Jornadas de Direito do Ambiente, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 15 de Outubro de 2008.* Lisboa: AAFDL.
- ALBERGARIA, Alexandra Soares de - *Um olhar crítico sobre o conceito e prática da reserva ecológica nacional.* Porto: Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, 2006. 129 p. Tese de mestrado em engenharia do ambiente – Ramo Geoambiente.
- ARAGÃO, Maria Alexandra - *Instituição concreta e protecção efectiva da rede natura 2000: alguns problemas.* Revista CEDOUA. Coimbra. N.º 10 (2002) p. 13-45.
- AZEVEDO, Bernardo – *Servidão de direito público – Contributo para o seu estudo.* Coimbra: Coimbra Editora, 2005. ISBN 9789723213669. 270 p.
- BAUD, Pascal – *Dicionário de geografia.* 2.ª ed. Lisboa : Plátano Editora, 2007. p. 262.
- CAETANO, Marcello - *Manual de Direito Administrativo.* Vol. II. 9.ª ed. Coimbra: Almedina, 1980. ISBN 9789-724-002-880. 820 p.
- CARTA, Europeia do Ordenamento do Território. Aprovada pelo Conselho da Europa a 20 de Maio de 1983.
- CORDEIRO, António Menezes – *Direitos Reais.* Lisboa: Lex-Edições Jurídicas. 1993. ISBN:9789729495144. pp. 417-418.
- CORREIA, Fernando Alves. - *O plano urbanístico e o princípio da igualdade.* Coimbra: Almedina, 1990. ISBN 9789-724-004-693. 708 p.
- CORREIA, Fernando Alves - *O contencioso dos planos municipais de ordenamento do território.* Revista Juridica do Urbanismo e Ambiente. N.º 1 (1994).
- CORREIA, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo.* Vol. I. 4.ª ed. Coimbra: Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-3571-0. 895 p.
- COSTA, António Pereira da – *Servidões administrativas: Outars restrições de utilidade pública.* Porto: Elcla Editora, 1992. ISBN 9729427518. p. 256.

- FERNADEZ, E. - *A reserva agrícola e ecológica nacional como vínculos ambientais que restringem o uso dos solos*. Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território. N.º 2 (1996) p. 43-58.
- FOLQUE, A. - *Solos Florestais e Reserva Agrícola Nacional*. Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: Almedina. N.º 27/28 (2007) p. 9.
- FRADE, Catarina Cláudia Ferreira - *A Componente Ambiental no Ordenamento do Território*. Lisboa: Centro de Documentação e Informação do Conselho Económico e Social, 1999. 134 p. Tese de Mestrado.
- GOMES, C. A - *Actas das jornadas de direito do ambiente: Reserva ecológica nacional*. Lisboa: AAFDL, 2009. p. 9.
- MACHETE, R. C - *Procedimento de Autorização dos Pequenos aproveitamentos hidroelectricos e inconstitucionalidade da reserva ecológica nacional (REN)*. Estudos de Direito Público. Coimbra Editora, 2004. p. 251-259.
- MENDES, S. B - *De que se fala quando se fala em RAN e REN?*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2012. Tese de Mestrado.
- MONTEIRO, Cláudio - *Urbanismo e interesses públicos diferenciados. O novo regime de consultas a entidades externas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas*. Revista de Direito Local e Regional. N.º 4 (2008) p. 12-20.
- MONTEIRO, Cláudio – *O domínio da cidade – A propriedade à prova do direito do urbanismo*. Lisboa : Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2010. Tese de doutoramento. 590 p.
- NEVES, M. J. - *A Evolução e o Regime Actual da Reserva Ecológica Nacional*. In OLIVEIRA F. P. - *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território- Estudos*. Vol. I. Lisboa: Almedina, 2012. ISBN 9789-7240-47966. 522 p.
- OLIVEIRA, José Ascensão - *Direito Civil – Reais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. ISBN 9789723220575. 704 p.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula - *Os Princípios da nova lei do ordenamento do território de hierarquia à coordenação*. Coimbra: Coimbra Editora. Revista CEDOUA. N.º 5 (2000).
- OLIVEIRA, Fernanda Paula - *Direito do Urbanismo – casos práticos resolvidos*. Coimbra: Almedina, 2005. ISBN 9789-72-402-4080. 239 p.

- OLIVEIRA, Fernanda Paula - *Planos Especiais de Ordenamento do Território: a tipicidade e estado da arte*. Revista CEDOUA. Coimbra: Coimbra Editora. N.º 17 (2007) p. 71.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula - *A reserva Ecológica Nacional - a necessária consideração integrada de distintos interesses públicos*. Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: Almedina. N.ºs 27/28 (2008) p. 33-52.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula - *Portugal: Território e Ordenamento*. Coimbra: Almedina. 2009. ISBN 9789724037684. p. 7.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula - *Direito do Urbanismo - do planeamento à gestão*. Minho: CEJUR, 2010. ISBN 978-989-966-7204. 276 p.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula - *Regime Jurídico Urbanização e Edificação - Comentado*. 3ª ed. reimp. Coimbra: Almedina, 2012.
- PARDAL, Sidónio - *Estudo sobre o novo diploma para a RAN, REN e disciplina da construção fora dos perímetros urbanos*. Lisboa: Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa, 2004. 148 p. Trabalho científico.
- PARDAL, Sidónio - *A Apropriação do Território – crítica aos diplomas da RAN e da REN*. Lisboa: Ingenium Edições, Lda, 2006. 163 p. Trabalho científico.
- PEREIRA, A. R., Ramos, C., I, & LARANJEIRA, M. - *A reserva ecológica nacional: a sua importância para o ambiente e território*. Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia. XXXV, 70 (2000) p. 7-40. ISSN 0430-5027.
- RELATÓRIO do estado do ambiente e ordenamento do território. (1997).
- VARELA, Antunes; LIMA, Pires de - *Código Civil – Anotado*. Vol. III. Coimbra : Coimbra Editora, 1972. ISBN 9789723200393. p. 628.
- VERSOS, R. S. (s.d.) – *Os actos administrativos nulos no âmbito do regime jurídico da REN*.

JURISPRUDÊNCIA CITADA

Ac. do Tribunal Constitucional n.º155/02 de 17/04/2002, processo n.º 51/01
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020155.html>

Ac. do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2011 de 7/04/2011
<http://dre.pt/pdf1s/2011/05/09500/0277602788.pdf>

Ac. do Tribunal da Relação do Porto de 18/6/2012, processo n.º 4823/09.7TBM.TS.P1
<http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/d1d5ce625d24df5380257583004ee7d7/cae5dd9e66ac576480257a36003c5a95?OpenDocument&ExpandSection=1,2,3,4,5,6,7>

Ac.do Tribunal da Relação do Porto de 22/11/2012, processo n.º 11122/05.1TBMTS.PI
<http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/c5c58324e5b3a45480257ad1003e4d26?OpenDocument>

Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, n.º 0663/11 de 30/11/2011
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8f1527b62b65421f8025795e005a4f57?OpenDocument&ExpandSection=1,2,3,4,5,6,7>

Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul n.º 0733/10 de 6/12/2012,
<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/803ec42bb41dc59d80257ad3005157a9?OpenDocument&ExpandSection=1.2.3.4.5.6.7>

Ac.do Supremo Tribunal Administrativo n.º 0330/11 de 30/06/2011,
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1951968dbd9f4a85802578c70046dd32?OpenDocument&ExpandSection=1>

Ac. do Supremo Tribunal Administrativo n.º 0258/06 de 2/05/2006
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/22b9028fdb44d1a80257169004614ae?OpenDocument&ExpandSection=1>

Ac. do Tribunal da Relação de Évora de 13/12/2011, processo n.º 4417/10.4TBPTM.EI
<http://www.dgsi.pt/JTRE.NSF/134973db04f39bf2802579bf005f080b/7aa431dcd2ce3fc480257981003a991e?OpenDocument>

Ac. do Tribunal Constitucional n.º 315/2013
http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_mostra_doc.php?nid=11184

Ac. do Tribunal Constitucional n.º 641/2013
<http://dre.pt/pdf2sdip/2013/11/218000000/3312633131.pdf>

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- ✓ Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril
- ✓ Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho
- ✓ Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de Novembro
- ✓ Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro
- ✓ Decreto-Lei n.º 166/2008, 22 de Agosto
- ✓ Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012
- ✓ Parecer da Procuradoria-geral da República n.º P000181997, de 01/04/1997
- ✓ Proposta de Lei n.º 183/XXI

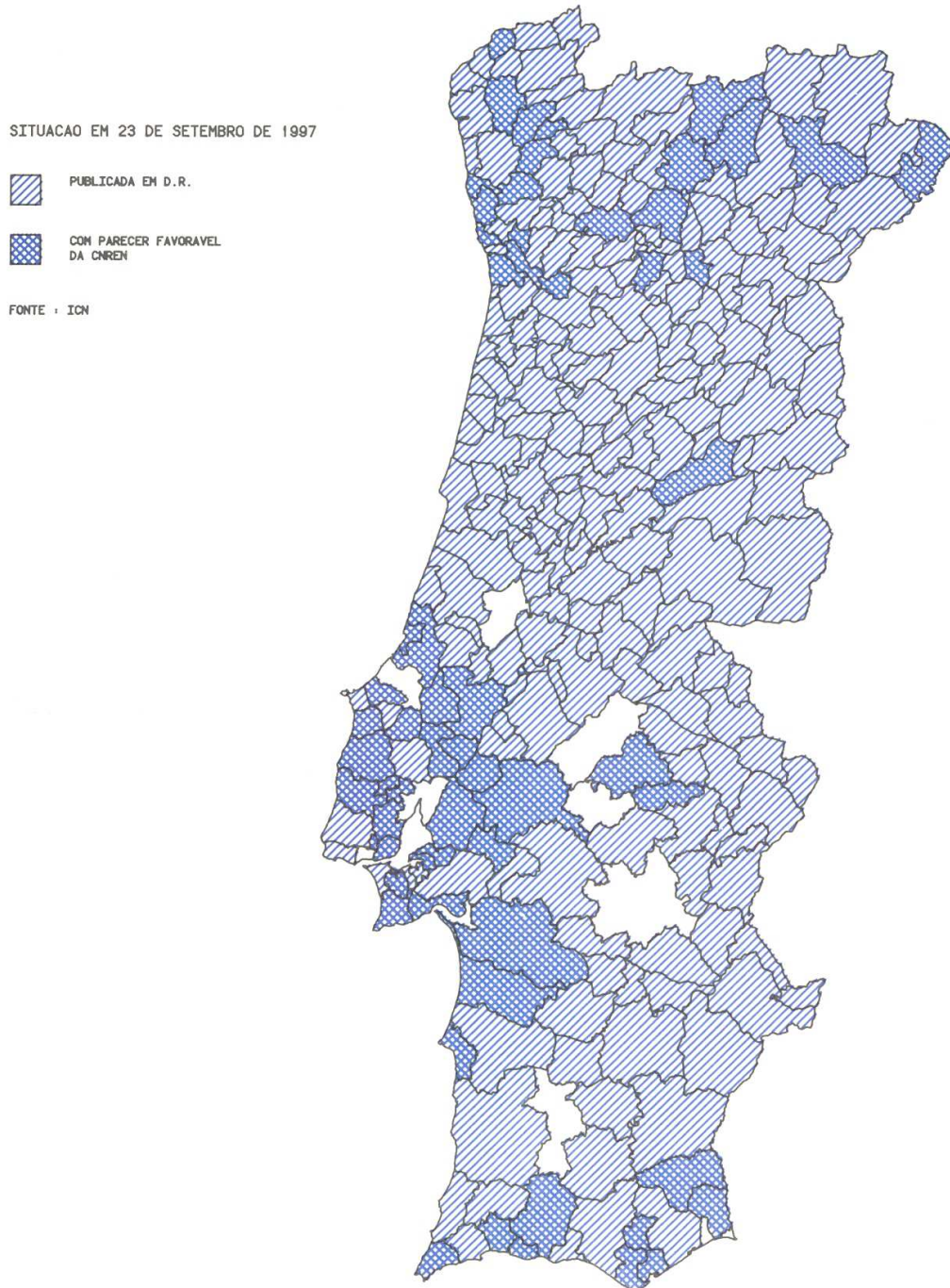
SÍTIOS DA INTERNET CONSULTADOS

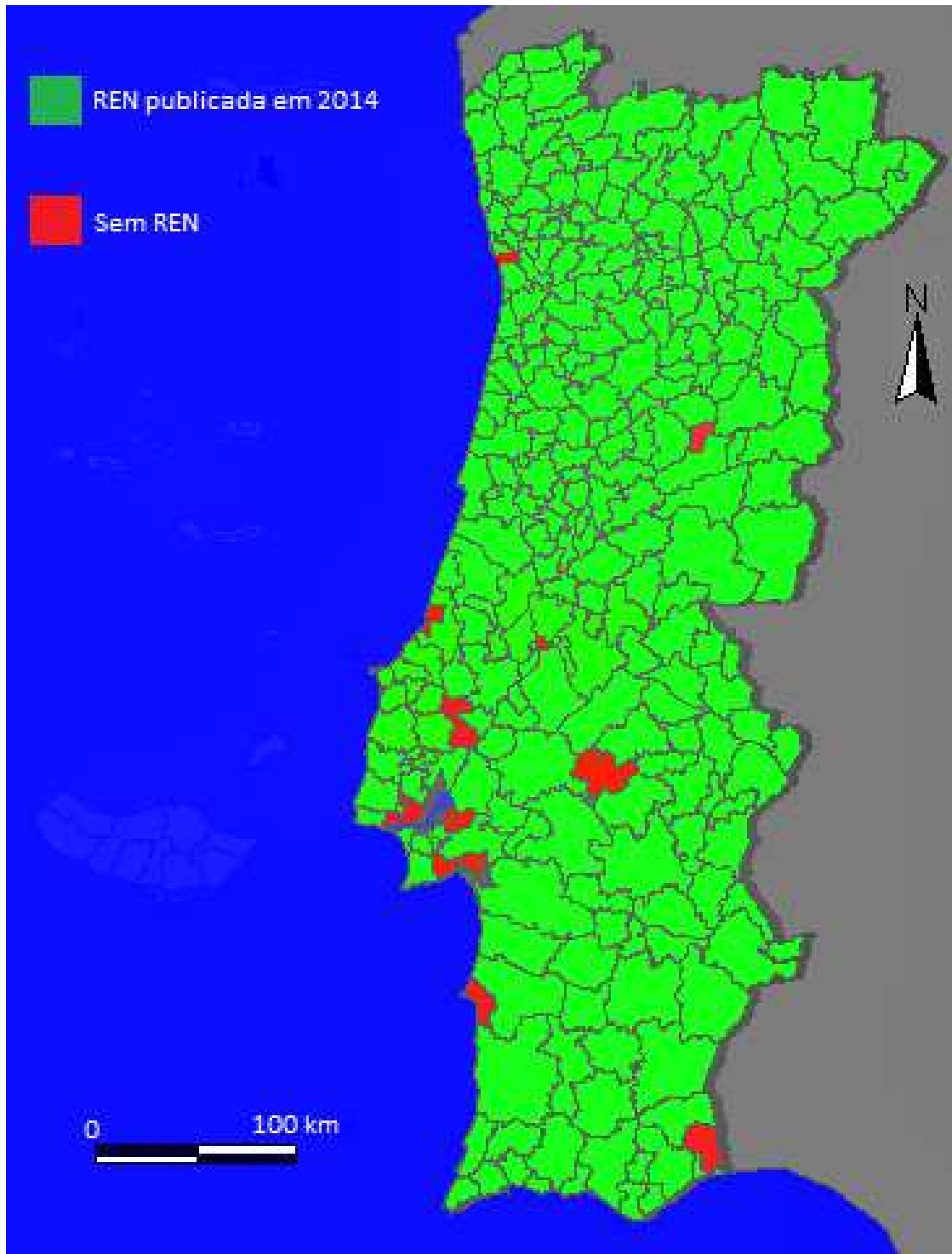
- ✓ www.ccdr-lvt.pt
- ✓ www.cm-lisboa.pt
- ✓ www.ifdr.pt
- ✓ www.eur-lex.europa.eu
- ✓ www.parlamento.pt

ANEXOS

ANEXO 1
TERRITÓRIO REN

Fig. 7.8. Reserva Ecológica Nacional, REN



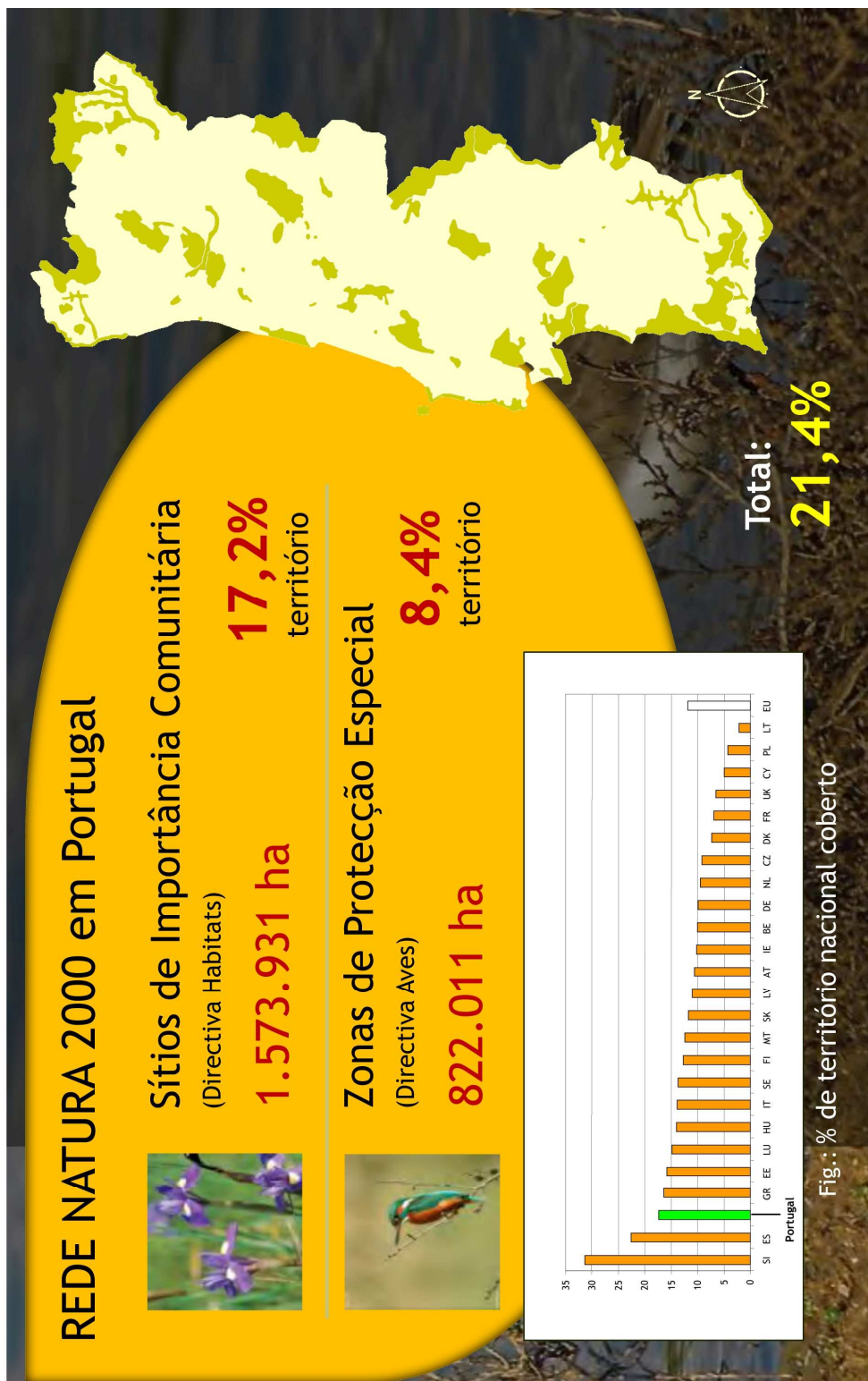


Inês Nero, 2014

ANEXO 2
REDE NATURA 2000



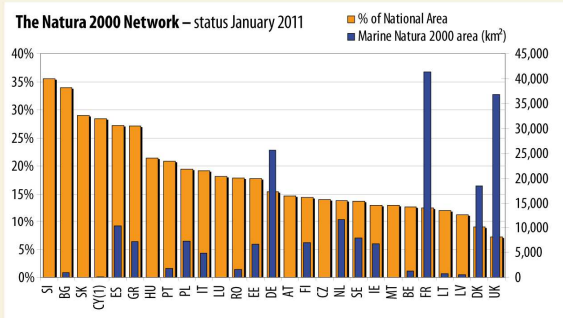
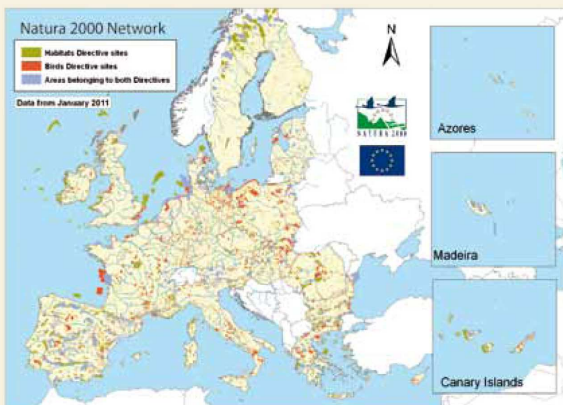
Anexo 2 A



natura2000 barometer

Nota Bene:

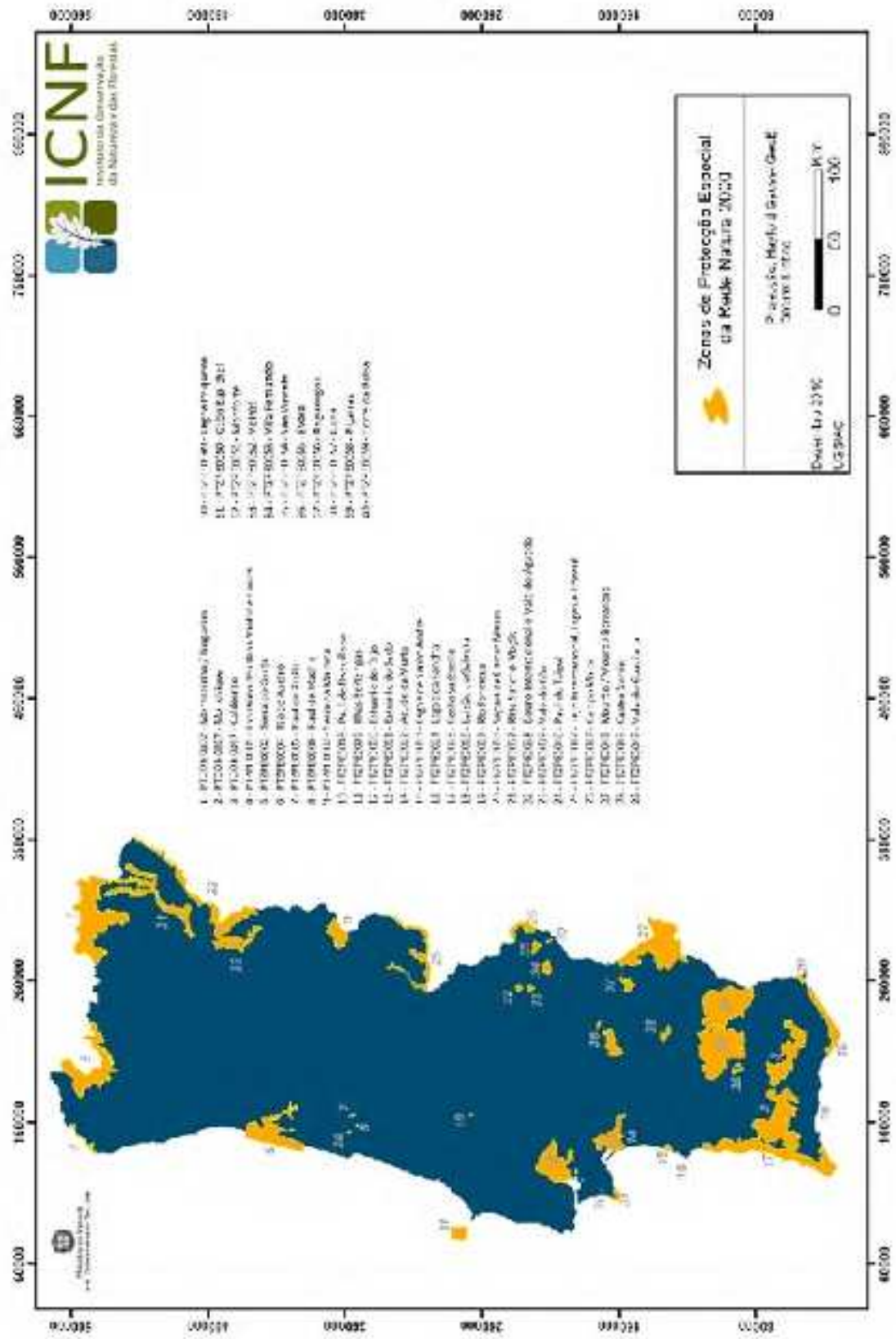
- The Natura Barometer is managed by DG ENV with the technical assistance of the European Environment Agency and is based on information officially transmitted by Member States.
- Many sites have been designated according to both Nature Directives, either in their entirety or partially. The figures for the global Natura 2000 sites (SPAs + SCIs) have been obtained by GIS analysis, using the electronic spatial boundaries provided by Member States for each of their sites. The calculation used eliminates possible overlap between Birds Directive sites and Habitats Directive sites.
- The percentage of surface area relates only to the terrestrial area that has been designated as a Natura 2000 (SPA, SCI), and does not include the marine area.
- Some Member States have designated substantial portions of their marine waters. The number of marine SPAs and marine SCIs is based on information in the Standard Data Forms (SDF) submitted by the Member States where this is available.
- Several Member States have proposed large areas including 'buffer zones', while others have proposed only the core areas. In both cases, Article 6 of the Habitats Directive applies to new activities, which are foreseen outside a Natura 2000 site but likely to affect it.



* The area and % of territory corresponds to the area of Cyprus where the Community acquires applies at present, according to protocol 10 of the Accession Treaty of Cyprus

** Due to missing information in the Standard Data Form, the marine area for these countries has been obtained by GIS analysis where necessary. The number of marine sites cannot be calculated or may be inaccurate.

MEMBER STATES	Total SPA sites	Terrestrial SPA Area (km ²)	No. Marine SPA	Marine SPA area (km ²)
BELGIË/BELGIQUE	234	2,967	4	315
BULGARIA	114	22,678	14	539
CESKÁ REPUBLIKA	41	7,034	0	0
DANMARK	113	2,538	59	12,180
DEUTSCHLAND	738	43,763	15	16,149
EESTI**	66	6,160	**	6,497
ÉIRE/IRELAND	162	3,955	86	1,276
ELLÁDA**	202	27,592	**	1,909
ESPAÑA	593	103,539	31	1,009
FRANCE	384	43,567	73	34,918
ITALIA	600	41,067	45	2,724
KÝPROS*	29	1,484	3	109
LATVIJA	95	6,479	4	520
LIETUVA**	85	5,482	**	423
LUXEMBOURG	12	139	0	0
MAGYARORSZÁG	56	13,458	0	0
MALTA	13	16	0	0
NEDERLAND	78	5,235	6	4,895
ÖSTERREICH	97	9,869	0	0
POLSKA	142	48,841	4	6,463
PORTUGAL	59	9,816	10	622
ROMÂNIA**	108	28,384	**	1,467
SLOVENIJA	27	4,653	1	3
SLOVENSKO	38	12,236	0	0
SUOMI	468	25,271	66	5,567
SVERIGE	531	25,837	108	4,016
UNITED KINGDOM	262	15,279	37	8,619
TOTAL	5,347	517,340	566	110,220



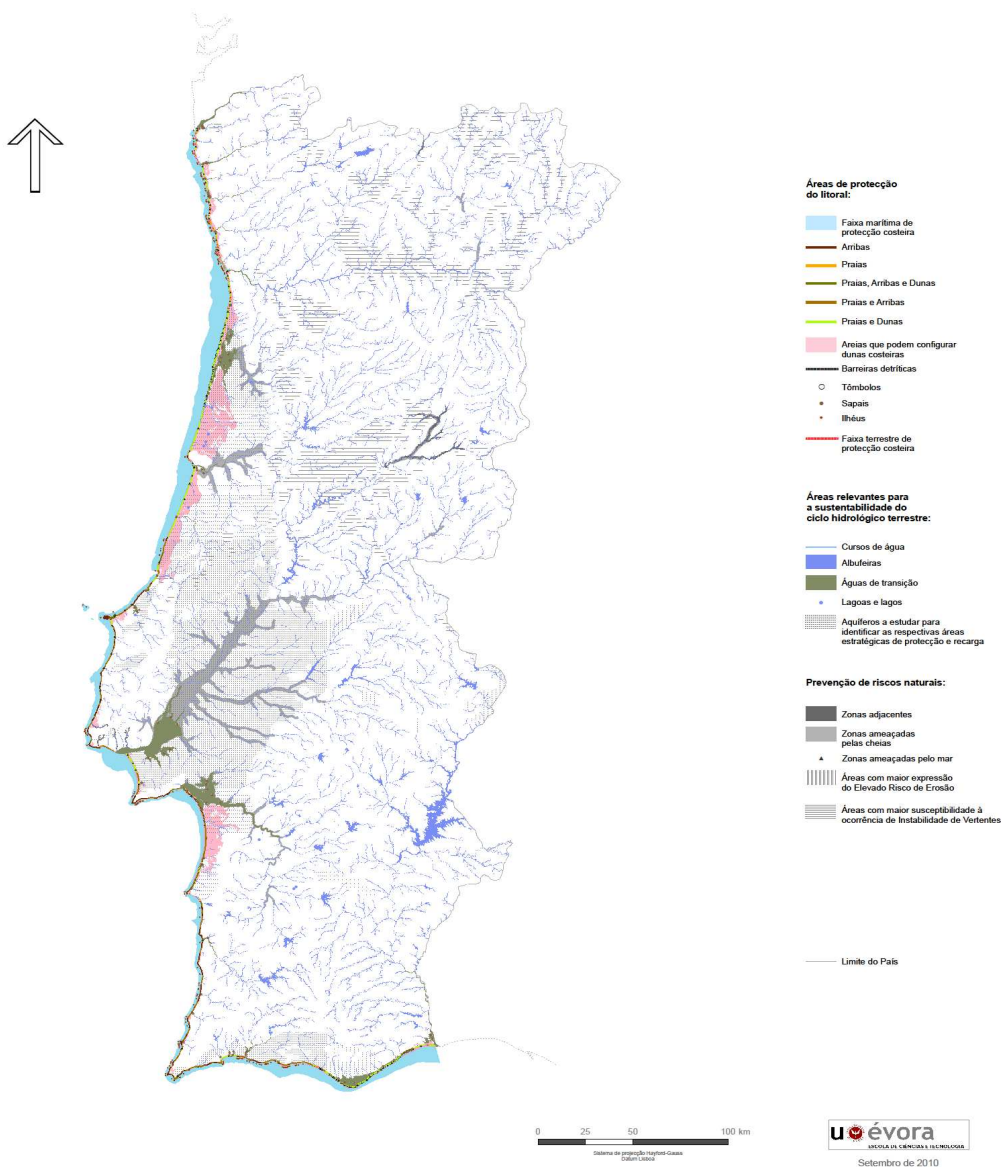
Anexo 2 C

ANEXO 3
ÁREAS RESERVADAS



Anexo 3 A

**Reserva Ecológica Nacional
- Esquema Nacional de Referência -**



Anexo 3 B