

Rev CED^UUA

N.º 49 • ANO XXVI • JANEIRO-DEZEMBRO 2023

DOCTRINA

Modelo de participação popular na mediação ambiental e fundiária no Brasil

Rachel Lopes Queiroz Chacur

Perequação em contexto de reabilitação urbana — Os mecanismos de perequação em face da evolução do conceito de reabilitação urbana

Pedro Sacchetti Teixeira de Sousa

O Direito Internacional do Património Cultural — Surgimento, evoluções e novas tendências

André Miguel Domingos Franco da Rosa

Touradas portuguesas na berlinda — Os (des)caminhos para a sua inclusão na lista do património cultural imaterial da humanidade

Heron Gordilho

JURISPRUDÊNCIA

O direito de reversão no âmbito da expropriação por utilidade pública

Davide de Abreu Figueiredo

RECENSÕES

The Value of a Whale

Joana Filipa Almeida Vilas

The Psychology of Environmental Law

Maria Eduarda Terra e Zeitune

DOSSIER

A natureza como monumento — Proteção de monumentos naturais ao nível local, nacional e global

Gustavo M. Hernández Arteaga / Alexandra Aragão



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

Magazine of the Urbanism Territorial Order and Environment Studies Center Law Review

49

ANO XXVI • 2023



Rev **CEDÖUA**

DIRETOR:

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

DIRETORA ADJUNTA:

Maria Alexandra Aragão
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

CONSELHO COORDENADOR:

Fernanda Paula Oliveira
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)
José Eduardo Figueiredo Dias
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)
Licínio Lopes Martins
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

CONSELHO CIENTÍFICO:

Alessandra Sandulli
(Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre)
Antônio Herman Benjamin
(Superior Tribunal de Justiça do Brasil)
Fernando Alves Correia
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)
Jacqueline Morand-Deville
(Université Panthéon-Sorbonne)
José Cardoso da Costa
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)
José Casalta Nabais
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)
José Rubens Morato Leite
(Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina)
Ludwig Krämer
(European Commission, Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht,
Universität Bremen)
Manuel Lopes Porto
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)
Maria da Glória Garcia
(Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa)
Judith Gifreu i Font
(Universitat Autònoma de Barcelona)

PROPRIEDADE E EDIÇÃO:

CEDOUA — Centro de Estudos de Direito do
Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CORRESPONDÊNCIA:

CEDOUA — Faculdade de Direito da Universidade
de Coimbra / 3004-545 Coimbra
Tel.: 239 833 451 / 239 834 572 Fax: 239 826 481
cedoua@fd.uc.pt/www.cedoua@fd.uc.pt

EDIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO:

GESTLEGAL
Av. Fernão de Magalhães, n.º 136 – Piso 2
Edifício Azul – Salas U-T
3000-171 Coimbra

+351 239 053 838
revistas@gestlegal.pt
www.gestlegal.pt

Periodicidade: Anual
Ano de Publicação: 2023
Número Avulso: 20,00 € (IVA incluído)
Tiragem: 200 Ex.

Depósito Legal: 121196/98
ISSN: 0874-1093
Registo ERC: 128033
Estatuto Editorial: <https://cedoua.fd.uc.pt/revcedoua/>

A reprodução ou cópia, por qualquer meio, em parte ou no todo, desta obra só é permitida com autorização expressa do Editor. A violação desta obrigação é passível de procedimento judicial nos termos da lei.

GESTLEGAL

Índice

DOCTRINA

Modelo de participação popular na mediação ambiental e fundiária no Brasil	9
Rachel Lopes Queiroz Chacur	
Perequação em contexto de reabilitação urbana — Os mecanismos de perequação em face da evolução do conceito de reabilitação urbana	27
Pedro Sacchetti Teixeira de Sousa	
O Direito Internacional do Património Cultural — Surgimento, evoluções e novas tendências	49
André Miguel Domingos Franco da Rosa	
Touradas portuguesas na berlinda — Os (des)caminhos para a sua inclusão na lista do património cultural imaterial da humanidade	67
Heron Gordilho	

JURISPRUDÊNCIA

O direito de reversão no âmbito da expropriação por utilidade pública	85
Davide de Abreu Figueiredo	

RECENSÕES

The Value of a Whale	101
Joana Filipa Almeida Vilas	
The Psychology of Environmental Law	107
Maria Eduarda Terra e Zeitune	

DOSSIER

A natureza como monumento — Proteção de monumentos naturais ao nível local, nacional e global	117
Gustavo M. Hernández Arteaga / Alexandra Aragão	

ABSTRACTS

ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS	133
-----------------------------------	-----

RevCEDÖUA

○ Guardador de Rebanhos

Creio no mundo como num malmequer,
Porque o vejo. Mas não penso nele
Porque pensar é não compreender...
○ mundo não se fez para pensarmos nele
(Pensar é estar doente dos olhos)
Mas para olharmos para ele e estarmos de acordo...
Eu não tenho filosofia: tenho sentidos...
Se falo na Natureza não é porque saiba o que ela é,
Mas porque a amo, e amo-a por isso,
Porque quem ama nunca sabe o que ama
Nem sabe porque ama, nem o que é amar...

ALBERTO CAEIRO,
○ Guardador de Rebanhos,
Centro Atlântico.pt, 2014 (edição centenária)

Alexandra Aragão • Fernanda Paula Oliveira
José Eduardo Figueiredo Dias • Licínio Lopes Martins

Doutrina



Rev **CEDÖUA**

Modelo de participação popular na mediação ambiental e fundiária no Brasil

Rachel Lopes Queiroz Chacur¹

Sumário: O presente trabalho apresenta o modelo de participação popular na mediação ambiental e fundiária no sistema legal e jurídico brasileiro. O objetivo do trabalho é sugerir a implantação de parâmetros de participação dos sujeitos envolvidos no conflito para obterem a solução do problema ambiental e fundiário.

Palavra-Chave: Conflitos; Mediação; Ambiental; Fundiária.

INTRODUÇÃO

A mudança de paradigma da teoria de conflitos colabora com uma nova visão global de metas e ações diagnóstica e prognóstica de solução e prevenção de conflitos nos territórios nacionais enfocando a participação popular de todos os sujeitos e agentes públicos e privados envolvidos, nas tratativas de solução dos problemas ambientais e fundiários, rompendo com dogmas clássicos de linearidade de relações simples jurídicas nos órgãos públicos, e propõe alguns modelos alternativos de resoluções destes.

Esse novo modelo de gestão pública traz discussões acerca do assunto da descentralização estatal para a consecução de programas e planos de políticas públicas.

As premissas estudadas e propostas de modelos conferem a autonomia e responsabilidade de cada ente federado, em resolver as questões vinculadas ao êxito de seu programa e planejamento de governo, como um ônus estatal de boa governança de solução de problemas, e não rompe com os limites e estruturas federativo do Estado.

Esses novos movimentos, cultural e técnica da área jurídica, sensibilizam os sujeitos de direito e todas as autoridades responsáveis pela consecução destas ações de políticas públicas, para se atingir a finalidade positiva desta espécie de mediação, como um instrumento de eficiência na gestão administrativa e judicial dos órgãos públicos nacionais.

Para tanto, o presente trabalho apresenta um modelo de gestão e participação popular na solução e resolução destes no sistema nacional.

¹ Doutora em Ciências Ambientais — UFSCar. Mestre em Direito Processual Civil e Advogada. Estágio doutoral Universidade de Coimbra. Grupo de Pesquisa da Escola Naval de Guerra — ENA — Marinha Brasil. Pós-Doutorado “Programa de Bioprodutos e Biotecnologia” — UNIFESP. Email: rchacur@uol.com.br

A proposta é uma síntese e fruto dos resultados alcançados de uma tese de Doutorado na área delimitada e colabora com a gestão pública e o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico das cidades brasileiras.

1. BREVE SÍNTESE DA NOVA TEORIA DO CONCEITO DE CONFLITO AMBIENTAL E FUNDIÁRIO

Esse novo posicionamento ideológico da concepção de conflito misto² reforça a necessidade de uma abordagem transdisciplinar e multidisciplinar ao tratar das questões ambientais e fundiárias, enfatizando as necessidades de reformulação de planos, programas, estratégias e ações de políticas públicas de desenvolvimento territorial das cidades.

É necessária nova definição da Teoria de Conflitos denominada de Teoria Mista de Conflitos, a qual elucida o conjunto de elementos de regras e leis, de forma sistematizada, em rede internas e externas, lineares e complexas, considerando o estado e a condição concreta da causa e da matéria ambiental e fundiária, à serem aplicadas.

A teoria mista do conflito pressupõe elementos essenciais, elementos secundários e elementos de caráter instrumental e subsidiário, com a finalidade de compreensão dos conflitos fundiários urbanos e aplicabilidade dos instrumentos de solução destes.

Em síntese, os elementos básicos são as regras estabelecidas sobre regularização fundiária no ordenamento jurídico nacional, desde que, respeitados os limites do modelo federativo de Estado trazendo como inovação dos elementos secundários atinentes ao substrato dos direitos básicos, embasados em experiências dos fatos sociais, ambientais e fundiários. Acrescenta as responsabilidades dos sujeitos e das autoridades envolvidas com eventual ação e omissão pelos seus agentes e novas propostas de estruturas de poderes administrativos e judicial, agregando o caráter vinculativo, instrumental e regulador das decisões sobre os conflitos fundiários urbanos brasileiros.

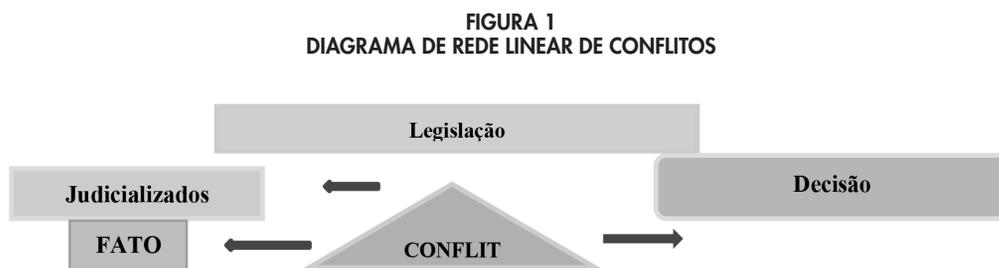
A definição de conflito misto observa a descrição de todos esses elementos essenciais e fatores correlatos ao objeto demandando da mais variadas naturezas obedecendo-se as regras consolidadas do instituto e acrescenta às questões estruturais da competência e da função das instituições e entidades envolvidas, no ato resolutivo e vinculativo da solução. Também, acrescenta a proposta de um mecanismo externo regulador de solução do

2 A expressão de teoria de conflito misto é proposadamente sugerida pela acepção original da palavra misto ou misturado. A acepção de misto define diversas naturezas representadas por um meio termo entre duas coisas correlatas e interconectadas, sem perder a sua essência e mantendo a natureza de cada origem e formação do instituto ou instituição, chegando-se a uma proposta de formação de um terceiro elemento. O que difere da concepção de conflito híbrido em que a acepção original da palavra híbrido leva a união de elementos ou fatores, tornando um elemento distinto e novo, abandonando o caráter autônomo originário da natureza pertencentes a composição de algo diferente.

problema ou resolução de conflitos fundiários urbanos na via administrativa e judicial, conforme o procedimento de legitimação fundiária ou possessória e o modelo proposto no trabalho.

Em caráter subsidiário elenca as funções das instituições e do governo, na condução e atuação cooperativa de formas reguladoras e autorreguladoras de conflitos, por meio de uma gestão descentralizada e desconcentrada da Administração do Estado, vislumbrando as atividades de iniciativas pessoais e ações institucionais existentes ou novas no território nacional, aprimorando-se procedimentos de participação e integração de informações tecnológicas de validação e certificação de documentos e títulos de posse e propriedade, sob uma perspectiva cooperativa e sistêmica complexa entre estruturas ou entidades institucionais e não institucionalizadas de uma sociedade, com maior transparência e gestão do tratamento das políticas públicas fundiárias, representadas em fluxogramas de roteirização de instâncias e órgãos de solução e resolução de conflitos fundiários urbanos.

Em sua maioria estes conflitos ambientais e urbanísticos encontram-se sob o viés de rede linear das relações dos legitimados, geralmente eles são formados em redes lineares com uma subsunção do fato à legislação, assim mantendo o dogma clássico jurídico da concepção de conflito atrelado estritamente a expressa literalidade de normas jurídicas, resultando em decisões meramente declaratórias, mantendo o distanciamento dos problemas e soluções das questões fundiárias das cidades; como descreve o seguinte diagrama (Figura 1).



Fonte: Elaborada pela autora

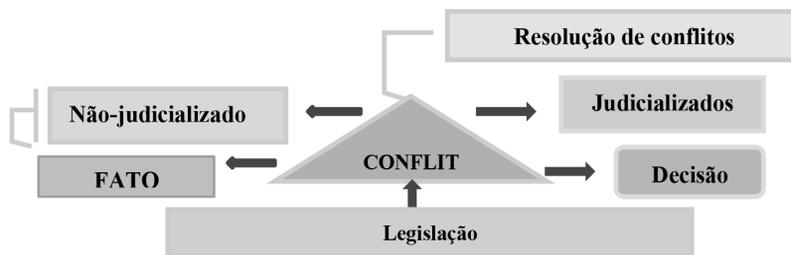
A figura acima representa uma rede linear de formação de relações de fato e relações jurídicas entre partes opostas envolvidas em um determinado conflito de interesses, na sociedade (REALE, 1996).

Essa pretensa relação material e jurídica acarreta inúmeros problemas de ordem interna e externa dos órgãos públicos trazendo à tona a ineficiência estatal do modelo estrutural-funcional e a ausência de um sistema de controle de litigiosidade fundiária, totalmente desvinculado de atendimento a políticas públicas governamentais de vulneráveis, em suas práticas e rotina forense. Não correspondem aos pedidos dos cidadãos brasileiros e não resolvem o grande número de ações judiciais ou a litigiosidade contida nos órgãos judiciais, assim como, não respondem as exigências dos atos formais convalidados em certidão de

posse ou título de propriedade de imóveis ou aos conclâmos do campo fático das tensões e problemas do espaço urbano.

Com a adoção de um novo conceito de conflito faz-se necessário a análise intersistêmica de redes complexas dos elementos singulares com toda a complexidade que forma o sentido da Unidade do sistema representando a complexidade do diagrama de interconexão de elementos e setores envolvidos nos interesses ambientais e fundiários na sociedade, em contrapartida, a necessária forma de solução do problema ou resolução de conflitos fundiários urbanos (Figura 2).

FIGURA 2
DIAGRAMA DE REDE LINEAR RESOLUÇÃO
DE PROBLEMAS FUNDIÁRIOS NA ESFERA JUDICIAL



Fonte: Elaborada pela autora

Com a flexibilização de terminologias e ritos, com o fim de ajustes das lacunas existentes no estrito cumprimento da lei, por meio de comandos diretivos de implantação de modelos, uso de instrumentos e novas práticas de gestão pública participativa, envolvendo entidades públicas e reguladoras ou entidades públicas e privadas, para conferir o resultado da solução dos conflitos não-judicializados e a resolução dos conflitos judicializados no campo dos fatos e na prática forense.

Os conflitos ambientais e fundiários urbanos devem ser resolvidos, ainda que, inicialmente, em redes de lineares, somente na via extrajudicial, de forma menos burocrática e mais racional e objetiva com o uso de instrumentos, processamentos e ritos próprios.

A sugestão de a municipalidade adotar procedimentos padronizados de legitimação de posse e legitimação fundiária urbana, com análise meritória para cada caso de modalidade de Reurb, com a presença de uma equipe multidisciplinar e interdisciplinar entre os técnicos engenheiros, arquitetos, gestores ambientais, agrimensores, entre outros, todos envolvidos com a gestão integrada do setor da Secretaria de Habitação de Meio ambiente e todas as secretarias do Município (MARSHALL, 2002; HIRSCHL, 2004; KMIEK, 2004; BARROSO, 2009; MESSA, 2019).

Esse processamento deve cumprir essas etapas processantes de planejamento prévio e levantamento diagnóstico ambiental e urbanístico do projeto de regularização ambiental e fundiária, com a submissão e protocolo deste na Prefeitura Municipal. Em tempo hábil de resposta ao cumprimento das etapas de eventuais procedimentos

concomitantes administrativos ou judiciários previstos em lei, para se atingir o prognóstico das funções ambientais e estruturas dos imóveis indicados no projeto urbanístico e do espaço urbano da cidade. E, em oportuno momento e fase de planejamento corresponder a demanda da comunidade afetada e das entidades, fazendo-se consulta a toda à sociedade e atribuindo-se as responsabilidades assumidas e compartilhadas, para cada sujeito e órgão.

Este modelo de gestão de conflitos trará os instrumentos e indicadores de qualidade dos serviços ambientais afetando a eficiência de serviços judiciais, resultando em decisões efetivas dos órgãos públicos, no país.

2. OS MODELOS DE MEDIAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL: UMA NOVA MODALIDADE DE MEDIAÇÃO FUNDIÁRIA

A mediação é um ato *ou efeito de mediar* na tentativa de aproximar as partes e colocar se entre os conflitantes da lide, em busca de uma solução ou resolução do conflito de interesse, pela via alternativa e adequada na esfera administrativa ou judicial (Resolução n.º 45/2008 do Conselho Nacional de Justiça) (CHACUR, 2018).

O instituto da Mediação ultrapassa o conceito de lide conforme apresentada teoria desta tese. Ela demanda uma abertura de diálogos estabelecendo as formas de comunicação entre os envolvidos nas relações conflitivas rompendo com paradigmas de percepções definidas por dogmas, engendrando uma interlocução de troca da fala e ação pelo resultado.

Neste contexto dialético estão os problemas macrossociológicos, como é o caso da regularização fundiária individual e coletiva, em modalidade social ou especial, com o fim de extrapolar as questões jurídicas e resolver a reinserção dos sujeitos ao seu estado natural de direito mínimo de subsistência de direito a moradia e a qualidade de vida.

O modelo de mediação judicial nos procedimentos das normativas processuais vigentes denominados de Tribunal Multiportas não resolvem os conflitos fundiários judicializados de direito de primeira grandeza, não correspondendo as exigências específicas do uso de instrumentos urbanísticos e procedimentos e ritos e aos conclâmos do direito ao solo urbano dos locais afetados litigados nas cidades brasileiras (SIX, 2001; ALMEIDA, 2012; CHACUR, 2015).

É preciso uma nova metodologia e rito padrão ajustáveis a regularização da ilegalidade dos imóveis urbanos e regularização ambiental, na prática dos órgãos delegados e judiciais. Esses novos formatos devem acrescentar o ambiente do espaço de representatividade da participação popular no processamento de suas demandas, com a presença dos membros das entidades reguladoras e a primordial atuação do Estado, mediante a interatividade dos órgãos públicos, entidades e sociedade civil solicitando um maior, controle da legalidade do procedimento, da organização e do sistema, permitindo o alcance e uma

estabilidade e segurança jurídica das relações imobiliária, em conformidade com o legislado ou contextual fático existente no campo do território.

No âmbito administrativo e judicial da Mediação devem existir várias formas de participação popular, em suas particularidades de atividades, níveis e graus, e resultados advindos de trabalhos de estreitamento junto a comunidade afetada, mediante o conjunto de modalidades de mediação comunitária, mediação ambiental, mediação administrativa e mediação fundiária para a solução do problema.

O quadro abaixo demonstra a necessidade de uma forma de comunicação entre todos os interessados pelo direito, pelas entidades representativas, pelos órgãos públicos e pelos setores privados, dentre outros envolvidos na tentativa de solução ou resolução de problemas ambientais e fundiários na estrutura e organização de modelos de mediação administrativa, ambiental e principalmente, mediação fundiária, no país.

FIGURA 3
DIAGRAMA DE REDE COMPLEXA DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS FUNDIÁRIOS



Fonte: Elaborada pela autora

No âmbito judicial da Mediação deve ocorrer a fase pré-processual ou em todas as fases procedimentais, com a sugestão de alterações normativas de previsão de audiências públicas prévias antes de audiências preliminares do rito especial, com a participação do Juiz e Ministério público, para em conjunto com a comunidade afetada intentar um acordo; como demonstrada as fases e etapas no quadro abaixo (Quadro 1).

QUADRO 1
QUADRO COMPARATIVO DAS ETAPAS DA MEDIAÇÃO JUDICIAL
E MEDIAÇÃO ADMINISTRATIVA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

MEDIAÇÃO JUDICIAL	MEDIAÇÃO ADMINISTRATIVA
Fase pré-processual para ações distribuídas ou retomada de chamada da fase pré-processual para as ações pendentes.	Fase pré-processual.
Formas de participação popular.	Formas de participação popular.
Acordo ou Processamento judicial.	Mediação administrativa ou Mediação fundiária.

MEDIAÇÃO JUDICIAL	MEDIAÇÃO ADMINISTRATIVA
Litígio forma por meio da ação judicial.	Termo de acordo ou declínio a judicialização.
Fases próprias do Rito Especial Usucapião, Reintegração de Posse, Demarcatória, Desapropriação, entre outras.	Rito do Cartório de Registro Público de Imóveis com o procedimento de Averbação ou Anotação de certidões de legitimação de posse ou legitimação fundiária.
Fase instrutória padrão dos ritos especiais acima adotados.	
Fase de julgamento — Fase Recursal — Fase de Execução — Fase suspensiva.	
Arquivamento	

Fonte: Elaborada pela autora

É fundamental a reestruturação do processo para as hipóteses de procedimentos avançados de desenvolvimento dos atos, em fase probatória ou decisória ou suspensiva do processo judiciais, com enfoque em designar audiência pública, com o intuito de levar ao êxito formas de participação popular, para obter acordos homologados individuais ou coletivos, com efeitos vinculativos fundiários ou remeter ao processamento administrativo.

A sugestão de parcerias de consórcio do setor público e privado, na consecução de regularização fundiária dos imóveis em litígio e entrega da certidão de legitimação possessória ou a escritura do imóvel aos cidadãos atingidos pelo problema fundiário.

Com a ressalva da participação obrigatória do advogado e mediador especializado e capacitado, bem como a representatividade de todas as entidades envolvidas e interessadas na solução do problema ambiental e fundiário, além da presença de representantes do próprio Poder Judiciário e Poder Executivo, bem como órgãos reguladores nas sessões de mediação (TARTUCE, 2016; CHACUR, 2014; CHACUR, 2019; CEBOLA, 2020).

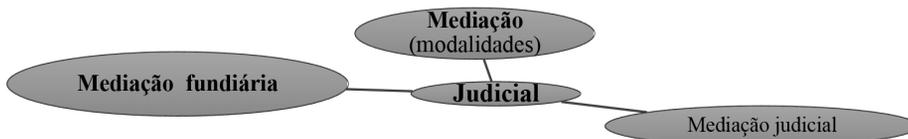
Como suporte desses instrumentos e metodologia também o uso da inteligência artificial, com o uso de mediação *online* (ADR e ODR)³, em todas as formas em separado e as modalidades descritas em tabela própria, porém, conexo de solucionabilidade e do canal de sistemas de comunicação e informações de dados de sistemas validados e certificadas, pelos órgãos públicos e delegados.

Os ritos especiais e procedimentos judiciais utilizados para a resolução e os mecanismos de tratamento de resolução de conflitos ambientais e fundiários judicializados urbanos estão inadequados no sistema de funcionamento e gestão do Poder Executivo e do Poder Judiciário brasileiro (CHACUR, 2012).

A proposta descrita abaixo destaca essa nova modalidade de **mediação fundiária**, principalmente, dentro das estruturas e funções do Poder Judiciário, nas vias administrativa e judicial; como descreve o fluxograma.

3 ADR — *Alternative Dispute Resolution*.

FIGURA 4
DIAGRAMA DE REDE COMPLEXA ESTRUTURAL JUDICIAL DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS FUNDIÁRIOS E DELEGAÇÕES DE SERVIÇOS



Fonte: Elaborada pela autora

No caso em tela de mediação em assuntos de regularização ambiental e fundiária urbana resta incluir o uso de instrumentos urbanísticos e novas metodologias de solução e resolução de conflitos judiciais aplicando-se a obrigatoriedade de pré-fases de mediação comunitária, em todas as modalidades e graus de escalas de participação da sociedade civil, com a interlocução da comunidade junto aos órgãos públicos.

Com o apoio das entidades associativas de bairros, participação ativa das Assistentes Sociais, a atuação da Polícia Militar, a presença de representantes dos setores econômicos e sociais e autoridades públicas no ato das negociações e tratativas das mediações fundiárias e ambientais, para a solução destes problemas.

O modelo autônomo de Mediação fundiária pode aproveitar o misto desse modelo padrão de processamento do conteúdo de ambas as esferas de resolução de conflitos fundiários urbanos, mantendo suas características do processamento de regularização fundiária, com os *efeitos vinculativos* de suas decisões dirigidas aos órgãos delegados administrativos, com o aproveitamento de atos judiciais e a remessa de informações aos Cartórios de Registro de Imóveis, em favor da economia e eficiência das gestões cartorárias, abaixo demonstrado.

FIGURA 5
DIAGRAMA DE REDE COMPLEXA DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS FUNDIÁRIOS



Fonte: Elaborada pela autora

A criação desta modalidade de mediação fundiária requer a aplicação de metodologias e instrumentos ambientais e urbanísticos, em todas as esferas administrativas e judiciais, com o envolvimento dos sujeitos e entidades envolvidas na solução do problema, com o apoio dos órgãos públicos nas instâncias competentes, nas denominadas redes complexas e sistêmicas de solução de problemas.

3. A PROPOSTA DE ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA MEDIAÇÃO FUNDIÁRIA

Neste processamento de regularização fundiária urbana é preciso criar uma estrutura com atribuições definidas de funções de regularização fundiária, com atos administrativos com efeito vinculativo e informados a atividade gestora de imóveis na Secretaria de Habitação do Município das cidades e integrado com o sistema informatizado do Cartório de Registro de Imóveis Públicos da comarca local e estabelecer vínculos com o sistema informatizado do Poder Judiciário.

FIGURA 6
DIAGRAMA DE REDE COMPLEXA ESTRUTURAL DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS FUNDIÁRIOS



Fonte: Elaborada pela autora

Como acima exposto é preciso criar uma reestruturação da organização da Administração Pública direta e indireta centralizada e descentralizada, com a desconcentração de competências e a simplificação de procedimentos, com controladoria de resultados.

A distribuição organizacional de competências e protegendo a sua autonomia interfederativa dos governos na esfera federal, estadual e municipal, porém, para cada qual, propiciando uma rede interativa de canais de comunicação de informações registras e notariais, com a projeção da viabilidade de implementação de políticas públicas e agendamento de um calendário do planejamento orçamentários de destinação de recursos, para cumprir as metas e ações diretas de regularização fundiária focal.

Os governos manterão a autonomia de gestão e controle financeiro promovendo o repartilhamento de recursos e orçamentos dotados de prévia tomada de preço ou licitação à depender da modalidade da participação da entidade interessada, associação civil ou qualquer cidadão, regulado por esferas hierárquicas superiores em uma interconexão de sistemas fiscalizatórios e reguladores de projetos e serviços de regularização fundiária urbana.

Esta condição de governança interfederativa recairia na indagação sobre a autonomia dos Estados da Federação e manifestação contrária ao controle externo estatal. Ocorre que, em tempos de tecnologia e mutações rápidas de ciclos dinâmicos da vida, em uma

rede de informações e interesses múltiplos, com inúmeras pessoas e sujeitos de interesses envolvidos na teia complexa do sistema recomendam-se instrumentos de controle mitigador de possíveis desvios de conduta dos agentes públicos e privados, para atender eventual prática de corrupção sistêmica ou a garantir a proteção do grau de exposição do ente federativo em relações cooperativas, sistemas integrados e redes complexas.

Na esfera federal além da estrutura organizacional e funcional acima exposta dos estados-membros, a sugestão de criar um órgão descentralizado da Administração Pública, com o fim de regulação das atividades e serviços de regularização fundiária, em um sistema informatizado integrado, vinculados aos Tribunais de Contas e controladorias. De modo a monitorar os programas e projetos pelos meios de inteligência artificial, fornecidos e geridos pelo próprio Estado. Desta feita, informando as movimentações tributárias a todos os órgãos fazendários do fisco, em todo o território nacional; pois não existem redes sistêmicas integradas e compartilhadas de informações destas questões ambientais e fundiárias, e seus reflexos econômicos e fiscais, entre os entes federados e os órgãos fiscalizatórios, para levar-se à cotento, a regularização fundiária urbana e a distribuição econômica, tributária e equitativa das despesas e custos públicos, para o desenvolvimento das cidades e municípios.

Na esfera estatal promover a revitalização das atribuições e competências do Tribunal de Contas do Estado trazendo à tona o debate da forma de indicação de seus membros, com possíveis eleições e participação livre e aberta, também de representantes da sociedade civil. A sugestão é reforçar a autonomia das entidades de controladoria, já existentes nas competências estatais, criando uma nova forma de indicação dos membros da Controladoria do Município e Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas da União acrescentando no quadro de participação dos membros dos respectivos tribunais, um representante da sociedade civil ou entidades não governamentais com direito a voto e conferindo a participação nos debates, para a votação e aprovação final dos programas e prestação de contas dos recursos públicos. Para tais providencias, é fundamental promover a revitalização das atribuições e competências do Tribunal de Contas do Estado trazendo à tona o debate da forma de indicação de seus membros, com possíveis eleições e participação livre e aberta, também de representantes da sociedade civil.

Na esfera municipal, a alternativa é a criação de uma autarquia local nos Municípios composta por Entidade reguladora composta por Conselhos, Juntas Administrativas e Câmaras privadas e Controladoria Municipal, cada qual com atribuições e competências com a finalidade específica para receber as inscrições de projetos ou demandas individuais solicitando a regularização fundiária de seu imóvel gerido pelas Prefeituras Municipais, em conjunto, com outras entidades e empresas envolvidas na área e vinculadas as respectivas secretarias da municipalidade (TORRES, 2009; ALVES, 2020) ⁴.

⁴ *La propiedad urbana y rural en el Perú, debe ser de acuerdo a ley, un mecanismo impulsor del desarrollo integral: empresa, capital, gerencia, tecnología y como consecuencia de económico, social y cultura, en el*

No caso em tela, ao tratar da temática de Regularização fundiária urbana sugere-se a utilização da terminologia estrutural de Conselhos ou Juntas administrativas de Mediação de conflitos fundiários urbanos, em sede de autarquias municipais vinculadas ao Município.

É importante a criação desta estrutura e funções em redes complexas de trocas de informações e gestão de dados para viabilizar a via alternativa de resolução de conflitos judiciais declinados a via administrativa dos cartórios extrajudiciais e delegados ou respectivas câmaras privadas ou públicas das autarquias municipais. Para aquelas hipóteses que restam somente a via judicial também a alternativa da mediação fundiária em redes complexas estruturais de solução de problemas fundiários, com o suporte de apoio tecnológico, técnico e jurídico de resolução de conflitos fundiários urbanos.

4. PROCESSAMENTO DA MEDIAÇÃO FUNDIÁRIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Surge um novo modelo a ser testado de participação popular na solução de problemas ambientais e fundiários no Brasil.

A etapa de participação popular deve ser adotada em várias oportunidades e momentos distintos, como imperativo categórico obrigatório de todas as fases do procedimento da REURB — Social ou REURB — Especial, com formatos diversos de comunicação e participação dos afetados e interessados, com agentes condutores diferentes em cada nível e grau de diálogo na sequência dos trabalhos, à depender dos interesses conflitivos e do conflito, e das informações trocadas, provas apresentadas, demandas e interesse público pertinente, com a eventual obrigatoriedade de representação dos legitimados por meio de órgãos estatais (CAFRUNE,2016; TARTUCCE, 2015; HAMER,2016).

No tocante, a processamento das fases da Mediação fundiária é obrigatória a audiência pública com a presença dos moradores, os quais terão direito a voto e tomadas de decisões no espaço em semicírculos e redondos, gerando a interação direta de todos os membros da reunião, somente incorrendo em consenso após esclarecidos todos os pontos controvertidos, técnicos e jurídicos consequentes, e resultar em um documento

corto y mediano plazo. El Decreto Legislativo 803 crea con este objetivo el sistema de formalización de la propiedad, integrado por COFOPRI, REGISTRO PREDIAL URBANO, FOPROP y TRIBUNAL ESPECIAL DE LA PROPIEDAD, que pretenden garantizar un eficiente y activo proceso de titulación a favor de los propietarios de predios urbanos sin documentos que acrediten su dominio. El derecho de los pobladores a tener títulos de propiedad, debe hacerse realidad en armonía a las disposiciones de la nueva ley, de manera que los inmuebles formalizados sirvan de garantía real suficiente para la obtención de créditos en los asentamientos humanos urbano marginales, urbanizaciones populares de interés social, centros poblados, asociaciones y cooperativas de vivienda (TORRES, 2009, p. 4-10).

hábil com efeito vinculativo da legitimação possessória ou legitimação fundiária dos imóveis ou gerando um termo de acordo homologado pelo Ministério Público e Poder Judiciário, levando a efeito e êxito o registro no Cartório de Registro Público de Imóveis da circunscrição. Para tanto, é recomendável a utilização de toda a estrutura de rede complexa de solução de problemas fundiários para garantir o êxito de uma iniciativa de modelo de solução de conflitos fundiários urbanos, com resultados positivos de mediação fundiária urbana, evitando a judicialização dos conflitos de interesses e vinculando os atos judiciais e administrativos na via inversa ou versa conforme o momento da fase dos procedimentos de regularização fundiária. Caso haja pendências de conflituosidade de ações judicializadas de conflitos fundiários sugere-se o deslocamento de competências descentralizadas administrativas e a transferência de atribuições de resolução de conflitos na via extrajudicial para a solução de problemas fundiários, com a participação popular em audiências prévia, e, após o resultado, a posterior informação de mediação positiva ou negativa devolvida ao órgão judiciário, para o arquivamento dos autos físicos ou digitais do processo.

Nas situações de mediação fundiária, em caráter autônomo, estabelecer o aceite do processamento duplo nas vias diretas e indiretas, em ritos especiais processados nos órgãos judiciários e administrativos, o que dependerá de alteração legislativa em ambos os textos normativos das normas internas das esferas administrativas e judiciais, para implantar a base de metodologia de funcionamento e organização da modelagem de mediação fundiária, os canais de sistemas de informação e certificação de registros e validar a base de dados de decisões judiciais com efeito administrativo vinculativo, para várias plataformas dos órgãos públicos centralizados ou descentralizados no sistema nacional.

A ressalva é a existência destas iniciativas de reformulação das normas internas do processamento eletrônico de Registros Públicos de Imóveis, porém, não existe a previsão desta proposta de comunicação de processamentos e informações entre os órgãos administrativos, judiciários e delegados, para tal fim de vinculação e efeitos imediatos da decisão, em sede extrajudicial.

Neste sistema de governança compartilhada dos órgãos administrativos e judiciais é fundamental geral um modelo padrão sistêmico de solução de conflitos judicializados e problemas fundiários, à ser adotado como uma política pública nacional de distribuição de solo e regularização fundiária no Brasil.

Como se apresenta o diagrama abaixo descrevendo os atores e envolvidos na solução dos problemas complexos, em uma rede complexa de partes interessadas em todos os graus e níveis de diálogo e tomada de decisão, com responsabilidades individuais e compartilhadas, em proveito do equilíbrio da representatividade, com segurança ao direito dos legitimados, favorecendo o direito e a participação ativa dos cidadãos, contribuindo com o estreitamento da sociedade com os entes representativos das entidades e órgãos públicos, e, entes federativos (Figura 7).

FIGURA 7
DIAGRAMA DE REDE COMPLEXA ESTRUTURAL DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS FUNDIÁRIOS



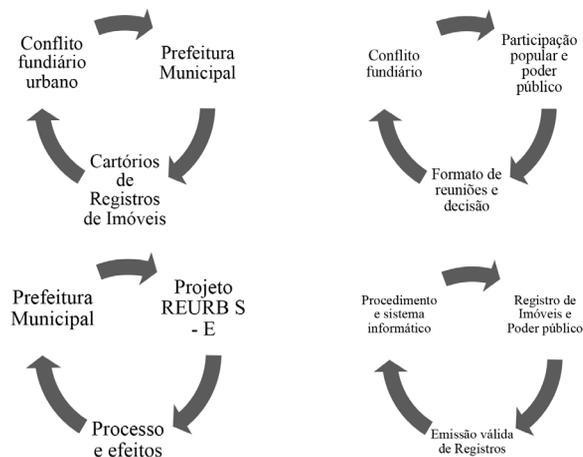
Fonte: Elaborada pela autora

5. O MODELO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA MEDIAÇÃO AMBIENTAL E FUNDIÁRIA

Os formatos de participação comunitária precedem de planejamento de sessões de entrevistas, fórum, workshop, reunião ou painéis, à depender da especificidade da demanda e complexidade dos sistemas envolvidos no conflito ou problema fundiário e ambiental. O planejamento de atividades devem indicar previamente o nível de confidencialidade dos interesses em jogo e os limites de sua confidencialidade, e os objetivos para a consecução dos fins propostos de regularização ambiental e fundiária de uma comunidade afetada.

De forma sistemática a participação deve ser circular, colaborativas multiplurais, inclusivas e transparentes levando os atores sociais a uma identificação do problema, elencando as suas necessidades e demandas, em busca das melhores soluções ambientais e urbanísticas, em todas as acima indicadas fases de decisões sobre o conflito (FISCHER, 1991; LOPES, 2019; CEBOLA, 2020).

FIGURA 8
DIAGRAMA DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS FUNDIÁRIOS NA ESFERA ADMINISTRATIVA



Fonte: Elaborada pela autora.

Nesta escala e grau de participação popular no processo de regularização fundiária urbana é oportuno utilizar o maior número de mecanismos de projeções narrativas circulares, com um caráter transformativo da fala da ação do sujeito ator de suas próprias histórias e contexto local de moradia (COOB, 2013; BUSH E FOLGER, 2014).

TABELA 9
GRAUS E ESCALAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SOLUÇÃO DE PROBLEMAS FUNDIÁRIOS

ATIVIDADE	NÍVEL DE CONFIDENCIALIDADE	OBJETIVO	GESTÃO DE CONFIDENCIALIDADE
Entrevistas e reuniões individuais com os interessados	Total	Análise dos interessados Obtenção de informações das partes Inventários e análise das experiências dos interessados.	Proteção das informações e reflexões em espaços internos de diálogo espontâneo de troca direta e restrita.
Encontros	Quase total	Obtenção da informação Análise de experiência Reflexão sobre o processo Desenvolvimento de resultados como inputs para outras fases.	Proteção das informações e reflexões em espaços externos de diálogo com a comunidade de troca coletiva e quase-restrita.
Painéis com os grupos de interessados	Variada	Compilação de informações específicas do caso Exploração de possíveis articulações e parcerias.	Espaço de intercâmbio de informações e esclarecimentos das funções e papéis de cada interessado ou agente público envolvido no conflito.
Fóruns abertos	Nenhuma	Envolvimento dos interessados Garantia de transparência Fornecimento de informações Promoção do debate e da reflexão entre todos os interessados Divulgação dos resultados.	Espaços abertos com o fito de trazer os problemas e as soluções de enfrentamento de pacificação do conflito emanando um relatório final remetido aos interessados e órgãos públicos envolvidos na demanda.
Interação online	Nenhuma	Alargamento do diálogo para além dos presentes eventos Promoção do envolvimento entre eventos.	Espaço democrático e facilitador de reflexão e troca de informações abertas de desafios e metas de implementação do projeto.
Avaliação e Gestão	Nenhuma	Sistemas internos e externos de informações e comunicação de indicadores de qualidade de serviços públicos e demandas focais.	Espaço de informação e comunicação do sistema e entre sistemas privados e públicos gerando vínculos de efeitos imediatos de validação da proposta, até findar acordo homologado ou registro do direito.

Fonte: modelo adaptado do Projeto "MAR Gov." e incluído o sistema de gerenciamento de sistema de graus de avaliação da qualidade de serviços públicos e comunicação entre os setores e órgãos públicos administrativos e judicial do Estado nacional.

A estrutura do processo de participação apresenta uma prática desenvolvida em uma proposta do projeto de sessões participativas e modelos cooperativos e sistêmicos do

“Projeto MARGOV” realizado pelo governo português, após a análise dos documentos e relatórios a advertência de utilização da ordem inversa dos níveis de graus de escalada de conflituosidade de Glasl (1980) como pressuposto de ruptura de elos lineares dos conflitos, evitando-se terminologias de endurecimento e de simples grau de debate, para gerar uma rede de polêmica, imagens e signos, coligações de personificação, estratégias de ameaças, aniquilamento do inimigo e estilhaçamento do inimigo para o abismo, até se chegar ao caos do entendimento do conflito, para elencar as opções de solução do problema (GLASL, 1980; FONSECA, 2010; ALUTT, 2015, VASCONCELOS, 2016) ⁵.

O processamento documental das reuniões junto a comunidade local afetada devem ser exigidas as mínimas formalidades de validade e efeitos da tomada de decisão, com total transparência e votação dos presentes, em caráter de tomada de decisões unânimes ou em maioria qualificada nos fins das sessões. Com o início de carta convite aos membros de lista prévia de levantamento do número de interessados domiciliados e as condições ambientais e urbanísticas de cada imóvel ou local habitado, assim indicando nominalmente os legitimados, para se obter um panorâma do grau e escala de conflituosidade ambiental, urbanística e social, daquela comunidade. Nestas reuniões é fundamental promover um espaço democrático de voluntariedade individual e completa de participação dos interessados nas audiências públicas fomentando os diálogos e a abertura da fala para a projeção dos pedidos do local afetado, com a participação voluntária condicionada ou forçada de entidades representativas, as quais trarão sugestões de possibilidades de condução de tratativas, daquilo que pode ser negociado e àquilo que invariavelmente será objeto de ações de programas de políticas públicas do poder público (CEBOLA, 2020).

Esses níveis são classificados pelos parâmetros de voluntariedade completa, parcial, condicionada ou forçada e depende do grau de confiança no processo conduzido pelos facilitadores e agentes públicos.

CONCLUSÃO

Diante do caráter científico da tese apresentadas as propostas das premissas teóricas dos fundamentos de teoria mista do conflito em redes complexas, com modelos de processamentos de modos autônomo ou híbrido à depender da classificação do conflito judicializado ou não-judicializado, com uma visão macro-etnográfica das disputas sociais e judiciais, embasadas na dogmática positivista e jurídica, o surgimento de novas modalidades de mediação, inclusive, a modalidade da **mediação fundiária**, no Brasil.

⁵ <https://www.wteamup.com/margov>. Leitura na íntegra do Projeto e do sistema de gerenciamento de informações na Faculdade de Ciências e Tecnologia de Lisboa (FCTL — Portugal).

Apesar de inúmeras legislações atualizadas sobre a linha temática e o assunto da regularização fundiária no sistema jurídico-legal brasileiro, carecem de rupturas dogmáticas, novas metodologias, alterações em sistemas de plataformas digitais, mudanças legislativas, para levar a contento a proposta da regularização fundiária.

Existem lacunas acerca de alguns requisitos do instituto de Mediação merecendo tratamento de sua aplicação transversal metodológica de instrumentos à serem utilizados pelos técnicos e instituições, estabelecendo as estratégias de ênfase na participação popular e cooparticipação de entidades públicas e privadas na solução dos casos, com a descrição dos limites de responsabilidades dos agentes públicos no ato de tomada de decisões deliberativas de políticas públicas afeitas as questões fundiárias nos municípios.

Por conseguinte, cumpre essa nova modalidade de mediação fundiária versar sobre formatos de (re) solução de conflitos ambientais, com novas práticas descentralizadas e desconcentradas reguladas, para o cumprimento da racionalidade do atendimento e serviços fundiários, em favor da distribuição de moradia, contribuindo com a diminuição das desigualdades e da pobreza, cumprindo com o objetivo basilar de pacificação dos conflitos socioambientais e fundiários nas cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Rafael Alves. **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos fundiários urbanos no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.
- ALVES SILVA, Franklyn Roger e ESTEVES, Diogo do Couto. **A Nova Disciplina da Legitimação Extraordinária da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil**. In: DIDIER JUNIOR, Fredie; SOUZA, José Augusto Garcia de (coords.) *Repercussões do Novo CPC – Vol. 5 – Defensoria Pública*. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 313-344.
- ALUTT, Antonio Garcial. *Sustainability in the 21st Century – The Power of Dialogue*. 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. In revista de direito do Estado, ano 4, n.º 13:71-91 jan/mar 2009, p.75.
- CAFRUNE, M. **A judicialização dos conflitos urbanos-ambientais na América Latina**. Revista Direito&Praxis. Disponível:https://www.researchgate.net/profile/Marcelo_Cafrune/publication/303401771_Mediacao_de_Conflitos_Fundiarios_Urbanos_do_Debate_Teorico_a_Construcao_Politica/links/5740dbac08ae298602ebb894.pdf?origin=publication_detail, 19 de Outubro de 2016.
- CHACUR, R. L. Q.; OLIVEIRA, C. M. **Modelo Descentralizado de Mediação para Resolução de Conflitos de Reforma fundiária urbana**. XXVI Encontro Nacional de Pesquisa de Pós-Graduação – CONPEDI. Revista de Formas Consensuais de Resolução de Conflitos Brasília, 2017.
- , **Ocupação de espaços urbanos: a Ciência e a filosofia em tempos de Democracia**. Simpósio Internacional sobre Direito Atual. Universidade Lusófona do Porto. Porto, 2018.
- OLIVEIRA, Celso Maran de. **Novo Código de Processo Civil versus a Judicialização para a Implementação das Políticas Públicas do Meio Ambiente**. In: I CONGRESSO NOVOS DIREITOS. São Carlos. Anais. São Carlos, 2015.
- OLIVEIRA, C.M. O. **Novo Código de Processo Civil e as ações possessórias contra coletividades: avanços ou retrocessos**. Anais de Evento. DOI: [10.13140/RG.2.2.28846.20808](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28846.20808). Conference: I Congresso Internacional de Ciências Jurídicas da Faculdade de Londrina, Pavilhão Londrina Shopping. Londrina, 2017.
- CEBOLA, Cátia. **Legal impact of robots in civil liability and taxation: wat we know, trends and challenges**. CM Cebola, C Sa, JL Martins, TA Ramalho. Economic and Social Development: Book of Proceedings, 2020, 135-143

- FONSECA, Rui Brito. **Ambiente, Ciência e Cidadãos**. Edição Esfera do Caos, Portugal, 2015.
- FONSECA, Clécio de Jesus; SILVA, Gabriela Mateus de Fontes; MARQUES, Leandro de Souza; BARBUDA, Lucas; CASTRO, Cassio Marcelo Silva. **Importância do SIG para Cadastro Territorial e Planejamento Rural no Brasil**. Artigo de Revisão. C&D-Revista Eletrônica da Fainor, Vitória da Conquista, v.9, n.1, p.74-88, jan./jun. 2016.
- FISCHER, Roger; PATTON, Bruce & URY, William. **Como chegar ao sim**. Editora Imago, Rio de Janeiro, 1994.
- KMIEK, Keenan D. *The origin and current meanings of judicial review*. *Califórnia Law Reviv*, oct, 2004.
- LOPES, André Luiz. **A legitimidade ativa ad causam na ação popular ambiental**. *Revista Amagis Jurídica*, [S.l.], n. 8, p. 175-190, ago. 2019. ISSN 2674-8908. Disponível em: <<https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/132>>. Acesso em: 16 mar. 2020.
- MARSHALL, William P. *Conservatives and Seven sins of judicial activism*. University of Colorado. Law — REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. Editora Saraiva, 27 edição, Saraiva, 2002.
- , **Teoria Tridimensional do Direito**. Editora Saraiva, 5.ª edição, Saraiva, 1994.
- SIX, Jean François Six, **Dinâmica da Mediação**, tradução Agda Arruda Barbosa, Gisele Groeninza de Almeida e Eliana Riberti Nazareth, Belo Horizonte, Del Rey, 2001.
- TARTUCE, Fernanda. **Mediação para Resolução de Conflitos**. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2016.
- VASCONCELOS, Lia. Úrsula Caser, Flávia Silva, Marilisa Coelho, Rita Sá, Graça Gonçalves, Maria João Ramos Pereira, José Carlos Ferreira, Marco Painho, Fernando Dias, Oscar Vidal Calbet, Tiago Humberto Oliveira (2015) **Collaborative Governance in Marine Protected Areas — the Eco-Social Dialogue in the Empowerment of Changing Agents for the Sustainability of the Oceans in Sustainability in the 21st century — The Power of Dialogue** pp. 23-32, Lia Vasconcelos (coord. & ed), Flavia Silva (ed), Cafilesa. (ISBN 978-9898745-58-3), 2015.

Perequação em contexto de reabilitação urbana

Os mecanismos de perequação em face da evolução do conceito de reabilitação urbana

Pedro Sacchetti Teixeira de Sousa ¹

Sumário: O presente trabalho aborda a evolução do conceito de reabilitação urbana, os mecanismos de perequação e, em especial, a temática da perequação em contexto de reabilitação urbana, com particular enfoque em determinadas situações em que existe uma complexidade acrescida e em que se torna mais premente a adoção de mecanismos de perequação adaptados ao caso concreto.

Palavras-chave: Reabilitação Urbana; Mecanismos de Perequação; Função Social da Propriedade; Gentrificação; Políticas de Habitação.

1. BREVE INTRODUÇÃO

Os mecanismos de perequação de benefícios e encargos decorrentes do planeamento urbanístico são instrumentos fundamentais para assegurar a equidade no tratamento de todos os detentores de interesses legítimos na área do plano ou da operação urbanística. O princípio da igualdade assume uma importância fundamental no direito do urbanismo ², sendo a existência de mecanismos de perequação condição de legitimação dos poderes de que a administração dispõe para conformar o conteúdo do direito de propriedade privada sobre os solos urbanos através de instrumentos de planeamento ou de outros instrumentos ³.

¹ Mestre e advogado na sociedade de advogados Uría Menéndez — Proença de Carvalho, integrando os Departamentos de Direito Imobiliário e de Direito Público.

² Cfr. Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, *Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais*, Coimbra, Almedina, 2021, p. 352, “Embora a primeira impressão que ressalta do confronto entre o plano e o princípio da igualdade seja a de que aquele constitui uma negação deste, já que o plano tem um carácter necessariamente discriminatório e é fonte de desigualdades em relação aos proprietários (...), o certo é que o princípio constitucional da igualdade não pode deixar de constituir um limite à discricionariedade do plano (art. 266.º, n.º 2, da CRP)”.

³ Neste sentido Claudio Monteiro, “A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico”, disponível em <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2658/documento/036EHSF1.pdf? id=1916>, p. 7, “O princípio da igualdade surge-nos, assim, antes de mais, como um limite à discricionariedade na ponderação dos diversos interesses envolvidos no plano. Enquanto limite à discricionariedade de planeamento, o princípio da igualdade traduz essencialmente a ideia de proibição de arbítrio”. No mesmo sentido, Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, *Op. Cit.*, p. 400: “A garantia da observância do princípio da igualdade constitui, assim, simultaneamente, a

O plano atribui direitos, mas também impõe encargos (que podem, inclusivamente, justificar o direito dos afetados a serem indemnizados)⁴, daqui emergindo primordialmente a necessidade de perequação⁵. A função social da propriedade também assume um papel relevante e justificador da existência de mecanismos perequativos.

Porém, além de darem resposta a um ideal de justiça e de equidade, os mecanismos de perequação, se corretamente desenhados, podem constituir também fatores de incentivo dos particulares e demais interessados para participarem ativamente em operações urbanísticas, em geral, e de reabilitação urbana, em particular.

Por outro lado, em especial no contexto da reabilitação urbana, estes mecanismos devem ser pensados por forma a obstarem à gentrificação das áreas urbanas que são objeto de intervenção e à perda das suas características diferenciadoras (sob pena da reabilitação não cumprir os objetivos legalmente definidos e de perda do valor social e económico resultante da operação de reabilitação). Em sede de reabilitação urbana, em que as operações urbanísticas podem assumir uma grande complexidade e em que poderá existir uma maior dificuldade em aferir os benefícios e encargos decorrentes de determinada operação para cada envolvido (desde logo, por se intervir em uma realidade pré-existente), torna-se ainda mais relevante a existência de mecanismos de perequação eficientes e ágeis, que possam adaptar-se ao caso concreto.

No presente trabalho abordar-se-á a evolução do conceito de reabilitação urbana, os mecanismos de perequação e, em especial, a temática da perequação em contexto de reabilitação urbana, com particular enfoque em determinadas situações em que existe uma complexidade acrescida e em que se torna mais premente a adoção de mecanismos de perequação adaptados ao caso concreto.

2. A REABILITAÇÃO URBANA

2.1. Noção e evolução do conceito legal de reabilitação urbana

O regime jurídico da reabilitação urbana (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de

via da legitimidade do planeamento urbanístico, a porta da aceitação dos planos pelos particulares e o caminho que pode conduzir à eliminação de toda a sorte de pressões dos proprietários na fase de elaboração dos planos (...)

4 Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, Op. Cit., p. 402, "(...) um indivíduo que, em comparação com os restantes cidadãos, suporta um sacrifício especial e grave ou anormal em benefício da comunidade deve ser, por efeito do princípio da igualdade, indemnizado por essa mesma comunidade. A sua aplicação, no âmbito dos planos diz respeito às denominadas expropriações do plano (...)

5 Perequação que é definido no dicionário da língua portuguesa como "Ato de distribuir ou tornar igual uma coisa entre várias pessoas ou entre vários itens". Por sua vez, no Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, que procede à fixação dos conceitos técnicos atualizados nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, refere-se que "A perequação consiste na redistribuição equitativa dos benefícios e dos encargos resultantes da execução de um instrumento de gestão territorial vinculativo dos particulares ou de outro instrumento de intervenção urbanística a que a lei atribua esse efeito".

23 de outubro) compreende, na redação atualmente em vigor, (i) por um lado, normas aplicáveis à reabilitação urbana ⁶ em áreas de reabilitação urbana ⁷ (que constituem a maior parte do diploma, correspondendo à sua parte II) e, (ii) por outro lado, regras que compõem um regime especial de reabilitação urbana aplicável a operações urbanísticas de reabilitação que tenham por objeto edifícios ou frações ⁸ (constantes da parte III do diploma, nomeadamente os artigos 77.º-A e 77.º B).

O atual regime jurídico da reabilitação urbana tem a sua génese em diversos regimes jurídicos anteriores. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de janeiro (regime jurídico de renovação urbana) é visto como o precursor dos atuais diplomas que regem a reabilitação urbana em Portugal. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro (lei dos solos), definiu as áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, previstas e reguladas no capítulo XI desse diploma; Acresce que o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, estabeleceu o regime excecional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, constituindo aquela que se considera ser a primeira regulamentação global da reabilitação urbana em Portugal.

A reabilitação urbana tem, entre outros, por objetivo — tal como definido no diploma — (i) a requalificação e revitalização das cidades, em particular das suas áreas mais degradadas, (ii) contrariar tendências de expansão urbana (evitando os inerentes desperdícios territoriais, financeiros e ambientais), (iii) a qualificação do parque habitacional, (iv) garantir a proteção e promover a valorização do património cultural, (v) assegurar a integração funcional e a diversidade económica e sócio-cultural nos tecidos urbanos existentes (evitando, assim, a gentrificação desses territórios) e (vi) requalificar os espaços verdes, os espaços urbanos e os equipamentos de utilização coletiva ⁹.

⁶ O conceito de reabilitação urbana é definido como “a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios” (vide alínea j) do art. 2.º do diploma).

⁷ Definida na alínea b) do artigo 2.º do diploma como “a área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana aprovada em instrumento próprio ou em plano de pormenor de reabilitação urbana”.

⁸ A reabilitação de edifícios é definida como “a forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às frações eventualmente integradas nesse edifício, ou a conceder-lhes novas aptidões funcionais, determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, podendo compreender uma ou mais operações urbanísticas” (cfr. alínea i) do art. 2.º do Decreto — Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro).

⁹ Como refere Susana Tavares da Silva, “Reabilitação Urbana: conceitos e princípios”, in *Temas Cedoua: O novo regime da reabilitação urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 7-20, p. 3, “O legislador optou,

Alguns dos princípios gerais de política de reabilitação urbana são elencados no regime jurídico da reabilitação urbana ¹⁰, nomeadamente: o princípio da responsabilização ¹¹, o princípio da subsidiariedade da ação pública ¹², o princípio da solidariedade intergeracional, o princípio da sustentabilidade, o princípio da integração, o princípio da coordenação, o princípio da contratualização, o princípio da proteção do existente, o princípio da justa ponderação e o princípio da equidade ¹³. Este último assume um especial relevo em matéria de perequação, visando justamente assegurar a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da execução das operações de reabilitação urbana.

2.2. Novas perspetivas sobre a reabilitação urbana

2.2.1. A reabilitação urbana como meio de contenção da expansão urbana

Conforme acima exposto, um dos objetivos da reabilitação urbana é contrariar tendências de expansão urbana, assim evitando desperdícios territoriais, financeiros ou ambientais ¹⁴. Note-se que não são apenas as políticas de reabilitação urbana que visam combater a expansão urbana, pois existem outros instrumentos legislativos e políticas públicas

portanto, como aliás o próprio confessa no preâmbulo do diploma, por adoptar um conceito amplo de reabilitação urbana, que não se atem a aspectos da vertente imobiliária ou patrimonial, mas que aponta antes para uma disciplina integrada, coordenada e dirigida (acrescentamos nós) das intervenções, à semelhança do que aconteceu noutros países, onde as crises nos inner cities reclamaram uma intervenção estadual de âmbito nacional, regional e local para resolver fenómenos que estão para além da degradação do edificado (ex. congestionamento urbano e redução da poluição, urbanismo inclusivo, etc)".

¹⁰ Como referem Fernanda Paula Oliveira, Cláudia Alves e Dulce Lopes, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado*, Coimbra, Almedina, 2011, p. 54, "valem neste domínio todos os restantes princípios que regulam em geral a actividade administrativa", entre os quais destacam o princípio da proporcionalidade.

¹¹ Susana Tavares da Silva, Op. Cit., p. 7, "Este princípio estabelece como orientação genérica a privatização do financiamento das operações de reabilitação urbana, o que significa que o cálculo dos respectivos custos deve ser repercutido sobre os proprietários dos imóveis e não sobre os contribuintes em geral".

¹² *Idem*, Op. Cit., p. 8, este princípio "(...) salvaguarda o "direito à primeira palavra" dos proprietários e demais titulares de direitos sobre os imóveis nas operações de reabilitação urbana. A necessidade de imprimir eficácia a este regime jurídico impede, porém, que aqueles disponham em absoluto dessas operações, deixando na sua disponibilidade a opção pela realização das operações ou mesmo a determinação do momento da sua realização, sob pena de poder comprometer os objectivos desta política".

¹³ Fernanda Paula Oliveira, Cláudia Alves e Dulce Lopes, Op. Cit., p. 53, assinalam que a formulação do princípio da equidade neste diploma corresponde a um alargamento das exigências de perequação: "os mecanismos perequativos podem ser mobilizados quer a área de reabilitação urbana seja delimitada por plano de pormenor quer por instrumento próprio".

¹⁴ Patrícia Oliveira e Luís Bragança, *Urban Rehabilitation Towards Sustainability*, Braga, Universidade do Minho, 28 de setembro de 2012, disponível em <http://hdl.handle.net/1822/21858>, p. 129, "The sustainable concern is nowadays reflected in construction, reconstruction and rehabilitation of the building and how it can contribute to a lower environmental impact."

que o fazem e que permitem que a possibilidade de expansão das áreas urbanas esteja hoje fortemente cerceada por diversas formas e mecanismos ¹⁵.

Com efeito, as expansões sucessivas e sem limite das áreas urbanas que ocorreram em Portugal nas últimas décadas, conjugado com a tendência de diminuição da população que se verifica, gera custos financeiros (desde logo de construção de infraestruturas públicas e privadas) e ambientais (por exemplo, aumento da distância das deslocações pendulares diárias e das consequentes emissões atmosféricas) que são hoje considerados insustentáveis e intoleráveis, bem como situações de excessiva construção em face da procura ¹⁶.

A par disto, a tendência de procura por parte da população jovem da vida nos centros das cidades, o mesmo ocorrendo com o setor do turismo (nomeadamente, por quem se dedica à atividade de exploração de estabelecimentos de alojamento local e pelos turistas), a que se junta as alterações à legislação do arrendamento urbano que permitiram uma maior flexibilidade das relações de arrendamento (embora a configuração do regime do arrendamento urbano venha variando ao longo dos últimos anos), gerou a necessidade e o interesse em reabilitar os centros urbanos, que se encontravam por vezes abandonados e sem investimento (público e privado).

Acresce que são conhecidos e estão estudados os problemas sociais e de exclusão resultantes da concentração de pessoas de baixos recursos em zonas periféricas e degradadas, sem os equipamentos e espaços públicos adequados e distantes dos centros de vida social, cultural e profissional ¹⁷. As políticas de reabilitação urbana visam também dar resposta a situações de exclusão de pessoas de baixos recursos económicos e profissionais dos centros das cidades, com a ocorrência do fenómeno denominado de “gentrificação” ¹⁸, que consiste na substituição dos moradores tradicionais dos centros das cidades por outros de

15 Cfr. Dulce Lopes, “Habitação, Regularização e Reabilitação: tendências em Portugal e no Brasil”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 115, jan./dez. 2020, p. 344, “Em oposição a este conceito [de reabilitação urbana] ou no outro extremo da intervenção urbanística, encontra-se a realidade da expansão urbana, que, pelo menos do ponto de vista legislativo (pense-se nos novos conceitos de classificação e de reclassificação de uso do solo), e na revisão dos instrumentos de planeamento municipal, se encontra em recessão”.

16 Conforme assinala Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 437, existe um novo paradigma de gestão territorial, que denomina de contenção.

17 Neste sentido, já em 2010 referia Dulce Lopes, “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização”, in *Temas Cedoua: O Novo Regime de Reabilitação Urbana*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 21, que as “políticas de reabilitação urbana são vistas como uma das mais desejáveis tendências de ocupação do território”.

18 Ana Gago e Agustin Cocola-Gant, “O Alojamento Local e a Gentrificação Turística em Alfama, Lisboa”, in Santos, Ana Cordeiro (org.). *A nova questão da habitação em Portugal: uma abordagem de economia política*, Lisboa, Actual, 2019, pp. 143-170, disponível em <http://hdl.handle.net/10451/39412>, p. 146, “O aumento e a manifestação de processos de gentrificação a nível global têm levado a que alguns investigadores se questionem sobre a conceptualização do processo, que se baseia em transformações socioespaciais observadas em contextos anglo-saxónicos, como Londres ou Nova Iorque. Embora estes contextos sejam úteis para se entender

mais elevado nível sócio-económico, por profissionais deslocados ou por turistas. O maior custo das obras de reabilitação urbana (tendencialmente superior ao de novas construções) contribui para esta realidade ¹⁹.

Desta forma, o fomento de políticas de reabilitação urbana vem dar resposta a uma necessidade financeira, ambiental e social premente de contenção da expansão urbana e de recuperação do parque habitacional nos centros urbanos e também em zonas periféricas.

2.2.2. O papel fundamental da reabilitação urbana na definição da política urbanística

A reabilitação urbana é um objetivo comum e hoje em dia primacial de diferentes políticas públicas, nomeadamente urbanística e do ambiente ²⁰, habitacional, das cidades, de proteção e valorização do património cultural, entre outras. Está, assim, no centro da ação política ²¹.

Pretende-se, atualmente e conforme já exposto, que seja a principal forma de intervenção no edificado e de desenvolvimento urbano, privilegiando-se a reabilitação para arrendamento habitacional. O pacote legislativo da Nova Geração de Políticas de Habitação, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.ºs 50-A/2018, de 2 de maio, é particularmente impressivo a este respeito.

a gentrificação no sentido clássico do termo, eles não contemplam outros cenários que também podem ser apelidados de gentrificação”.

¹⁹ Rosa Branco e Sónia Alves, “Urban Rehabilitation, governance, and housing affordability: lessons from Portugal”, in *Urban Research & Practice*, 2020, 13:2, 157-179, DOI:10.1080/17535069.2018.1510540, p. 157, “Many cities throughout the world struggle with the problem of how to rehabilitate urban areas without displacing lower-income residents”.

²⁰ Cfr. Paula Cabral Oliveira “Reabilitação Urbana — património e ambiente”, in *Temas Cedoua O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010, p. 206, “A política de ordenamento do território deverá, assim, prever mecanismos de apoio à prevenção ou minimização dos diferentes tipos de danos ambientais, nomeadamente através da requalificação das áreas urbanas degradadas e da reabilitação do seu ambiente”.

²¹ Como refere Susana Tavares da Silva, Op. Cit., p. 3, “a reabilitação urbana é actualmente um domínio no qual se entrecruzam necessariamente diferentes políticas. Para além do destaque, em nosso entender excessivo, que é dado à política urbanística, metamorfoseada em política das cidades, a reabilitação urbana é uma arena privilegiada para a realização de milestones relevantes de outras políticas económicas e sociais igualmente essenciais para o bem estar da população, como a política habitacional, a política de proteção e valorização do património cultural, a política do ambiente, a política de apoio à juventude e à terceira idade, para referir apenas as mais relevantes. A título instrumental, não podemos deixar de sublinhar que a reabilitação urbana se apoia ainda em importantes dimensões de política fiscal e económica (benefícios fiscais), de política financeira (subsídios públicos e endividamento municipal) e até de coesão económico social e económico territorial, potenciando fenómenos de federalismo, hoje tão em voga”. No mesmo sentido, Fernanda Paula Oliveira, “Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: perspectiva jurídica”, in *Temas Cedoua O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 118 e 119, “A reabilitação urbana apresenta-se como um domínio complexo na medida em que suscita questões que encontram resposta no âmbito de outras e distintas políticas públicas com as quais mantém especiais pontos de contacto (...)”.

Por outro lado, a necessidade de reabilitação urbana não se limita, atualmente, aos centros históricos, compreendendo outras áreas urbanas, mesmo periféricas, já construídas há algumas décadas, por vezes sem qualidade (e por isso a exigir obras de reabilitação) e sem equipamentos e espaços públicos que permitam uma vivência segura, integradora e agradável.

A reabilitação urbana passou, assim, a ser vista como um “primeiro ótimo”²². Sendo assim um regime jurídico fundamental, mas que interage de forma próxima com outros regimes jurídicos, em especial o do arrendamento urbano²³ (cujo anterior regime vinculístico é considerado uma das causas da degradação do património imobiliário dos centros das cidades; por sua vez, a maior flexibilidade do regime atual incentiva a reabilitação urbana), e também com outros como o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local (que incentivou a recuperação do edificado, mas pode fomentar a gentrificação) ou o regime jurídico das áreas urbanas de génese ilegal.

3. MECANISMOS DE PEREQUAÇÃO DE BENEFÍCIOS E ENCARGOS

3.1. A perequação na legislação portuguesa

Em Portugal, a perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico foi introduzida, no regime jurídico, com a aprovação da lei de bases da política de ordenamento do território (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto). O artigo 18.º deste diploma estabeleceu a obrigação legal de os instrumentos de planeamento vinculativos para os particulares preverem “*mecanismos equitativos de perequação compensatória, destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes*”. A citada disposição legal viria a ser posteriormente desenvolvida pelo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99 (nomeadamente, pelos seus artigos 135.º a 142.º)²⁴.

Porém, existem importantes exemplos anteriores de perequação, e nomeadamente em matéria de reabilitação urbana, em particular na reconstrução efetuada na sequência do

²² Conforme refere Dulce Lopes, na documentação de apoio à disciplina de reabilitação urbana, no âmbito da especialização em Direito do Urbanismo, do Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (2021/2022).

²³ Por exemplo, a primeira alteração ao regime jurídico da reabilitação urbana foi um complemento à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, conforme assinalam Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, “As recentes alterações ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana”, in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 19, setembro/outubro 2012, p. 12-26.

²⁴ Neste sentido Claudio Monteiro, Op. Cit., pp. 12 e seguintes.

terramoto de Lisboa de 1755, em que foi intervencionada uma ampla área urbana que se encontrava previamente ocupada e da qual resultou um desenho urbano diverso do anterior ²⁵.

As normas legais fundamentais em matéria de perequação atualmente em vigor ²⁶ resultam, em especial, do disposto nos artigos 3.º, alínea f) ²⁷, e 64.º a 66.º da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (“**Lei de Bases**”), e nos artigos 176.º a 183.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (“**RJIGT**”). A análise dessas normas permite retirar algumas ideias fundamentais, designadamente as seguintes:

- i. a redistribuição perequativa de benefícios aplica-se a todas as operações urbanísticas, sistemáticas e não sistemáticas;
- ii. a perequação tem duas abrangências geográficas, distintas mas complementares (cfr. número 3 do artigo 64.º da Lei de Bases e número 1 do artigo 176.º do RJIGT): a global, para cada unidade operativa de planeamento e gestão (“**UOPG**”), a estabelecer em plano territorial; e a local, entre proprietários no quadro de unidade de execução; ^{28 29}

²⁵ Cfr. Claudio Monteiro, Op. Cit., pp. 4 e seguintes: “estabeleceu-se um elaborado sistema de perequação compensatória, que visava atribuir a cada proprietário terrenos com uma localização e uma área de construção equivalentes, ou pelo menos aproximadas, àquelas que os seus terrenos dispunham anteriormente, através de um complexo mecanismo de «comutação» de área construída por área edificável no novo plano, envolvendo transferências, permutas e compensações recíprocas, não apenas entre proprietários e outros titulares de direitos sobre os terrenos, mas também entre estes e o Senado de Lisboa”.

²⁶ No entendimento de Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, Op. Cit., p. 411, as disposições legais em vigor “consagraram o princípio da redistribuição equitativa de benefícios e encargos decorrentes dos planos territoriais e definiram o respetivo regime jurídico (...). É aquele um princípio mais amplo e mais ambicioso do que o princípio da perequação compensatória dos benefícios e encargos decorrentes dos planos municipais entre proprietários dos solos, consagrado na legislação anterior (...). Com aquele novo princípio pretende-se, além desta finalidade, fazer participar o conjunto dos cidadãos abrangidos por um plano territorial nas mais-valias gerais atribuídas por um tal instrumento de planeamento”.

²⁷ Que estabelece o princípio geral de “Equidade, assegurando a justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos programas e planos territoriais e dos instrumentos de política de solos”, a que devem obedecer as políticas públicas e as atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

²⁸ Vide, a este propósito, a norma do artigo 198.º do regulamento do PDM de Matosinhos (similar a normas existentes em outros regulamentos, como é o caso do regulamento do PDM do Porto): “No âmbito de unidade de execução ocorrem dois processos perequativos complementares: a) A perequação aplicada ao somatório dos prédios integrados no processo de reparcelamento (...); b) A perequação interna, de distribuição de benefícios e encargos entre investidores (...)”.

²⁹ Como refere Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 10, quanto à delimitação de unidades de execução, “a responsabilidade última pela respetiva delimitação cabe sempre à câmara municipal, devendo esta garantir, em primeiro lugar,

iii. todos os planos territoriais que estabeleçam regras diretamente aplicáveis no licenciamento de operações urbanísticas devem garantir, à respectiva escala, a justa repartição dos benefícios e dos encargos.

O artigo 66.º da Lei de Bases define três tipos de redistribuição de benefícios e encargos: (i) a afetação social de mais-valias gerais atribuídas pelo plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal; (ii) a distribuição dos benefícios e encargos decorrentes do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal entre os proprietários fundiários (a denominada perequação intraplano, que é aquela que é essencialmente regulada nos artigos 176.º a 183.º do RJIGT); e (iii) a contribuição com áreas para a implementação, instalação e renovação de infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva.

A perequação tem, assim, por objetivos fundamentais ³⁰: (i) a redistribuição das mais — valias atribuídas pelo plano a alguns proprietários; (ii) a obtenção pelos Municípios de meios financeiros adicionais para a realização das infraestruturas urbanísticas e para o pagamento de indemnizações por expropriação, se necessárias ³¹; (iii) a disponibilização de terrenos e edifícios ao Município para a implementação, instalação ou renovação de infraestruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização coletiva, bem como para eventual compensação de particulares; (iv) o estímulo da oferta de terrenos para urbanização e construção, evitando — se a retenção dos solos com fins especulativos; e (v) a eliminação das pressões e influências dos proprietários ou grupos para orientar as soluções do plano na direção das suas intenções.

Incumbe aos Municípios, conforme referido, prever nos planos municipais mecanismos de perequação que respondam aos objetivos e princípios legalmente definidos. Os Municípios podem utilizar, designadamente (tratando-se, assim, de um elenco legal exemplificativo, podendo os Municípios adotar outros) ³², os seguintes mecanismos de perequação ³³,

que a área da unidade de execução proposta tem uma dimensão adequada para permitir um projeto urbano integrado e harmonioso bem como uma justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários. Tal significa, desde logo, que a área da unidade de execução não pode corresponder (ou não deve corresponder, em regra) ao limite da propriedade de um só interessado, por este limite raramente permitir um projeto que cumpra aquelas exigências”.

³⁰ Cfr. artigo 176.º do RJIGT e Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro.

³¹ Fernanda Paula Oliveira, *Idem*, p. 43, “estão impedidos mecanismos de perequação que funcionem unidirecionalmente (v. g., não podem dar uma edificabilidade superior à média apenas com o intuito de exigir o pagamento de compensações, não prevendo qualquer compensação por parte do município aos proprietários dos terrenos que tenham uma edificabilidade inferior à média). Os mecanismos de perequação, devem, contudo, funcionar também como instrumentos de arrecadação de receitas [alínea b)] e como instrumentos de política dos solos [alíneas c) e g)], desde que o objetivo previsto na alínea a) esteja cumprido”.

³² Fernanda Paula Oliveira, *Ibidem*, p. 165, refere que a administração dispõe de poderes discricionários na criação de mecanismos de perequação.

³³ Cfr. artigo 177.º do RJIGT.

que podem ser utilizados autónoma ou conjugadamente:

- i. estabelecimento da edificabilidade média do plano (um índice médio de utilização), que resulta da definição dos conceitos de edificabilidade — que o plano permite para cada área —, de direito abstrato de construção — que corresponde a uma edificabilidade média definida pelo plano que é igual para todos os proprietários — e de direito concreto de construção — resultado dos atos de controlo prévio urbanístico;
- ii. estabelecimento de uma área de cedência média; e
- iii. repartição dos custos de urbanização ³⁴.

Na legislação portuguesa estão previstas várias técnicas perequativas quanto à repartição de benefícios, designadamente a associação de proprietários no âmbito de unidades de execução, cedências em espécie, transferências de índices através da compra e venda de edificabilidade e a cobrança de taxas ³⁵, bem como, quanto à repartição dos encargos, nomeadamente, o estabelecimento de áreas de cedência média e a repartição dos custos de urbanização ³⁶.

3.2. A perequação na prática dos Municípios

Atento o acima exposto, em especial tendo em consideração o artigo 176.º do RJIGT e o número 2 do artigo 64.º da Lei de Bases, os planos territoriais devem obrigatoriamente prever mecanismos de perequação ³⁷.

³⁴ A cobrança de taxas urbanísticas representa a contrapartida dos investimentos municipais com a construção, reforço e manutenção das infraestruturas, equipamentos e espaços verdes. O momento do licenciamento de operações urbanísticas é o adequado para cobrar as taxas urbanísticas, constituindo um mecanismo indireto de perequação.

³⁵ Vide Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 46, “Na nossa legislação estão previstas as seguintes técnicas de perequação: associação de proprietários, no quadro das “Unidades de Execução” (artigos 148.º e segs.); cedências em espécie; transferência de índice [“Compra e venda de edificabilidade” (artigo 179.º)]; taxas (entendidas como contrapartida pela remoção do limite legal à possibilidade de construção, com as consequentes vantagens concedidas), as quais poderão ser diferenciadas em função do desvio autorizado, em licenciamento, relativamente a um benefício — padrão”.

³⁶ *Idem*, p. 47, “a legislação portuguesa prevê, como técnicas perequativas dos encargos:(i) cedência-padrão de terreno para infraestrutura pública e compensação pecuniária por eventuais desvios: “área de cedência média” — artigo 182.º do RJIGT; (ii) orientações genéricas sobre “repartição dos custos de urbanização” (artigos 146.º, n.º 3, e 183.º) e possibilidade de as aplicar através de (artigo 175.º): a. exigência de realização de obras de urbanização (RJUE); b. “taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas” (artigos 3.º e 116.º do RJUE)”.

³⁷ *Ibidem*, p. 41: “Decorre do presente artigo, em consonância com o n.º 2 do artigo 64.º da Lei de Bases de 2014, o dever de todos os planos territoriais garantirem, à respetiva escala, a justa repartição dos benefícios e encargos bem como a redistribuição das mais-valias fundiárias entre os diversos proprietários. Tal não

Um plano diretor municipal ³⁸, por exemplo, deve considerar toda a área que abrange e identificar conjuntos de zonas com características similares a que atribua diferentes edificabilidades (ou outras diferentes mais valias), integrando cada um desses conjuntos em UOPGs e atribuir-lhe um benefício padrão (decorrente, em solo urbano, da edificabilidade média dessa UOPG) e estabelecer mecanismos concretos de compensação aplicáveis aos casos de desvio ao benefício padrão (que podem ser diretos e/ou indiretos ³⁹, e em espécie e/ou em dinheiro).

No entanto, nem sempre os planos estão a dar cumprimento à exigência de previsão de mecanismos perequativos, e por vezes fazem-no de forma insuficiente ou pouco clara.

Conforme já referido, entende-se que os Municípios têm poderes discricionários nesta matéria, podendo estabelecer outros mecanismos perequativos além dos legalmente previstos, pelo que se impõe que respondam de forma adequada aos desafios que lhe são colocados, prevendo mecanismos transparentes e de fácil compreensão pelos destinatários.

No regulamento do plano diretor municipal do Porto, por exemplo, estabelece-se uma edificabilidade média e medidas de compensação quando a edificabilidade concreta excede ou fica aquém da edificabilidade abstrata ⁴⁰. Definem-se também mecanismos que visam

significa que não seja possível a existência, em concreto, de um instrumento de planeamento que não tenha de dar resposta a esta exigência, o que, em todo o caso, apenas poderá suceder sempre que a perequação se apresente, na situação concreta, como desnecessária”.

38 *Ibidem*, p. 41: “(...) deve acrescentar-se que, embora o legislador tenha assumido os planos de pormenor e as unidades de execução como o escalão mais adequado para o funcionamento (a aplicação ou concretização) dos mecanismos de perequação, não pretendeu, contudo, com isto, afastar a possibilidade de os referidos mecanismos (bem como os respetivos critérios) poderem funcionar (encontrar-se previstos) nos planos diretores municipais e nos planos de urbanização, instrumentos que permitem uma perequação mais abrangente: entre unidades de execução ou entre diferentes planos de pormenor. Na nossa perspetiva, somando todas as considerações relevantes, devem os mecanismos de perequação, no que à sua abrangência geográfica diz respeito, ocorrer em dois âmbitos geográficos, complementares, a estabelecer pelos proprietários: o global (a estabelecer em plano diretor municipal ou em plano de urbanização) e o local (a definir em unidade de execução)”.

39 Como refere Fernanda Paula Oliveira, *Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão*, Braga, AEDREL, 4.ª Edição, 2021, p. 165, o RJIGT prevê “a admissibilidade de adoção de mecanismos de perequação diretos (especificamente criados para o efeito) ou indiretos (criados para outros efeitos, mas que podem ser aproveitados para este fim, como as taxas urbanísticas)”.

40 Nos termos do número 2 do art. 135.º do regulamento do PDM do Porto: “A edificabilidade concreta, a autorizar a proprietário ou conjunto de proprietários em cada operação urbanística, articula a edificabilidade a que se refere o número anterior com a edificabilidade abstrata, sendo que: a) Quando a edificabilidade de prédio (ou conjunto de prédios) for superior à abstrata: i) É cedido ao Município uma área com a edificabilidade em excesso, salvo se razões urbanísticas ou logísticas o impeçam ou desaconselhem; ii) Não se verificando a cedência, o promotor paga uma compensação ao Município proporcional à edificabilidade concreta que exceda a abstrata. b) Quando, por razões urbanísticas que não decorram das características próprias do respetivo prédio (biofísicas, patrimoniais ou cadastrais), a edificabilidade for inferior à abstrata: i) A edificabilidade concreta pode aproximar-se da abstrata, desde que daí não decorram inconvenientes urbanísticos; ii) Não sendo tal adequado ou suficiente, o Município paga uma compensação ao promotor proporcional à diferença entre a edificabilidade concreta e a abstrata”.

fomentar a realização de determinadas operações urbanísticas, atento o seu especial interesse para o Município ⁴¹.

Existe também a possibilidade dos planos municipais preverem a transferência de edificabilidade para outras parcelas do território municipal, conforme estipulam os artigos 20.º e 21.º da Lei de Bases, dissociando a edificabilidade do direito de propriedade do solo ⁴². O regulamento do plano diretor municipal do Porto, na versão anterior à atual, foi um dos primeiros a prever esta possibilidade, justamente associada a operações de reabilitação urbana ⁴³. O regulamento do plano diretor municipal de Lisboa prevê disposição de conteúdo similar ⁴⁴. São, porém, situações de maior dificuldade operacional e, por isso, de mais reduzida aplicabilidade prática, desde logo por ser necessário que o promotor da operação urbanística detenha outros solos no território do Município, para os quais possa transferir a edificabilidade.

4. PEREQUAÇÃO EM CONTEXTO DE REABILITAÇÃO URBANA

4.1. Especificidades dos mecanismos perequativos

Em sede de reabilitação urbana trata-se, conforme já assinalado, de intervir numa realidade pré-existente, o que obriga a considerar essa realidade de base e a prever

⁴¹ Números 1 a 3 do art. 141.º do regulamento do PDM do Porto: “1. A Câmara Municipal, conforme artigos seguintes e através de regulamentação específica, criará instrumentos e incentivos para as operações que pretenda promover, concordantes com os objetivos deste Plano. 2. Adotará, em concreto, mecanismos para: a) Fomento do acesso à habitação nas várias modalidades admitidas na Lei de Bases da Habitação: i) Oferta de habitação acessível e a custos controlados; ii) Oferta de habitação social; iii) Diversidade social na oferta de habitação. b) Fomento de operações urbanísticas ambientalmente qualificadas. c) Fomento de operações urbanísticas que contribuam para a vitalização urbana. 3. Utilizará, para tal, como instrumentos: a) A majoração da edificabilidade; b) A redução de encargos urbanísticos.”

⁴² Que, conforme refere Fernanda Paula Oliveira, “Transferências de edificabilidade como instrumento de gestão urbana. Breves notas”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 29, janeiro/março 2021, p. 22, permitem “a dissociação jurídica entre o direito de construir e o direito de propriedade privada, por reconhecimento de que o direito de construção, como direito subjetivo autónomo, é transferível (transacionável), independentemente do direito de propriedade do solo de onde ele resulta”.

⁴³ *Idem*, p. 25, “Uma das primeiras previsões deste tipo de solução em plano foi a do designado Sistema MultiCritério da Cidade Porto (abreviadamente designado por SIM-Porto), (...) aplicável na apreciação dos projetos a realizar em áreas de reabilitação urbana. (...) Esta solução permite incentivar intervenções de reabilitação urbana na área em causa (previamente delimitada pela câmara) ao prever a atribuição, aos promotores de operações de reabilitação, de acréscimos de edificabilidade que podem ser utilizados em operações urbanísticas de edificação nova e em ampliações a realizar noutras áreas do município expressamente identificadas no plano: concretamente, em áreas de edificação isolada com prevalência de habitação coletiva”.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 26.

mecanismos perequativos adequados que a contemplem⁴⁵ (combatendo-se o síndrome “one size fits all”, também presente na reabilitação urbana)⁴⁶. Tal verifica-se com particular acuidade quando está em causa um património histórico ou cultural que se pretende preservar e que exige um especial cuidado e a imposição de restrições à edificabilidade (por exemplo, como se verificou na elaboração do plano de pormenor que abrange o núcleo pomalino de Vila Real de Santo António)⁴⁷.

Nos termos da alínea *h*) do artigo 1.º do regime jurídico da reabilitação urbana, uma operação de reabilitação urbana é definida como “o conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área”, diferenciando o regime legal entre operações simples e sistemáticas. Recorde-se, também, o conceito legal de reabilitação urbana, que a define como uma forma de intervenção integrada (ou seja, que considere as múltiplas componentes associadas à intervenção) sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial.

A legislação vigente em Portugal em matéria de reabilitação urbana norteia-se, entre outros, pela observância do princípio da equidade, conforme já acima referido, que visa assegurar a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da execução das operações de reabilitação urbana.

Além da consagração deste princípio, o regime jurídico da reabilitação urbana consagra mecanismos que visam assegurar a sua efetiva implementação e observância⁴⁸, desde logo salientando-se (*i*) a possibilidade de constituição de um fundo de compensação para a gestão das compensações devidas quando sejam adotados mecanismos de perequação

45 Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 47, “sendo os mecanismos de perequação enunciados no artigo 177.º [do RJIGT] vocacionados essencialmente para processos urbanísticos de nova urbanização e edificação, os mesmos já não respondem com a mesma eficácia às necessidades de intervenção em áreas consolidadas, onde os objetivos da intervenção são os da reabilitação. Nestes casos, os municípios terão de lançar mão do seu poder (discricionário) para instituir mecanismos de perequação adequados a estas realidades”.

46 Cfr. salienta Dulce Lopes, na documentação de apoio à disciplina de Reabilitação Urbana, no âmbito da especialização em Direito do Urbanismo, do Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (2021/2022), slide 115, “Mais do que na expansão urbana, em que se fala de perequação de benefícios e encargos em termos globais, a reabilitação urbana necessita de soluções ajustadas caso a caso, em que impere a “sensibilidade e o bom senso” e não um juízo abstrato de ganhos e perdas”.

47 Como refere Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 47 e 48.

48 Refere Susana Tavares da Silva, Op. Cit., p. 16, que “A consagração de mecanismos de perequação compensatória no âmbito das operações de reabilitação urbana mostra que o direito do ordenamento do território e do urbanismo não integram apenas instrumentos normativos do ordenamento do território em sentido restrito, ou seja, regras sobre a ocupação e uso dos solos, mas também instrumentos normativos dos mecanismos de compensação e redistribuição de vantagens e ónus decorrentes do planeamento urbano em matéria de conteúdo da propriedade privada do solo (...)”.

compensatória nas operações de reabilitação urbana (artigo 68.º do diploma) ^{49- 50}, (ii) a possibilidade de previsão de um regime especial de cálculo das compensações devidas ao Município pela não cedência de áreas para implantação de infraestruturas urbanas, equipamentos e espaços urbanos e verdes de utilização coletiva (número 3 do artigo 67.º do diploma) ou, ainda, (iii) o estabelecimento de um regime especial de taxas municipais que incentive a realização de determinadas operações urbanísticas (números 1 e 2 do artigo 67.º do mesmo diploma) ⁵¹.

No que se refere à constituição de um fundo de compensação, conforme previsto no artigo 152.º do RJGT, uma unidade de execução pode estar associada a um fundo de compensação (mas o mesmo fundo de compensação pode servir diferentes unidades de execução) ⁵², integrando apenas os parceiros dessa operação urbanística e sendo gerido pela Câmara Municipal com a participação dos interessados, que visa, por um lado, liquidar as compensações devidas pelos particulares e respetivos adicionais, cobrando e depositando numa entidade bancária as quantias liquidadas, e, por outro lado, liquidar e pagar as compensações devidas a terceiros.

O fundo de compensação corresponde a um expediente técnico financeiro operacional com a natureza de afetação de receitas no âmbito do orçamento municipal, sem que a sua constituição implique a criação de pessoa jurídica autónoma ou alteração das regras de gestão orçamental.

De salientar que a Lei de Bases prevê de forma expressa a constituição do fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística ⁵³, admitindo assim a consignação de

⁴⁹ Artigo 68.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana: “1 — Quando sejam adotados mecanismos de perequação compensatória no âmbito das operações de reabilitação urbana, podem ser constituídos fundos de compensação com o objetivo de receber e pagar as compensações devidas pela aplicação daqueles mecanismos de compensação. 2 — São delegáveis na entidade gestora, caso esta não seja o município, as competências para constituir e gerir os fundos de compensação a que se refere o número anterior.”

⁵⁰ Cfr. João Paulo Zbyszewski, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Anotado e Comentado*, Lisboa, Quid Juris, p. 84, “Tendo presente a intervenção de fundos de investimento imobiliário na execução das operações de reabilitação urbana (art. 77.º), a gestão do fundo de compensação pode ser delegada pela entidade gestora num fundo de investimento imobiliário, no qual ela até pode participar”.

⁵¹ Nos termos da alínea e) do número 1 do artigo 44.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, “A entidade gestora da operação de reabilitação urbana pode exercer, para efeitos de execução da operação de reabilitação urbana (...) os seguintes poderes: (...) d) Cobrança de taxas; e) Receção das cedências ou compensações devidas”.

⁵² Vide Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 16: “Uma vez que a unidade de execução há de ser delimitada por forma a garantir a perequação de benefícios e encargos entre os proprietários abrangidos, deve ser criado um fundo de compensação. Ao contrário da versão inicial do RJGT de 1999, que exigia um fundo de compensação para cada unidade de execução, apenas se exige agora que cada unidade de execução esteja associada a um fundo de compensação, que pode assim referir-se a (ou servir) várias unidades de execução”.

⁵³ Cfr. número 4 do artigo 62.º da Lei de Bases, que estabelece que “Os municípios devem constituir um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, ao qual são afetas receitas resultantes da

certas receitas (as resultantes da redistribuição de mais valias ou outras) a determinadas despesas (entre as quais se destacam as despesas relacionadas com a reabilitação urbana, mas também aquelas referentes à sustentabilidade dos ecossistemas e à prestação de serviços ambientais ou, ainda, à criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público).

Neste caso, não se trata da adoção de mecanismos de perequação no contexto de operações de reabilitação urbana, mas ao invés da utilização das receitas provenientes da utilização de mecanismos de perequação para promover a reabilitação urbana (ou outras finalidades). Os programas públicos de habitação, que integram por vezes operações de reabilitação urbana, são potenciais destinatários dos bens (edifícios ou dinheiro) que integram o fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, utilizando-se assim as receitas decorrentes da perequação para fomentar a reabilitação urbana.

Embora a Lei de Bases não o refira de forma expressa, este fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística serve também para assegurar o processo perequativo entre proprietários, nomeadamente quando tal processo não se traduza em compensações diretas entre proprietários, mas recorra a compensações (pecuniárias ou em espécie) através de bolsa a constituir para o efeito pelo Município ⁵⁴.

4.2. Exigências decorrentes do novo paradigma de reabilitação urbana

As novas funções e relevância da reabilitação urbana, bem como a sua abrangência territorial (incluindo a reabilitação de periferias e de aglomerados urbanos de dimensão reduzida), conforme acima exposto, em que aquela é considerada um primeiro ótimo, gera uma amplitude maior e mais diversa de operações de reabilitação urbana e de mecanismos a esta associados.

Tal acarreta, conseqüentemente, a necessidade de estabelecer mecanismos perequativos que se adaptem a estas novas realidades, pois o elenco de mecanismos usualmente utilizados pode não lhes dar resposta adequada. Ou seja, o novo paradigma de reabilitação urbana veio reforçar a exigência de previsão de mecanismos perequativos adequados às diversas formas de reabilitação, que assegurem o cumprimento do princípio da igualdade, e que se apresentem simultaneamente como motivadores da intervenção dos diversos atores das operações de reabilitação urbana (dispondo, relembre-se, os Municípios de poderes discricionários no estabelecimento de mecanismos de perequação).

redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público”.

⁵⁴ Cfr. salienta Fernanda Paula Oliveira, na documentação de apoio à disciplina de Execução, Perequação e Indemnização, no âmbito da especialização em Direito do Urbanismo, do Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (2021/2022).

A necessidade de ter em conta os direitos pré-existentes de proprietários de áreas sujeitas a operações de reabilitação urbana, bem como a complexidade inerente a estas operações, constituem dificuldades acrescidas neste domínio.

Por outro lado, existe uma dificuldade maior em estabelecer mecanismos de perequação em operações de dimensão territorial mais reduzida (que ocorrerão com maior frequência em aglomerados urbanos de menor dimensão, sendo que a reabilitação urbana deixou de ser uma prática exclusiva dos grandes centros urbanos), sendo mais fácil a adoção de mecanismos de perequação em operações de maior dimensão (em termos de área de construção ou de área territorial da intervenção).

Existem algumas situações particulares em que a dificuldade em estabelecer mecanismos perequativos em operações de reabilitação urbana poderá, em face dos contornos concretos da operação, ter ainda outras particularidades e dificuldades acrescidas a considerar.

4.3. Perequação em algumas situações especiais

4.3.1. Reabilitação de espaços intersticiais de áreas consolidadas ou o exercício de direito de sobrelevação em áreas já reabilitadas

Os espaços intersticiais ⁵⁵ (também denominados de áreas de colmatação) de áreas já consolidadas, quando estas se encontram dotadas de infraestruturas suficientes na envolvente, com equipamentos construídos, sem necessidade da sua previsão e execução, provocam desafios acrescidos na aplicação de mecanismos de perequação, nomeadamente quanto aos encargos resultantes de operações de reabilitação desses espaços.

Com efeito, o promotor de operações urbanísticas nesses espaços beneficiará da prévia execução de infraestruturas no âmbito de operações precedentes, que tornará desnecessária a execução de outros equipamentos coletivos ou infraestruturas.

Existe, assim, a necessidade de estabelecer técnicas perequativas eficazes e adaptadas ao caso concreto, que evitem que o promotor da operação beneficie dos custos previamente incorridos por outros proprietários e pelo Município, mas que simultaneamente não sejam tão gravosas que o façam desistir da operação e, assim, não prejudiquem o interesse municipal em que sejam reabilitados estes espaços intersticiais ⁵⁶, não só por estarem

⁵⁵ João Lutas Craveiro e Isabel Duarte de Almeida, *Uma conceção sobre os vazios urbanos e a reabilitação do natural: de espaços intersticiais a zonas de lazer e transição*, disponível em repositório.Inec.pt:8080/bitstream/123456789/1005492/1/Craveiro_B026cihel02.pdf, p. 1, "(...) determinados vazios urbanos que, no essencial (...) correspondem a espaços intersticiais de antiga matriz rural. Estes espaços tornaram-se marginais sob os processos de expansão urbana, marginais no sentido de terem perdido as suas funções anteriores e as referências que lhes concediam uma identidade própria por um uso socialmente legitimado".

⁵⁶ Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 429, refere que "existe hoje uma nova lógica de gestão urbanística, onde os municípios

enquadrados em zonas já consolidadas e recuperadas (constituindo assim uma situação patológica em áreas urbanas), mas também porque já existem infraestruturas públicas dimensionadas para a reabilitação e uso destes espaços.

Da mesma forma, o exercício de direito de sobrelevação (pelo próprio proprietário ou por terceiro a quem é cedido esse direito) em áreas já reabilitadas, que pode ser um mecanismo utilizado de forma eficaz para conter a expansão urbana, provoca também desafios quanto à aplicação da perequação, na medida em que possibilita uma edificabilidade adicional que poderá não ter sido considerada em anteriores operações urbanísticas de reabilitação urbana.

Também nesta situação será necessário prever mecanismos adaptados ao caso concreto, que em simultâneo impeçam que o promotor da operação obtenha um benefício injustificado, mas que não o penalizem de forma a desistir da realização de uma operação urbanística da qual resultam ganhos para a comunidade e para o Município (neste caso, por evitar novas expansões urbanas e por eventualmente permitir a refuncionalização de usos da área em questão).

4.3.2. Operações de reabilitação urbana com obras de demolição para construção

Os mecanismos de perequação devem considerar as pré-existências, a situação anterior, seja algo que determine a aptidão de determinado solo (a vinculação do solo), seja no caso de uma operação de reabilitação urbana com demolição do existente, as construções que existiam nessa área e o diferente aproveitamento que propiciavam (e respetivo valor) ⁵⁷.

A perequação interna entre os proprietários de frações autónomas ou de unidades suscetíveis de utilização independente de prédios sujeitos a operações de demolição, exige a consideração de diversos fatores relativos às pré-existências, como sejam desde logo os diferentes usos de cada fração, mas também as diferentes vistas, exposição solar, exposição a ruídos,

programam, coordenam e controlam operações que, de forma integrada, executem os planos” com o objetivo de “promover a contenção (consolidação) dos perímetros urbanos e o preenchimento (colmatação) de espaços vazios dentro dos perímetros existentes, contribuindo, deste modo, para o reforço e a revitalização dos centros das cidades, designadamente dos centros históricos”.

⁵⁷ *Idem*, pp. 44 e 45, refere que os mecanismos de perequação devem ter em atenção “o resultado da vinculação situacional dos solos, bem como ter em consideração pré-existências (localização, configuração, aptidão edificatória) que à partida podiam já diferenciá-los. Esta diferenciação de princípio pode acarretar a necessidade de se introduzirem fatores corretivos (v. g., ponderação dos distintos usos, que têm diferentes rentabilidades). (...) O que significa que a fixação de um aproveitamento médio (perequativo) pode fazer-se de forma mais simples ou mais complexa e pormenorizada: na máxima simplificação, no perímetro em questão todas as parcelas terão a mesma potencialidade, por m² de terreno; na máxima complexidade, considerar-se-iam também a localização, no contexto da ocupação global do território (proximidade às diversas centralidades); a ocupação existente na proximidade (edifícios, serviços, infraestruturas, enquadramento ambiental); as características biofísicas do terreno (...); as pré-existências neles porventura existentes; os usos (habitação, escritório, comércio, indústria); a localização específica de cada lote (relação com o espaço público e com outras funções, vistas e insolação); as tipologias dos lotes e dos edifícios (...).”

localização do prédio no qual a fração se encontrava integrada, entre outros fatores que diferenciam o valor económico de cada fração.

Essas pré-existências devem ser consideradas na atribuição de novas unidades aos proprietários após a operação de reabilitação (respeitando as características e as diferenças que pré-existiam) ou, se tal não for possível, deverá haver uma compensação dos proprietários que viram o valor das novas frações, pelo menos do ponto de vista relativo (entre frações), ser depreciado.

Um dos instrumentos de execução dos planos previsto no RJIGT (nomeadamente no seu artigo 162.º) é a estruturação da propriedade, que engloba o fracionamento, o emparcelamento e o reparcelamento da propriedade, e que está muitas vezes inerente a este tipo de operações de reabilitação urbana com obras de demolição para construção associadas.

Entre os objetivos da estruturação da propriedade contam-se, precisamente, o de contribuir para a execução de operações de regeneração e reabilitação urbanas (conforme estabelece a alínea *b*) do número 3 do artigo 162.º do RJIGT) e distribuir equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes do plano intermunicipal ou plano municipal (vide a alínea *e*) do número 3 do artigo 162.º do RJIGT).

Por outro lado, o número 8 do artigo 162.º do RJIGT estabelece que *“As operações de reestruturação respeitam o uso do solo estabelecido nos planos intermunicipais e municipais”, acrescentando ainda que se adequam “à localização, configuração, função predominante e utilização da propriedade”, o que tem insito a consideração da realidade pré-existente, nos termos acima referidos.*

4.3.3. Reabilitação interna de áreas com refuncionalização de usos

A reafetação de usos é uma forma de reabilitar áreas que, em face de mudanças de hábitos, de necessidades ou de padrões de consumo possam ter ficado desaproveitadas, permitindo a sua reabilitação e revalorização, e ao mesmo tempo evitando expansões de áreas urbanas.

A mistura de usos é cada vez mais adotada e incentivada pelo legislador⁵⁸, sendo uma forma de conter a expansão urbana, mas também de criar uma vivência urbana mais integrada, em que os locais de trabalho possam estar próximos das áreas de residência (correspondendo ao conceito de cidade de 15 minutos que corresponde a um ideal de urbanismo muito em voga).

As situações de refuncionalização de usos podem gerar, mesmo sem grande aumento (ou, inclusivamente, sem qualquer aumento) da área de construção, um acréscimo significativo do valor dos prédios, ou da parte dos prédios, afetos a uma nova atividade. Ou

⁵⁸ Como referem Fernanda Paula Oliveira, Sandra Passinhas e Dulce Lopes, *Alojamento Local e Uso de Fração Autónoma*, Coimbra, Almedina, 2017, p. 19, no domínio do urbanismo tem-se *“verificado, ao longo dos anos, uma evolução na admissibilidade de usos nos edifícios, evolução que mais não é do que o reflexo de que o direito vai sempre procurando soluções para novos e cada vez mais complexos problemas que a vida em sociedade vai colocando”*.

seja, geram mais — valias urbanísticas que deverão ser consideradas em sede de perequação, não só pelo benefício daí resultante, mas também porque esse benefício é sentido de forma muito diferente pelos vários proprietários de áreas refuncionalizadas (consoante os novos usos afetos às suas propriedades).

Importa, pois, verificar como se pode conjugar este aumento de valor com a adoção de mecanismos perequativos transparentes, simples e eficazes.

No entanto, a refuncionalização de usos pode, paralelamente, contribuir para o afastamento das populações locais que habitavam os centros das cidades ⁵⁹, o que os planos diretores municipais têm tentado contrariar ⁶⁰.

Assim, a afetação a habitação acessível de uma parte da edificabilidade atribuída é um exemplo de redistribuição equitativa dos benefícios nestas situações, que impõe ao proprietário uma contrapartida adequada ao benefício resultante da alteração de uso e que mitigará os efeitos do novo uso na ocupação do território. A tributação do património imobiliário em áreas de reabilitação urbana é outros dos mecanismos que se podem adotar nestas situações ⁶¹.

5. SÍNTESE CONCLUSIVA

A existência de mecanismos perequativos ágeis, adequados, de fácil apreensão e implementação ⁶² e motivadores da intervenção dos diversos interessados ⁶³ (proprietários,

⁵⁹ A operação de reabilitação das Cardosas, no Concelho do Porto, que foi efetuado com financiamento público e privado, recurso a expropriação e refuncionalização de usos, motivou várias críticas pelo abandono do local pela anterior população residente.

⁶⁰ No regulamento do PDM do Porto estabelece-se o seguinte no art. 142.º: "1 —O Zonamento Inclusivo pretende assegurar a disponibilização de habitação acessível através do mercado imobiliário privado, promovendo a diversidade social em zonas urbanas sujeitas a processos seletivos de exclusão e segmentação residencial por efeito do forte aumento dos preços de mercado imobiliário. 2 — Nas operações urbanísticas localizadas na Área de Zonamento Inclusivo, delimitada em planta constante em regulamento municipal, em que ocorra nova construção, ampliação ou alteração de uso, é afeta a habitação acessível, por um prazo não inferior a 25 anos, uma parte da edificabilidade (...) c) Ou, em alternativa, é cedida ao Município uma parcela (ou parcelas) com a edificabilidade referida na alínea a) ou b), conforme a situação, ou pagamento de valor monetário a reverter para o FMSAU de acordo com as condições previstas em regulamento municipal".

⁶¹ Vide alínea a) do artigo 147.º do regulamento do PDM do Porto.

⁶² Cfr. refere Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 45, os mecanismos de perequação "apenas poderão produzir os seus efeitos se, para além da redução da desigualdade provocada pelo plano, forem claros, transparentes e geradores de confiança, o que pode significar ser preferível optar-se por mecanismos menos complexos, mas mais apreensíveis (compreensíveis) pelos respetivos destinatários, ainda que não consigam, por isso mesmo, corrigir todas as desigualdades imputáveis aos planos".

⁶³ Cfr. referem Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, Coimbra, Almedina, Janeiro 2003, p. 28, "(...) a adopção, para todas as propriedades

arrendatários, detentores de outros direitos, promotores, futuros utilizadores) é não só uma exigência legal e constitucional (princípio da igualdade, visando corrigir na máxima medida possível os desequilíbrios criados pelos planos), mas também um fator decisivo para o êxito da reabilitação urbana e, por essa via, para uma resposta eficiente às preocupações sociais, económicas e ambientais a que pretende dar resposta.

Os Municípios, no uso da discricionariedade de que dispõem neste domínio, devem estabelecer mecanismos perequativos capazes de responder às expectativas de quem quer assumir uma posição de liderança na promoção de operações de reabilitação urbana — os proprietários, por vezes, e os promotores imobiliários —, por quem é abrangido pela operação de reabilitação urbana e assume um papel importante na celeridade da operação — por exemplo, os arrendatários — e também por quem se vê envolvido na operação, mas não pretende colher benefícios imediatos da sua realização — alguns proprietários.

Conforme assinalado no presente texto, a forma de perspetivar a reabilitação urbana sofreu um desenvolvimento significativo nos últimos anos. Os mecanismos de perequação, e em especial quando associados à reabilitação urbana, têm também de ser desenvolvidos e atualizados, por forma a cumprir cabalmente as funções que atualmente lhe devem ser impostas: não só de garantia do princípio da igualdade, mas também de fator incentivador e propulsor da reabilitação urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRANCO, ROSA e ALVES, SÓNIA, “Urban Reahabilitation, governance, and housing affordability: lessons from Portugal”, in *Urban Research & Praticce*, 2020, 13:2, 157-179, DOI:10.1080/17535069.2018.1510540.
- CARVALHO, JORGE e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, Coimbra, Almedina, Janeiro 2003.
- CORREIA, FERNANDO ALVES e CORREIA, JORGE ALVES, *Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais*, Coimbra, Almedina, 2021.
- CRAVEIRO, JOÃO LUTAS e ALMEIDA, ISABEL DUARTE DE, *Uma conceção sobre os vazios urbanos e a reabilitação do natural: de espaços intersticiais a zonas de lazer e transição*, disponível em http://repositorio.lnec.pt:8080/jspui/bitstream/123456789/1005492/1/Craveiro_B026cihel02.pdf
- GAGO, ANA e COCOLA-GANT, AGUSTIN, “O Alojamento Local e a Gentrificação Turística em Alfama, Lisboa”, in *Santos, Ana Cordeiro (org.). A nova questão da habitação em Portugal: uma abordagem de economia política*, Lisboa, Actual, 2019, pp. 143-170, disponível em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/39412>
- LOPES, DULCE, “Habitação, Regularização e Reabilitação: tendências em Portugal e no Brasil” in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 115, jan./dez. 2020.
- , “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização”, in *Temas Cedoua: O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010.

de um determinado perímetro, de iguais padrões de aproveitamento e de encargo: — tornará o mercado muito mais transparente, já que estes poderão ser facilmente divulgados; — permitirá compensar efeitos de externalidade, pelo menos no que respeita aos encargos com a infraestrutura pública”.

- MONTEIRO, CLAUDIO, "A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico", disponível em <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2658/documento/036EHSF1.pdf?id=1916>.
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016.
- , *ireito do Urbanismo. Do planeamento à gestão*, Braga, AEDREL, 4.ª Edição, 2021.
 - , "Transferências de edificabilidade como instrumento de gestão urbana. Breves notas", in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 29, janeiro/março 2021, p. 17 a 30.
 - , "Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: perspectiva jurídica", in *Temas Cedoua: O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010.
 - , ALVES, CLÁUDIA; e LOPES, DULCE, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado*, Coimbra, Almedina, 2011.
 - , LOPES, DULCE; "As recentes alterações ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana", in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 19, setembro/outubro 2012, p. 12-26.
 - , PASSINHAS, SANDRA; e LOPES, DULCE, *Alojamento Local e Uso de Fração Autónoma*, Coimbra, Almedina, 2017.
- OLIVEIRA, PAULA CABRAL, "Reabilitação Urbana — património e ambiente", in *Temas Cedoua: O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010.
- OLIVEIRA, PATRÍCIA e BRAGANÇA, LUÍS, *Urban Rehabilitation Towards Sustainability*, Braga, Universidade do Minho, 28 de setembro de 2012, disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/21858/1/Urban%20Rehabilitation%20Towards%20Sustainability.pdf>
- SILVA, SUZANA TAVARES DA, "Reabilitação Urbana: conceitos e princípios", in *Temas Cedoua: O novo regime da reabilitação urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 7-20.
- ZBYSZEWSKI, JOÃO PAULO, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Anotado e Comentado*, Lisboa, Quid Juris.
- Documentação de apoio à disciplina de Reabilitação Urbana, no âmbito da especialização em Direito do Urbanismo, do Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (2021/2022).
- Documentação de apoio à disciplina de Execução, Perequação e Indemnização, no âmbito da especialização em Direito do Urbanismo, do Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (2021/2022).

O Direito Internacional do Património Cultural

Surgimento, evoluções e novas tendências

André Miguel Domingos Franco da Rosa ¹

Sumário: A ideia de um Direito Internacional do Património Cultural é recente, mas atualmente, o Direito Internacional desempenha um papel muito importante na tutela do património cultural. Este artigo apresenta os principais atores internacionais e os instrumentos jurídicos em vigor seguidos pelas novas perspetivas a respeito da tutela internacional do património cultural.

Palavras-chave: Direito Internacional; Património Cultural; UNESCO; Organização Mundial da Propriedade Intelectual; Património cultural em perigo.

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O Direito Internacional desempenha um papel muito importante na tutela do património cultural. Porventura, Ignaz Seidl-Hohenveldern não podia descrever melhor o tema sobre o qual burilamos: *L'interdépendance des Etats et l'interprétation des cultures sont telles que des mesures purement nationales pour protéger le patrimoine culturel d'un Etat seraient inefficaces (...) Il paraît donc justifié que le droit international prête son appui aux efforts nationaux de protection du patrimoine culturel* ².

Mas a par desse papel essencial, jaz também uma lógica de globalização ³ da qual faz parte o próprio património cultural (muito embora ambos possam parecer contraditórios à partida). De facto, olhar para património cultural é pensar em proteção, preservação do existente diversificado do ponto de vista cultural, ao passo que a globalização caminha para uma ideia de uniformidade e automatismo, i.e., de convergência e não de diversidade. Mas não tem de ser assim. Aliás, Sarah Harding ⁴ avança com um argumento

¹ Técnico Superior da Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega e Barroso.

² SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz, "La Protection Internationale du Patrimoine Culturel National", in *Revue Générale de Droit International Public*, 5.ª ed. da A. Pedone, Tome 97/1993/2, Paris, pág. 395.

³ Vd., entre outros, CAPALDO, Ziccardi, "The Pillars of Global Law", ed. da Aldershot, Reino Unido, 2008 e VIGORITTO, Anna, "Nuove Tendenze della Tutela Internazionale dei Beni Culturali", Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Nápoles, 2013, págs. 158 e 159.

⁴ HARDING, Sarah, "Globalization and the Paradox of Cultural Heritage Law", in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Itália, 2017, pág. 363.

oportuno para demonstrar que o património cultural não é uma reação à globalização, mas sim, parte dela: é o argumento de que ambos partilham dos mesmos atributos, como sejam a dependência de uma tutela internacional e uma inextricável relação com o mercado e as forças comerciais ⁵.

Mas em que momento nasce a necessidade de se tutelar o património cultural? A ideia de um Direito Internacional do Património Cultural é recente. Na verdade, a tutela do património cultural é marcada pelos numerosos conflitos sociais que a História encerra ⁶. Até à segunda metade do século XIX, a expressão “património cultural” não existia sequer no léxico do Direito Internacional, sendo que, só a partir dessa altura, a ideia de tutela passou a estar presente no debate político ⁷, criando-se nesse ensejo os primeiros instrumentos jurídicos sobre a matéria, por forma a mitigar os efeitos da guerra, como sejam (i) a primeira codificação relativa à proteção dos bens culturais em tempo de guerra, insito na Declaração de Bruxelas, em 1874, respeitante às leis e costumes da guerra e (ii) duas das Convenções de Haia de 1907 ⁸ (Convenção relativa às leis e usos de guerra terrestre e Convenção relativa ao bombardeamento por forças navais em tempo de guerra) ⁹.

No entanto, aquelas Convenções não elencavam uma categoria unitária do que representaria o escopo do “património cultural” *per se*, antes, faziam referência a uma lista empírica e heterogénea que incluía edifícios religiosos, artísticos, científicos ou destinados a caridade, monumentos históricos, bem como locais que nada tinham que ver com cultura, como hospitais e locais dedicados a tratamento e acompanhamento de doentes e feridos.

É só com a constituição da UNESCO, em 1946, que o património cultural passaria a ser tratado como objeto distinto de proteção jusinternacional, em razão do seu valor inerente como expressão de diferentes tradições culturais a nível mundial, bem como do desiderato daquela Organização em promover a paz através da educação e da cultura, o que serviu de mote para a adoção da Convenção de Haia de 1954, para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado.

Volvidos quase 60 anos desde a adoção da Convenção de Haia, o Direito Internacional do Património Cultural evoluiu de forma constante, sendo que, no início do século XXI, se verificou uma expansão, sem precedentes, do escopo de proteção, de forma que passaram a ser tutelados o património imóvel, o património móvel, bens localizados em áreas para

⁵ *Idem, ibidem.*

⁶ PAZ, Miguel Ángel Núñez, “Protección Internacional del Patrimonio Cultural y Terrorismo”, in *Expolio de Bienes Culturales — Instrumentos legales frente al mismo*, coord. Cristina Guisasola Lerma, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pág. 199.

⁷ BUSSANI, M., “The (Legal) Culture of Cultural Property”, in J.A. Sánchez Cordero (ed.), *The 1970 UNESCO Convention. New Challenges*, Cidade do México, 2013, pág. 408.

⁸ Das treze Convenções que resultaram da Ata Final da Conferencia de Paz, de 18 de outubro de 1907.

⁹ FRANCONI, Francesco, “Cultural Heritage”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPE-PIL]*, novembro, 2020, pág. 1.

além de jurisdição nacional, património imaterial e o próprio conceito de diversidade de expressões culturais ¹⁰.

Atualmente, o Direito Internacional do Património Cultural é modelado por Tratados multilaterais, a maioria dos quais foram adotados pela UNESCO. No entanto, a prática desenvolvida resultante desses Tratados, o forte apoio institucional fornecido pela UNESCO e o papel cada vez mais determinante da cultura no contexto global, têm contribuído para a formação de importantes princípios gerais que têm o potencial de serem acolhidos na esfera jurídica dos Estados, fornecendo, também, e por sua vez, importantes referências para Estados que não são parte em tratados específicos.

Com o presente trabalho, procuraremos, de forma ambiciosa, fornecer uma descrição sumária ou introdutória de um tema tão vasto e tão complexo como é o da tutela internacional do património cultural. Ambiciosa, na medida em que deveremos ser breves na exposição, mas ao mesmo tempo eficazes no conteúdo expositivo.

Importa também ressaltar que não nos alongaremos para além do “universo” do Direito Internacional Público, pelo que não vamos dedicar a nossa atenção ao tratamento que o Direito da União Europeia tem dado a esta matéria, o qual, sublinhe-se, não é de somenos importância ¹¹. Afinal, foi da Europa que brotou a tutela do património cultural. No entanto, não deixaremos de passar em revista os mais importantes instrumentos em vigor a nível regional.

Trataremos, assim, de abordar as questões que nos parecem centrais no domínio do Direito Internacional (Público) do Património Cultural, como sejam, os principais atores internacionais e os instrumentos jurídicos em vigor. Não podemos deixar de dedicar alguma atenção à terminologia, que algumas discussões têm suscitado no âmbito do conceito de “património cultural”, concluindo com as novas tendências ou perspetivas a respeito da tutela internacional do património cultural.

1. PATRIMÓNIO, HERANÇA, LEGADO, BENS, OU, UM CONCEITO REFÉM DAS CONVENÇÕES?

1.1. Uma eterna questão terminológica

Abordar a temática do Direito do Património Cultural, independentemente das suas

¹⁰ FRANCONI, Francesco, *ob. cit.*, pág. 1.

¹¹ Sobre o tema vd. *inter alia*, POÇAS, Isabel Restier, “Direito do Património Cultural e Mecanismos de Resolução/Agilização de Litígios” in Revista da Ordem dos Advogados, Ano 77, Jul./Dez., Lisboa, 2017, págs. 622 e ss., ROSETA, Pedro, “Proteção Internacional do Património Cultural”, in Novos Estudos de Direito do Património Cultural — Tomo II, coord. José Luís Bonifácio Ramos e João Martins Claro, ed. da Petrony, Abril de 2019, Lisboa págs.106 e ss. e HARDING, Sarah, *ob. cit.*, págs. 365.

perspetivas nacional ou internacional, não pode dispensar um exame à terminologia em causa, na medida em que esta pode levantar algumas dificuldades ¹².

Se entre nós a expressão “património cultural” está bem enraizada e aceite, ela parece não encontrar um exato paralelo em outros países ou mesmo do ponto de vista jusinternacionalista ¹³, aí se recorrendo muitas vezes à expressão “cultural heritage” (embora não exclusivamente), o que, traduzido para português significa “legado (ou herança) cultural”. Já em Itália e na Alemanha, v. g., fala-se em “beni culturali” e “Kulturgut” ou “Kulturgüte”, respetivamente, i.e., “bens culturais” ¹⁴.

Ora, por isso mesmo, José Casalta Nabais fundamenta a importância de se optar por uma expressão em detrimento de outras, notando que “património cultural”, não obstante tratar-se este de uma verdadeira herança ou legado recebidos de gerações anteriores é, verdadeiramente, mais que isso, na medida em que, não o basta receber, outrossim, é preciso enriquecê-lo e valorizá-lo. Tratar-se-á de uma compreensão mais dinâmica e aberta de património cultural ¹⁵. Por outro lado, embora património cultural e bens culturais possam, em princípio significar o mesmo, a diferença é a de que a primeira expressão diz respeito ao conjunto, ao passo que a segunda, reporta-se à respetiva componente ¹⁶.

No entanto, não nos parece que, pelo menos do ponto de vista anglo-saxónico, se tenha pretendido subordinar ao uso da expressão “cultural heritage” uma compressão estática referente ao património cultural. A verdade é que a ideia subjacente à “cultural heritage” e ao seu tratamento, está essencialmente dependente dos valores que lhe queiramos atribuir, com vista à sua proteção, tal como refere Craig Forrest ¹⁷. Pois bem, o próprio processo de atribuição desses mesmo valores é ensimesmo dinâmico e sujeito a uma contínua

¹² Vd., entre outros, FORREST, Craig, “*International Law and Protection of Cultural Heritage*”, ed. da Routledge, Nova Iorque, 2011, pág. 1 e FRANCONI, Francesco e VRDOLJAK, Ana Filipa, “*Introduction*”, in *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, ed. da Oxford University Press, Reino Unido, 2020, pág. 2.

¹³ Em todo o caso, a expressão portuguesa encontra similitudes em França (“patrimoine culturel”) e em Espanha (“patrimonio cultural”).

¹⁴ Seguindo de perto José Casalta Nabais, em, “*Noção e Âmbito do Direito do Património Cultural*”, in Revista do CEDOUA, Ano III, Coimbra, 2000, na nota de rodapé 2 (pág. 29), *Muito embora a expressão no singular seja, em regra, traduzida por património cultural — assim acontecia, em geral entre nós e lá fora, relativamente ao n.º 5 do art. 74.º da Lei Fundamental Alemã, entretanto revogado pela Lei de Revisão Constitucional de 27 de Outubro de 1994, em que se dispunha que constituía legislação concorrente da Federação e dos Länder a protecção do deutschen Kulturgutes contra a sua transferência para o estrangeiro.*

¹⁵ NABAIS, José Casalta, “*Considerações sobre o Quadro Jurídico do Património Cultural em Portugal*”, in Revista de Direito da Cidade, vol. 02, n.º 1, Rio de Janeiro, pág. 2 e NABAIS, José Casalta, *ob. cit.*, págs. 11 e ss.

¹⁶ NABAIS, José Casalta, *ob. cit.* pág. 3. Embora advirta o autor que essa semelhança de princípio, “pode não ser assim”, já que a nossa Lei de Bases do Património Cultural — com atual redação dada pela Lei n.º 36/2021, de 14 de junho — considera os bens culturais parte do património cultural, integrando apenas os bens culturais com suporte físico, de onde resulta do disposto no artigo 14.º/2 a contraposição de património cultural com bens culturais. Sobre o conceito de “bem cultural”, vd. ALEXANDRINO, José de Melo, “*O Conceito de Bem Cultural*”, publicação do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2009.

¹⁷ FORREST, Craig, *ob. cit.*, pág. 3.

alteração e não respeitante a um quadro estático de bens recebidos. Como refere o autor, *As a body of contemporary material and practices, the process of attributing a value is a dynamic social process and, as such, is susceptible to continual alteration. It embodies a number of competing, evolving and relative values which dictate the form "protection" will take. This requires some conception of the values that may be attributable to cultural heritage which make it worthy of "protection"*.

E que valores são esses que ditam a forma como o património cultural será tutelado? Tratam-se de valores simbólicos, informativos, estéticos, económicos, históricos, científicos, culturais, arqueológicos, étnicos, públicos, recreativos, educativos, técnicos, sociais, entre outros. Contudo, é possível generalizar um conjunto de valores — base que têm desempenhado um papel importante na construção e justificação de regimes de tutela do património cultural oriundos da UNESCO, sobre a qual haveremos de tratar adiante ¹⁸.

Cremos, por isso, que, ao arrepio do que afirma José Casalta Nabais, património cultural ou herança ou legado cultural, tratam da mesma realidade, especialmente no que ao Direito Internacional diz respeito. São, nessa medida, sinónimos, e a sua diferença, em termos de sintaxe, tem uma importante razão de ser: o uso de uma ou de outra expressão não é puramente aleatório, já que ao longo da evolução do Direito dos Tratados nesta matéria, as definições foram variando. Ora, a adoção das várias Convenções da UNESCO sobre património cultural, conta já com uma história de quase 60 anos, desde a Convenção de Haia em 1954. Cada Convenção contém a sua própria definição de património cultural, mas, recorrendo ao uso das expressões anglo-saxónicas, ela começou por ser tratada por "cultural property", passando a "cultural heritage" até tomar a forma de "intangible cultural heritage". A verdade é que a definição de património cultural em cada Convenção reflete os contextos económico, político e social à luz dos quais foram negociadas e denotam os aspetos mais importantes, que à data, eram determinantes para o património cultural. Quer dizer, as Convenções responderam a questões ou dificuldades que, à data, eram atuais ou procuravam resolver problemas quase imediatos, o que faz com que, nos dias de hoje, para o Direito Internacional, não possa haver uma definição base de património cultural universalista ¹⁹. Nessa mesma linha escreve também Antonietta Lupo, sublinhando as declinações a que o conceito está sujeito no Direito Internacional: *Il mutamento di prospettiva rispetto al passato consiste proprio nello spostamento di focus dagli oggetti della cultura ai soggetti appartenenti alle comunità, il cui dinamico coinvolgimento nel processo di riconoscimento dei valori culturali consente di cogliere la vera essenza del patrimonio dell'umanità: esso è, a tutti gli effetti, un processo attivo costruito sulla realtà* ²⁰.

18 *Idem*, pág. 2.

19 *Idem*, págs. 20 e ss. e 30.

20 LUPO, Antonietta, "La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale", in AEDON *Revista di Arti e Diritto on line*, n.º 2, 2019, acessível através do endereço Aedon 2/2019, Lupo, La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale (mulino.it).

Há, portanto, um âmbito alargado e em evolução do conceito de “património cultural” à luz das Convenções ao longo dos últimos anos e que, em boa verdade, também espelham a diversidade dos membros da UNESCO e prioridades dos seus sucessivos Diretores-Gerais em determinadas alturas-chave ²¹. Mas podemos olhar mais de perto para essa diversidade e perceber de que forma e o que motivou a evolução do conceito.

1.2. A evolução do conceito de “património cultural” ao nível internacional

Porque razão as Convenções da UNESCO vieram, ao longo do tempo, definir de forma variada o conceito de “património cultural”? Para além das considerações gerais a que fizemos referência *supra*, há duas grandes ideias que podem justificar as diferentes designações que o Direito Internacional tem atribuído ao património cultural. Vejamos:

1.2.1. De “cultural property” a “cultural heritage”

As Convenções de Haia de 1954, para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado e de 1970, relativa às medidas para proibir a importação, a exportação e a transferência ilícita da propriedade de bens culturais, referem-se a “cultural property”, ao passo que as Convenções de 1972, para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural, de 2001, para a Proteção do Património Subaquático e de 2003, para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, passam a referir-se a “cultural heritage”. Tal como sublinham Ana Filipa Vrdoljak e Francesco Francioni ²², não é coincidência que esta mudança possa ter sido motivada pelo movimento gerado pela entrada de novos membros na ONU e na UNESCO. Isto é, o foco, que assentava em países ocidentais e na forma como tratavam o património cultural — numa lógica de direito de propriedade — onde as manifestações culturais encontram a sua tónica, não do ponto de vista da “propriedade” ou da “transação comercial”, mas antes, numa ideia de *safekeeping* ou *custodianship* intergeracional ou comunitária.

Por outro lado, essa alteração conceptual é reflexo também de outras áreas emergentes do Direito Internacional, como o Direito Internacional Humanitário e o Direito do Ambiente, no desenvolvimento do Direito Internacional do Património Cultural e no crescente envolvimento de sujeitos que não Estados, como populações indígenas e ONGs.

1.2.2. Uma compressão *holística* do conceito de “património cultural”

O desenvolvimento do conceito de “património cultural” à luz do Direito Internacional, resulta também da promoção da sua compreensão em termos holísticos. A prática de

²¹ FRANCIONI, Francesco e VRDOLJAK, Ana Filipa, *ob. cit.*, pág. 3.

²² *Idem*, pág. 4.

entes da ONU em matéria de Direitos Humanos e a jurisprudência dos variados tribunais regionais de Direitos Humanos, têm enfatizado a interdependência entre património cultural e património natural²³. A “compartimentalização” do conceito de património cultural ao longo das Convenções é, como já tivemos oportunidade de referir, resultado de circunstâncias históricas e institucionais da UNESCO e não deverá sofrer grandes alterações a médio prazo²⁴.

Não obstante, a terminologia assume muita relevância e o uso indevido de certa expressão pode perigar todo um instituto jurídico, embora não julguemos que se trata do caso em concreto. Ainda assim, e apesar da nossa tomada de posição, utilizaremos sempre a expressão “património cultural”, também ela usada no nosso ordenamento jurídico. Certo é que não podemos deixar de concordar com José Casalta Nabais quando assevera que o património cultural é uma realidade *ampla, dinâmica e diversificada*²⁵.

1.3. Património Cultural e Património Natural

Por outro lado, será que essa amplitude, esse dinamismo e essa diversidade são tais, ao ponto de acolher o chamado “património natural”? Se tomarmos em linha de conta o Direito Internacional, a resposta é afirmativa, nomeadamente, a posição adotada na Convenção da UNESCO de 1972 para a proteção do património mundial cultural e natural, que adotou um conceito amplo de património cultural²⁶. Essa conceção já havia sido desenhada nas recomendações da chamada Comissão Franceschini²⁷ nos anos sessenta do século passado nas quais se postulava uma *ideia de uma conceção alargada de património cultural, em que, mais do que uma perspetiva de autonomização entre bens culturais e ambientais, parece preponderar uma racionalidade de recíproca assimilação ou consumpção*²⁸.

Dizemos que tomamos em linha de conta o Direito Internacional para efeitos deste conceito, porque este quadro não acabou por se materializar, pelo menos em Portugal, de onde resulta no plano constitucional uma distinção entre a tutela do património natural e património cultural²⁹.

23 A breve trecho faremos alusão a ambos os conceitos.

24 FRANCONI, Francesco e VRDOLJAK, Ana Filipa, *ob. cit.*, pág. 4.

25 NABAIS, José Casalta, *ob. cit.*, pág. 3.

26 CORREIA, Fernando Alves e AZEVEDO, Bernardo Almeida, “O Regime Jurídico de Proteção e Valorização do Património Cultural em Portugal”, in *El Patrimonio Cultural en Europa y Latino América*, coord. Fernando López Ramón, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017, pág. 105.

27 Instituída pela lei n.º 310, de 26 de abril de 1964, a Comissão Franceschini (Comissão de inquérito sobre a proteção e valorização das coisas com interesse histórico, arqueológico, artístico e da paisagem). declarações como as recomendações encontram-se publicadas também na *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1966, pp. 119 e ss.

28 CORREIA, Fernando Alves e AZEVEDO, Bernardo Almeida, *ob. cit.*, pág. 105.

29 *Idem, ibidem*; e NABAIS, José Casalta, *ob. cit.*, pág. 4.

2. A UNESCO: GÊNESE E PAPEL NA TUTELA DO PATRIMÓNIO CULTURAL

O “fenómeno” das Organizações Internacionais teve o seu início por volta do século XIX, mas é só após o final da Segunda Guerra Mundial que elas assumem verdadeiro destaque na cena internacional. A multiplicação ou proliferação destas entidades é um dos grandes desenvolvimentos do Direito Internacional Público dos últimos 60 anos ³⁰.

Até aquela altura, porém, e após ter conhecido consideráveis desenvolvimentos, o Direito Internacional Público era tido como um conjunto de normas que regulavam a coexistência dos povos ³¹. As regras internacionais eram criadas, quer por via do costume, quer por tratados, por forma a delimitar a esfera de influência entre os Estados soberanos. Grosso modo, o Direito Internacional Público regulava, entre outros, aspetos práticos relacionados com a coexistência dos Estados soberanos, e lidava com questões relacionadas, por exemplo, com a sua jurisdição, o acesso de um Estado aos tribunais de outro Estado e a delimitação de fronteiras marítimas ³².

A longa coexistência dos Estados e das nações, a evolução do que hoje conhecemos como *Estado soberano* e o desenvolvimento de uma ordem jurídica internacional, originada por força do surgimento de unidades territoriais soberanas, estão na base da cooperação internacional, cuja construção sistemática viria a dar lugar mais tarde ao surgimento de Organizações Internacionais ³³.

Hoje, são várias as Organizações Internacionais dotadas de atribuições de salvaguarda e promoção do património cultural. No entanto, é possível identificar três Organizações essenciais na prossecução dessas atribuições, a saber: a UNESCO, o Conselho da Europa e o ICOMOS ³⁴. Porventura, o destaque vai para a UNESCO, cuja criação marca o início oficial da tutela internacional do património cultural ³⁵.

A UNESCO não brotou espontaneamente em 1946. É preciso recuar até ao primeiro quartel do século XX para encontrar os primeiros sinais da criação de uma Organização

30 HARTWIG, Matthias, “International Organizations or Institutions, Responsibility and Liability”, in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law Volume VI*, ed. da Oxford University Press, pág. 64.

31 FRIEDMAN, Wolfgang, “The Changing Structure of International Law”, ed. da Columbia University Press, Nova Iorque, 1964, pág. 27 a 71. Maria Luísa Duarte sinaliza quatro grandes períodos na formação e evolução histórica do Direito Internacional Público: um primeiro período de gestação, o segundo período marcado pela Paz da Vestefália e o Período Clássico (1648-1815), o terceiro período que designa por Moderno (1815-1945) e o Período Contemporâneo (1945 aos nossos dias) (DUARTE, Maria Luísa, *Direito “Internacional Público e ordem jurídica global do século XXI”*, ed. da AAFDL, 4.ª reimpressão, Lisboa, 2021, págs. 55 a 86).

32 KLABBERS, Jan, “An Introduction To International Organizations Law”, ed. da Cambridge University Press, Reino Unido, 2019, pág. 16.

33 SHAW, Malcolm N., “International Law”, 8.ª ed. da Cambridge University Press, Reino Unido, pág. 982.

34 CORREIA, Miguel Brito e LOPES, Flávio, “Património Cultural: Critérios e Normas Internacionais de Proteção”, ed. da Caleidoscópio, Lisboa, 2014, págs. 25 e ss.

35 NABAIS, José Casalta, *ob. cit.*, pág. 10.

Internacional com vocação para a salvaguarda de uma cooperação internacional intelectual. Havia a ideia de que, o objetivo primário da Liga das Nações (1920) — de manutenção da paz — não poderia ser prosseguido de forma isolada, pelo que deveria ser acompanhado através de uma “Liga Intelectual das Nações”, conjeturada por Henri La Fontaine e Paul Otlet³⁶. Com efeito, com fim da Primeira Grande Guerra, a cooperação intelectual multilateral foi tida como essencial para a criação de uma Organização Internacional³⁷. O desafio estava assim lançado, tendo inspirado importantes intelectuais da época como Romain Rolland, autor de *“Pour l’Internationale de l’esprit”* (1918), Heinrich Mann, que ao tempo já falava de uma aliança de intelectuais de todas as nações ou do aristocrata austríaco Karl Anton Rohan que, em 1922, fundara a *Europäischer Kulturbund* (Federação Internacional das Uniões Intelectuais)³⁸.

Essas ideias resultaram na fundação da Comissão Internacional de Cooperação Intelectual em 4 de janeiro de 1922, enquanto órgão consultivo do Conselho da Liga das Nações, cujo propósito era de promover o intercâmbio internacional cultural e intelectual entre intelectuais (cientistas, professores e artistas) — ali chegaram a ter assento Henri Bergson, Marie Curie e Albert Einstein. Para além da Comissão, seria criado em Paris, no dia 9 de agosto de 1926, o Instituto Internacional de Cooperação Intelectual³⁹. No entanto, entre 1940 e 1944 o Instituto seria encerrado, sendo transferido todo o seu espólio para uma nova Organização, a UNESCO.

O ato constitutivo da UNESCO foi celebrado no dia 16 de novembro de 1946, para ali tendo sido transferido todo o trabalho até então desenvolvido pelo extinto Instituto Internacional de Cooperação Intelectual. No respetivo preâmbulo pode ler-se que “(...) uma vez que as guerras se iniciam nas mentes dos homens, é nas mentes dos homens que devem ser construídas as defesas da paz; (...)”. Tratou-se de uma afirmação que resultou das palavras do então Primeiro-Ministro do Reino Unido, Clement Atlee e de Archibald MacLeish, poeta e bibliotecário do Congresso dos EUA, na conferência para a instituição da UNESCO, que teve lugar em Londres, no dia 16 de novembro de 1945⁴⁰.

A recém instituída Organização Internacional começaria a implementar projetos importantes e estruturais, contribuindo para a elaboração de tratados internacionais e adotando importantes resoluções. Enquanto que os seus primeiros passos eram dominados pelo

36 KIRCHMAIR, Lando, “A 100 Years Institutionalized Cultural Heritage Protection: From the Institutionalized International Cooperation Intellectuelle to the Human Right Cultural Heritage”, in *Brazilian Journal of International Law*, UNICEUB, volume 17, n.º 3, Brasília, 2020, pág. 96.

37 VALDERRAMA, Fernando, “A History of UNESCO”, ed, da Presses Universitaires de France, Vendôme, 1995, pág. 1.

38 KIRCHMAIR, Lando, *ob. cit.*, pág. 96.

39 Como regista Lando Kirchmair, em 1933, 44 delegados nacionais e 45 comissões nacionais já se encontravam a trabalhar no Instituto (*ob. cit.*, pág. 97).

40 *We wish to draw special attention here to the declaration at the beginning of this document: ‘that since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed.*

desenvolvimento de um programa relativo à educação, ciência e cultura nos 36 Estados-Membros, após a Segunda Guerra Mundial, nos finais de 1947 ⁴¹, o número de projetos e de Estados-Membros aumentou exponencialmente ⁴².

Deve-se à UNESCO o mérito da proteção do património cultural ter-se tornado parte do Direito Internacional Geral e sujeito a diversas Convenções Internacionais em particular ⁴³.

Olhamos seguidamente para essas Convenções e que constituem a fonte primária de Direito Internacional do Património Cultural, não descurando o papel do costume internacional e da *soft law*.

3. OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE DIREITO INTERNACIONAL NA TUTELA DO PATRIMÓNIO CULTURAL, O COSTUME INTERNACIONAL E A *SOFT LAW*

Foi em 1954 que a primeira grande Convenção Internacional sobre tutela do Património Cultural veio a lume. Tratou-se da Convenção de Haia para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, focando-se, predominantemente, na identificação, sinalização, proteção e remoção ilícita de património cultural em tempos de guerra ⁴⁴. Em face do perecimento de património cultural que se verificou posteriormente, a UNESCO viria a aprovar em 2003 a declaração sobre a destruição intencional do património cultural ⁴⁵.

Seguir-se-lhe-ia, em 1970 na cidade de Paris, a Convenção relativa às medidas para proibir a importação, a exportação e transferência ilícita da propriedade de bens culturais, com vista a prevenir crimes contra os bens culturais móveis. Trata-se de um instrumento de grande importância, porquanto a restituição de património cultural furtado ou roubado, tal como o artístico, é assunto de constante debate e o mercado negro nunca para de se expandir ⁴⁶. Embora se tenha registado algum progresso na restituição de arte que furtada ou roubada durante a Segunda Guerra Mundial, a necessidade de discussão, apuramento da proveniência dos bens desviados e sua restituição ao local de origem, encontra nos dias de hoje, também, aceso debate relativamente ao qual, diz-se, a UNESCO deveria exercer maior intervenção, muito embora haja quem entenda que importantes avanços se têm notado ultimamente ⁴⁷. Em boa verdade, a Convenção de 1970 acabou por não ser exequível, razão

41 VALDERRAMA, Fernando, *ob. cit.*, pág. 33.

42 Portugal tornou-se membro em 1965, encontrando-se o texto oficial português da Constituição da UNESCO publicado no "Diário do Governo", 1.ª série, n.º 59, de 11 de março de 1965.

43 KIRCHMAIR, Lando, *ob. cit.*, pág. 98.

44 HARDING, Sarah, *ob. cit.*, pág. 364.

45 ROSETA, Pedro, *ob. cit.*, pág. 104.

46 KIRCHMAIR, Lando, *ob. cit.*, pág. 99.

47 VRDOLJAK, Ana Filipa, "Human Rights and Illicit Trade in Cultural Objects", in *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity — New Developments in International Law*, ed. da Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 2012, pág.107.

pela qual em 1995 se tenha concluído uma Convenção *menos ambiciosa sob os auspícios do Instituto Internacional para a unificação do Direito Privado — Convenção UNIDROIT* — que *ao ficar-se por objetivos mais modestos em matéria de exportação e tráfico ilícito de bens culturais, tem suscitado maior adesão dos Estados* ⁴⁸. Como adverte Craig Forrest, a UNIDROIT veio servir de suplemento à Convenção de 1970 ⁴⁹.

Um importante marco na tutela do património cultural foi alcançado com a Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural, de 1972, com o *objetivo de criar um sistema eficaz de proteção do património cultural e natural de valor mundial excepcional* ⁵⁰. Ao estabelecer uma Lista de Património Mundial, a “Heritage Convention” vincula as Partes a elencar os “monumentos” tais como obras arquitetónicas, obras de escultura e pintura, grupos de edifícios ou locais a serem incluídos em uma lista que compreende mais de 1000 referências espalhadas pelo mundo ⁵¹. Ora, este elenco permite a proteção dos referidos locais e obras e obriga os Estados a reportar ao Comité do Património Mundial, estabelecido por via desta Convenção em 1976 ⁵², o estado de conservação desses pontos de referência. Nos termos do artigo 11.º/3, se algum dos locais ou obra se encontrar em perigo, o Comité poderá elencá-lo na Lista de Património Cultural em Perigo, no caso de não ter existido também pedido de auxílio.

Em pleno século XXI, a UNESCO adotaria três Convenções da máxima importância, em 2001, 2003 e 2005. A primeira (2001), sobre a Proteção do Património Cultural Subaquático. O constante progresso na tecnologia marinha e o aumento de interesse em relíquias subaquáticas e objetos arqueológicos nas últimas décadas do século XX, criaram as condições para uma corrida comercial não regulada para “resgatar” património cultural no “fundo dos mares” que não se encontrava ainda protegido. Há, no entanto, que notar que a complexidade procedimental prevista na Convenção, a persistente força opositora de autoridades marítimas nacionais e a não obrigação de declarar descobertas de património cultural subaquático prevista no artigo 13.º, fragilizam a eficácia deste regime. No entanto, a propósito desta imunidade, em concreto, quanto aos destroços de navios de guerra e outras embarcações, o Instituto de Direito Internacional adotou uma resolução que confirma a imunidade dos destroços e carga da jurisdição de qualquer Estado que não seja o Estado de pavilhão ⁵³. Em 2003, seria celebrada a Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial ⁵⁴, também ela de grande

48 NABAIS, José Casalta, *ob. cit.*, pág. 11.

49 *Ob. cit.*, pág. 34. Vd., também, ROSETA, Pedro, *ob. cit.*, pág. 113.

50 ROSETA, Pedro, *ob. cit.*, pág. 104.

51 KIRCHMAIR, Lando, *ob. cit.*, pág. 99.

52 ROSETA, Pedro, *ob. cit.*, pág. 104.

53 Resolução quanto ao regime legal de destroços de navios de guerra e outras embarcações à luz do Direito Internacional, adotada pela 9.ª comissão em Talin, 2015.

54 Sobre o tema vd. VOUDOURI, Daphne “*Une Nouvelle Convention Internationale Relative au Patrimoine Culturel, Sous le Signe de la Reconnaissance de la Diversité Culturelle: La Convention Pour la Sauvegarde du*

relevância. Como refere Daphné Voudouri, trata-se de um importante ponto de viragem na tutela do património cultural, centrada numa das suas dimensões que até então estava esquecida, ou mesmo, negligenciada, quer nacional, quer internacionalmente: *Centrée sur une dimension du patrimoine jusqu'alors relativement négligée tant sur le plan national qu'international, la nouvelle convention représente une étape significative, sinon un tournant, dans l'approche du patrimoine. Elle contribue fortement à l'élargissement, sans cesse croissant au cours des dernières décennies, de la notion de patrimoine culturel a protéger, qui correspond à l'affirmation d'une notion élargie, d'origine anthropologique, de la culture*⁵⁵. Destacamos ainda a criação por parte da UNESCO do Comité Intergovernamental para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial para a promoção dos objetivos da Convenção e exame dos pedidos dos Estados contratantes para inscrição na Lista Representativa do Património Cultural Imaterial da Humanidade, bem como do auxílio de um Fundo para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial⁵⁶.

Finalmente, em 20 de outubro de 2005 a UNESCO adotou a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Destaca-se também a criação de um Comité Intergovernamental para a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e do Fundo Internacional para a Diversidade Cultural⁵⁷.

Em outro plano da emanação do Direito Internacional do Património Cultural está o costume. O tema é complexo e sujeito a profundo debate académico, mas desde já se alerta para o facto de a sua aplicação no contexto do património cultural, especialmente no que diz respeito à sua proteção a respeito dos conflitos armados, merecer alguma atenção⁵⁸.

O costume internacional é estabelecido mediante a verificação de dois requisitos, a saber: (i) deve ser consistente com a conduta de determinado Estado e (ii) essa conduta deve ser acompanhada por uma convicção de obrigatoriedade — a chamada *opinio juris sive necessitatis*⁵⁹. O costume internacional vincula todos os Estados, exceto aqueles que sejam qualificados como opositores à assunção de obrigatoriedade da conduta, daí que seja de aplicação universal, a não ser que certo Estado o rejeite. No entanto, como sabemos, existem normas de Direito Internacional Consuetudinário imperativas, tais como proibição de genocídio. É o chamado *ius cogens*, que não pode ser modificado por acordo internacional, a não ser por uma norma de Direito Internacional Geral com as mesmas características, tal como resulta do disposto do artigo 53.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Nessa medida, existe um conjunto dispositivo de *ius cogens*

Patrimoine Culturel Immatériel", in Revue Hellénique de Droit International, ed. do L'Institut Hellénique de Droit International et Étranger, 1/2004.

55 VOUDOURI, Daphne, ob. cit., pág. 103.

56 ROSETA, Pedro, ob. cit., pág. 105. Como lembra o autor, os "nossos" Fado e Cante Alentejano, foram as primeiras criações do património imaterial português inscritas nessa lista.

57 *Idem*, pág. 106.

58 FORREST, Craig, ob. cit., pág. 52.

59 SHAW, Malcolm N., ob. cit., págs. 73 a 76.

relevante na proteção do património cultural contra o genocídio, por exemplo, relativo ao património cultural pilhado aos judeus durante a Segunda Guerra Mundial ⁶⁰.

Por outro lado, o costume internacional pode também ser oriundo de uma Convenção, no sentido em que um Estado que dela não seja parte integrante, adote uma conduta consistente com as obrigações daí decorrentes, com a convicção de que tal conduta seja exigida pelo costume geral desenvolvido pelos Estados ⁶¹. Para estes efeitos, só uma Convenção da UNESCO pode possivelmente conter uma codificação de Direito Internacional Consuetudinário, a Convenção de 1954, que foi conjeturada com base no costume internacional codificado e desenvolvido pelas Convenções de Haia de 1899 e 1907 ⁶².

Embora não seja vinculativo, a *soft law* assume particular relevância no Direito Internacional, porquanto *encoraja* os Estados a tomarem certas medidas ou a adotarem certas condutas a bem da comunidade internacional. No que a património cultural diz respeito, têm sido importantes as diversas recomendações e declarações ⁶³ emanadas pela UNESCO ⁶⁴.

4. EXCURSO: OS INSTRUMENTOS REGIONAIS NA TUTELA DO PATRIMÓNIO CULTURAL

Outras Organizações Internacionais, para além da UNESCO, têm também assumido um papel importante na tutela do património cultural. Desde logo, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual que tem trabalhado em Convenções relativas à expressão tradicional cultural e aos conhecimentos tradicionais e folclore, por mais de uma década ⁶⁵.

No entanto, do ponto de vista regional, existem valiosos instrumentos de tutela do património cultural. São os casos de (i) África, com a Carta Cultural de África (1976) e a Carta da Renascença Cultural de África (2006), (ii) do Médio Oriente, que apesar de não registar qualquer instrumento específico de Direito Internacional, compreende a Conferência de Doha de "Ulamâ no Islão e património cultural" (2001), (iii) da Ásia, com a Declaração do Património Cultural da ASEAN (2000), (iv) da América no Norte com a Convenção para a Proteção do Património Arqueológico, Histórico e Artístico das Nações Americanas (1976) e (v), no âmbito do Conselho da Europa, com importante produção de instrumentos internacionais no âmbito da tutela do património cultural, com a mais recente Convenção de Faro (2005).

⁶⁰ FORREST, Craig, *ob. cit.*, págs. 52 e 53.

⁶¹ SHAW, Malcolm N., *ob. cit.*, pág. 86.

⁶² FORREST, Craig, *ob. cit.*, pág. 53.

⁶³ Vd., também, ROSETA, Pedro, *ob. cit.*, págs. 113 e ss.

⁶⁴ Vd. FORREST, Craig, *ob. cit.*, pág. 54 e SHAW, Malcolm N., *ob. cit.*, págs. 117 e 118.

⁶⁵ HARDING, Sarah, *ob. cit.*, pág. 365.

5. O FUTURO DA TUTELA INTERNACIONAL DO PATRIMÓNIO CULTURAL

Desde logo, vão surgindo ecos na doutrina jusinternacionalista de uma nova tendência na tutela internacional do património cultural, despoletada pela globalização, tese da jusinternacionalista italiana Anna Vigorito e que aqui seguimos de perto com alguma acuidade ⁶⁶. Como veremos, essa tendência vem trazer novos sujeitos, novas normas e novos mecanismos sancionatórios ao Direito Internacional do Património Cultural.

Demos conta da proximidade que a globalização pode ter com o património cultural. Com efeito, têm surgido novos atores na cena internacional, precisamente, como resultado do efeito da globalização e, com eles, procedimentos e garantias que visam ser adaptados às particularidades que aqueles apresentam. A soberania dos Estados tem sofrido uma certa erosão em razão da atuação da ONU e das suas agências especializadas depois da Segunda Guerra Mundial, em especial, no que ao Direito Internacional importa (produção normativa e respetiva aplicação) por forma a assegurar a proteção global de valores e interesses ⁶⁷.

O património cultural está entre os setores onde a gradual erosão da soberania estadual mais se faz notar. Olhar para uma nova tendência da tutela internacional do património cultural implica: (i) uma reconstrução do conteúdo das fontes de Direito Internacional e as formas com que os sujeitos, que não os Estados, têm contribuído para a sua produção e aplicação; (ii) uma análise da progressiva limitação das jurisdições nacionais em razão da extensão das Organizações Internacionais e (iii) uma avaliação da eficácia do mecanismos garantísticos internacionais acionados em caso de ameaças à património artístico, histórico ou arqueológico ⁶⁸.

Que nova tendência é essa que falamos, despoletada pela globalização? Desde logo, e como introduzimos, resulta no surgimento de novos atores, nomeadamente, sujeitos individuais, empresas multinacionais, operadores no mercado artístico (v. g., curadores, colecionadores, leiloeiras, etc.), os quais são também responsáveis por violações sérias de normas de Direito Internacional do Património Cultural. Por exemplo, basta olhar para a massiva destruição de património cultural no Afeganistão em 2001 ou no Mali em 2012; a concretização de projetos financiados por empresas multinacionais que visam alavancar a atividade económica, descurando o impacto que a respetiva implementação pode vir a imprimir no bem-estar das pessoas, em todas as suas manifestações e os casos frequentes em que colecionadores, *marchands* de arte ou diretores de museus se envolvem em negócios ilícitos de obras de arte. Paralelamente, outros sujeitos individuais e comunidades indígenas têm um verdadeiro interesse legítimo na proteção do património cultural, quer na

⁶⁶ VIGORITO, Anna, *ob. cit.*

⁶⁷ CAPALDO, Ziccardi, *ob. cit.*

⁶⁸ VIGORITO, Anna, *ob. cit.*, pág. 155.

perspetiva da expressão da sua identidade, quer na promoção de medidas com vista à restituição de obras de arte que lhes hajam sido indevidamente subtraídas. Num segundo plano estão as normas jurídicas. Os tais novos atores que vão surgindo, por sua vez, dão um importante contributo na emanação de um novo corpo normativo jusinternacionalista, a par da atividade desenvolvida pelas Organizações Internacionais e com importante reflexo na *soft law* — exemplo disso são o conjunto de normas de conduta de natureza ética às quais, felizmente, os operadores comerciais têm aderido, com elas alinhando a sua conduta profissional ao longo dos últimos anos⁶⁹. Naturalmente que são normas desprovidas de imperatividade, mas, seguramente que dão claros sinais de adoção de condutas favoráveis à tutela do património cultural, procurando-se obstar aos seus comércio ilegal e supressão. No terceiro nível de análise estão os mecanismos sancionatórios. O típico mecanismo de legítima defesa em Direito Internacional foi gradualmente substituído por procedimentos garantísticos que também permitem aos Estados que não sejam diretamente afetados por violações à propriedade coletiva e interesses e direitos sobre ela incidentes a reagirem em conformidade. É o caso no âmbito do setor do património cultural, especialmente quando a comunidade internacional reage contra a destruição indiscriminada do património elencado na Lista do Património Mundial. Ademais, a inclusão do património cultural no corpo dos bens comuns globais da comunidade internacional, legítima a UNESCO a atuar para além dos limites impostos pelo seu estatuto, por forma a punir condutas que perigam a transmissão do património cultural às futuras gerações⁷⁰.

CONCLUSÃO

Olhando à História do Mundo (moderno), é notório que a tutela do património cultural só se encontra a dar os seus primeiros passos, facto que é confirmado pela aplicação prática das Convenções da UNESCO.

A evolução do Direito Internacional, com as fragilidades que ainda o caracterizam (já que não podemos negar que é um ramo de Direito cuja ausência de *polícia* com vista a uma absoluta imperatividade normativa ainda o fragiliza sobejamente) requer uma abordagem unitária e não sectorial na proteção do património cultural, bem semelhante a um processo de globalização.

É necessário, porém, saber o que pretendemos e para onde vamos, enquanto comunidade internacional, para não falar da forma com que cada Estado trata do seu património. É que, mais uma vez, o *Homem* falhou; o *Homem* que tanto escreveu, discutiu e lutou pela dignidade da pessoa humana, pela conservação da propriedade e do património

⁶⁹ *Idem*, pág. 156.

⁷⁰ *Idem*, pág. 157.

cultural, voltou a servir-se do uso indevido da força para se fazer valer daquilo que entende ser seu, tal qual um louco, com uma visão vetusta e desatualizada de um “império” que não tem mais cabimento em pleno século XXI. Isto, numa altura em que já se teoriza acerca do “património cultural” enquanto verdadeiro “direito humano”⁷¹.

Será que o Mundo se encontra a regredir? Que pode o Direito Internacional contra a vontade destruidora de uma nação? Pode, pelo menos, juntar o mundo e torná-lo cada vez mais coeso na tutela dos grandes valores que queremos preservar.

Quanto a nós, continuaremos a escrever e ficaremos a torcer para que o ciclo evolutivo do Direito Internacional do Património Cultural não quebre, enquanto tristemente se parece rescrever (esperemos que não) a história mais negra que o mundo civilizado já assistiu.

Cabe, enfim, à comunidade internacional contrariar as forças que perturbam a paz e que, inevitavelmente, afetarão o “nosso” património cultural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDRINO, José de Melo, *“O Conceito de Bem Cultural”*, publicação do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2009
- BUSSANI, M., *“The (Legal) Culture of Cultural Property”*, in J.A. Sánchez Cordero (ed.), *The 1970 UNESCO Convention. New Challenges*, Cidade do México, 2013
- CAPALDO, Ziccardi, *“The Pillars of Global Law”*, ed. da Aldershot, Reino Unido, 2008
- CORREIA, Miguel Brito e LOPES, Flávio, *“Património Cultural: Critérios e Normas Internacionais de Proteção”*, ed. da Caleidoscópio, Lisboa, 2014
- CORREIA, Fernando Alves e AZEVEDO, Bernardo Almeida, *“O Regime Jurídico de Proteção e Valorização do Património Cultural em Portugal”*, in *El Patrimonio Cultural en Europa y Latino América*, coord. Fernando López Ramón, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017
- DUARTE, Maria Luísa, *Direito “Internacional Público e ordem jurídica global do século XXI”*, ed. da AAFDL, 4.ª reimpressão, Lisboa, 2021
- FORREST, Craig, *“International Law and Protection of Cultural Heritage”*, ed. da Routledge, Nova Iorque, 2011
- FRANCIONI, Francesco, *“Cultural Heritage”*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, novembro, 2020 e VRDOLJAK, Ana Filipa, *“Introduction”*, in *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, ed. da Oxford University Press, Reino Unido, 2020
- FRIEDMAN, Wolfgang, *“The Changing Structure of International Law”*, ed. da Columbia University Press, Nova Iorque, 1964
- HARDING, Sarah, *“Globalization and the Paradox of Cultural Heritage Law”*, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Itália, 2017
- HARTWIG, Matthias, *“International Organizations or Institutions, Responsibility and Liability”*, in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law Volume VI*, ed. da Oxford University Press
- KIRCHMAIR, Lando, *“A 100 Years Institutionalized Cultural Heritage Protection: From the Institutionalized International Coopération Intellectuelle to the Human Right Cultural Heritage”*, in *Brazilian Journal of International Law*, UNICEUB, volume 17, n.º 3, Brasília, 2020

71 Ideia avançada por Lando Kirchmair, ob. cit., págs. 101 e ss.

- KLABBERS, Jan, *"An Introduction To International Organizations Law"*, ed. da Cambridge University Press, Reino Unido, 2019
- NABAIS, Casalta José, *"Noção e Âmbito do Direito do Património Cultural"*, in Revista do CEDOUA, Ano III, Coimbra, 2000
- , *"Considerações sobre o Quadro Jurídico do Património Cultural em Portugal"*, in Revista de Direito da Cidade, vol. 02, n.º 1, Rio de Janeiro
- LUPO, Antonietta, *"La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale"*, in AEDON *Revista di Arti e Diritto on line*, n.º 2, 2019
- PAZ, Miguel Ángel Núñez, *"Protección Internacional del Patrimonio Cultural y Terrorismo"*, in *Expolio de Bienes Culturales — Instrumentos legales frente al mismo*, coord. Cristina Guisasola Lerma, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008
- POÇAS, Isabel Restier, *"Direito do Património Cultural e Mecanismos de Resolução/Agilização de Litígios"* in Revista da Ordem dos Advogados, Ano 77, Jul./Dez., Lisboa, 2017
- ROSETA, Pedro, *"Proteção Internacional do Património Cultural"*, in *Novos Estudos de Direito do Património Cultural — Tomo II*, coord. José Luís Bonifácio Ramos e João Martins Claro, ed. da Petrony, Abril de 2019, Lisboa
- SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz, *"La Protection Internationale du Patrimoine Culturel National"*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 5.º ed. da A. Pedone, Tome 97/1993/2, Paris
- SHAW, Malcolm N., *"International Law"*, 8.º ed. da Cambridge University Press, Reino Unido
- VALDERRAMA, Fernando, *"A History of UNESCO"*, ed. da Presses Universitaires de France, Vendôme, 1995
- VIGORITO, Anna, *"Nuove Tendenze della Tutela Internazionale dei Beni Culturali"*, Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Nápoles, 2013
- VOUDOURI, Daphne *"Une Nouvelle Convention Internationale Relative au Patrimoine Culturel, Sous le Signe de la Reconnaissance de la Diversité Culturelle: La Convention Pour la Sauvegarde du Patrimoine Culturel Immatériel"*, in *Revue Hellénique de Droit International*, ed. do L'Institut Hellénique de Droit International et Étranger, 1/2004
- VRDOLJAK, Ana Filipa, *"Human Rights and Illicit Trade in Cultural Objects"*, in *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity — New Developments in International Law*, ed. da Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 2012.

Touradas portuguesas na berlinda

Os (des)caminhos para a sua inclusão na lista do património cultural imaterial da humanidade

Heron Gordilho ¹

Sumário: Este artigo analisa a evolução jurídica dos espetáculos tauromáquicos em Portugal, especialmente as touradas de morte, a tourada à corda e a capeia arraiana.

A pesquisa tem o objetivo de identificar se existem fundamentos jurídicos para que esses rituais festivos sejam incluídos na lista do património mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Palavras-chave: Direito ambiental internacional; Direito do Patrimônio Cultural; Direito Animal; Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial; Touradas portuguesas.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende oferecer uma análise da evolução jurídica dos espetáculos tauromáquicos em Portugal, examinando a conformidade dessa tradição cultural com a Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, documento de *hard law* aprovado em 17 de outubro de 2003 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e ratificado pelo governo português em 2009.

A pesquisa será feita através do método jurídico de abordagem histórico-evolutivo, visando identificar o conjunto de circunstâncias que ensejaram a edição das normas que regulam os espetáculos tauromáquicos, as normas que regulam a proteção do património cultural e as suas intersecções.

A técnica de pesquisa utilizada será bibliográfica e documental, através da consulta a livros, sites, artigos de jornais, trabalhos acadêmicos, diários oficiais, periódicos científicos, leis e jurisprudência sobre o tema.

Inicialmente, o artigo irá analisar a evolução jurídica da proteção do património cultural português em sua mútua relação de complementariedade com as normas de direito internacional, identificando como a inicial proteção do património cultural evoluiu de uma

¹ Doutor em Direito pela UFPE. Estudos pós-doutorais na Pace University/USA e na École des Hautes Études en Sciences Sociales/FR. Professor do PPGD/UFBA e do PPGD/ UCSAL. Promotor de Justiça de Urbanismo e Meio Ambiente da comarca de Salvador — Ministério Público do Estado da Bahia. Brasil. E-mail: heron@ufba.br.

perspectiva objetiva de proteção da natureza ou bens móveis e imóveis monumentais para a perspectiva subjetiva de valorização dos bens intangíveis inscritos nas expressões culturais e nas diferentes tradições populares de Portugal.

A pesquisa irá também analisar a evolução histórica dos espetáculos tauromáquicos em Portugal, desde os seus primeiros registros pela civilização egípcia até a sua introdução na península ibérica pelos romanos, com especial destaque para a Capeia Arraiana e a Touro à Corda, respectivamente reconhecidos como patrimônio nacional e regional, contrapondo esses rituais festivos com as atuais normas de proteção animal.

Em seguida, a pesquisa vai analisar o paradoxo que existe na lei de proteção animal portuguesa, uma vez que ao mesmo tempo em que ela proíbe todo tipo de maltrato aos animais, os espetáculos tauromáquicos continuam provocando severos danos ao bem jurídico que ela visa proteger.

Por fim, o artigo irá analisar a possibilidade desses espetáculos tauromáquicos, especialmente a tourada à corda e a capeia arraiana, serem admitidos na lista do patrimônio cultural imaterial da humanidade, nos termos previstos na Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.

2. A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL: UM NOVO OLHAR SOBRE OS BENS CULTURAIS

Em Portugal, a primeira lei de proteção do patrimônio cultural foi um Decreto editado em 1901, ainda no período monárquico, visando proteger os bens móveis de valor histórico e os bens imóveis considerados monumentos nacionais ².

Com o advento da República, o Decretos de 22 de novembro de 1910 e o Decreto de 26 de Maio de 1911 passaram a proteger os bens imóveis que embora não fossem considerados monumentos nacionais, possuíam significativo valor artístico ou histórico ³.

Não obstante, as bases da atual política e regime de proteção e valorização do patrimônio cultural português foram estabelecidas pela Lei nº107/2001(LPC/2001), que substituiu a Lei nº 13/1985, e passou a considerar como patrimônio cultural imaterial uma nova realidade de importância fundamental na compreensão, permanência e construção da identidade e democratização da cultura portuguesa ⁴.

Com a necessidade de uma regulação transversal por uma disciplina comum do patrimônio histórico, esta lei acabou por conceder uma relativa autonomia aos bens culturais,

² CORREIA, Fernando e AZEVEDO, Bernardo. O regime jurídico de proteção e valorização do patrimônio cultural em Portugal. El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica, 2017, p. 93.

³ *Idem, ibidem.*

⁴ PORTUGAL, Lei nº 107. Diário de República Eletrônico. 8 de setembro de 2001. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/107-2001-629790>

que passaram então a ser classificados em sua consistência como bens materiais ou imateriais ⁵.

O artigo 2.º, incisos 1, 4 e 6 da LPC/2001 definiu o patrimônio cultural como os bens materiais e imateriais que, juntamente com os seus respectivos contextos interpretativos e informativos, possuem valor de civilização ou cultura, e representam um interesse relevante por constituírem parcela estruturante da identidade e memória coletiva de Portugal.

O artigo 91.º, n.º 1 desta lei vai incluir expressamente no âmbito do seu regime de proteção, as realidades que não têm suporte em bens móveis ou imóveis, mas representam um testemunho etnográfico ou antropológico de civilização ou cultura.

Assim, a LPC/2001 estabeleceu a necessidade de manter vivas as realidades imateriais, como as expressões orais de transmissão cultural representadas pelas técnicas tradicionais de construção e fabrico de utensílios e os modos de preparar alimentos, por meio de incentivos aos “detentores” e “transmissores” deste conhecimento e pela preservação de seus elementos em registros gráficos, sonoros, audiovisuais ou outros meios de valorização cultural ⁶.

Em 2003, todavia, a UNESCO, agência especializada da ONU para a paz e segurança no mundo através da educação, ciências naturais, ciências sociais/humanas e comunicações/ informação, celebrou o mais importante documento internacional sobre o patrimônio cultural imaterial: a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (CSPCI/2003) ⁷.

Trata-se de um documento de *hard law* que reconhece o patrimônio cultural imaterial como um elemento gerador de diversidade cultural e desenvolvimento sustentável, fundamental para as comunidades na produção e salvaguarda de sua identidade.

O artigo 2.º da CSPCI/2003 definiu o patrimônio cultural imaterial como “as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas que, juntamente com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados, as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural.

Diferentemente do patrimônio cultural material móvel, imóvel ou natural, o patrimônio cultural imaterial é um bem jurídico que se revela nas atividades espirituais transmitidas de geração em geração, as quais são constantemente recriadas pelas comunidades e grupos em função do ambiente, das interações com a natureza e da sua própria história.

Para regulamentar a proteção do patrimônio cultural imaterial português, o governo português editou o Decreto-Lei n.º 139/2009 (DLPCI/2009), posteriormente alterado pelo

⁵ CORREIA, Fernando e AZEVEDO, Bernardo, ob. cit., p. 98.

⁶ ALVARENGA, Daniel. A salvaguarda do patrimônio cultural imaterial: uma perspectiva comparada entre Portugal e Brasil. Dissertação de mestrado em Direito da Universidade Autónoma de Lisboa. 2019, p.68.

⁷ UNESCO. Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial., 17 de outubro de 2003. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132540_por

Decreto — Lei n.º 149/2015, criando um regime jurídico de salvaguarda do património cultural imaterial em harmonia com a LPC/2001 e com a CSPCI/2003, reconhecendo a importância do património cultural imaterial na consolidação de identidades coletivas de âmbito local, regional ou nacional e propiciando um espaço de diálogo, conhecimento e compreensão mútua entre essas diferentes formas de expressão cultural ⁸.

Nos termos do art. 2.º, n.º 2, da CSPCI/2003 c/c o art. 1.º, n.º 2, do DLPCI/2009, cinco são os domínios do património cultural imaterial português: a) as tradições e expressões orais, incluindo o idioma como veículo do património cultural imaterial; b) as expressões artísticas; c) as práticas sociais, rituais e atos festivos; d) os conhecimentos e práticas relacionados à natureza e ao universo e e) as técnicas artesanais tradicionais.

Esse património cultural imaterial pode ser dividido em três grupos: a) os gêneros da literatura oral tradicional, como os cancioneiros, romanceiros, contos populares, paremiologia, rezas, ensalmos etc; b) as expressões e manifestações ligadas a suportes físicos (lugares de memória) ou a referenciais histórico-religiosos, tais como rituais festivos, crenças do sobrenatural, lendas e mitos, histórias de vida e c) as manifestações culturais em permanente atualização e resignificação em seus trajes, danças, jogos tradicionais, romarias, gastronomia, artesanato, etc. ⁹.

Além disso, ao cumprir a obrigação primacial exigida pelo art.12.º da CSPCI/2003, o Decreto-Lei n.º 139/2009A, através das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 149/2015 e pela Portaria n.º 196/2010, instituiu e operacionalizou o Inventário Nacional do Património Cultural Imaterial (INPCI), para o registro do património cultural imaterial nacional.

Não obstante, o único espetáculo tauromáquico reconhecido como património cultural imaterial nacional registrado no INPCI é a Capeia Arraiana, cuja inscrição que ocorreu em 2011, a partir de proposta apresentada pelo Município do Sabugal em favor das onze freguesias que cumpriam os requisitos de considerar o evento uma manifestação continuada integrante de sua identidade e património cultural transmitido de geração em geração ¹⁰.

⁸ PORTUGAL. Decreto-Lei no139. Diário da República Eletrónico. 15 de julho de 2009: art. 1.º, n.º 2: “as manifestações culturais expressas em práticas, representações, conhecimentos e aptidões, de caráter tradicional, independentemente da sua origem popular ou erudita, que as comunidades, os grupos e os indivíduos reconheçam como fazendo parte integrante do seu património cultural, e que, sendo transmitidas de geração em geração, são constantemente recriadas pelas comunidades e grupos em função do seu meio, da sua interação com a natureza e da sua história, incutindo-lhes um sentimento de identidade coletiva”. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/139-2009-494544>.

⁹ Ibid.

¹⁰ PAULA, Tomás Inácio de. A importância das manifestações culturais para a sustentabilidade dos territórios. Capeia Arraiana: um produto turístico. Dissertação de Mestrado no Politécnico de Leiria. Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar. Peniche. 2017, p.43-48.

A capeia arraiana é manifestação tauromáquica popular realizada em onze freguesias do Município de Sabugal, e que se caracteriza pelo fato do combate ocorrer de forma coletiva e com a utilização do forcão, um objeto tradicional de madeira que é erguido por cerca de trinta homens para proteção das investidas dos touros ¹¹.

3. ORIGENS HISTÓRICAS DOS ESPETÁCULOS TAUROMÁQUICOS EM PORTUGAL

Os espetáculos tauromáquicos são eventos que promovem o combate entre homens e touros, uma prática que remonta à pré-história, como demonstram as manifestações de arte rupestre do paleolítico superior encontradas em Vila Nova na Foz-Côa em Portugal e nas grutas de Lascaux em França ¹².

No Egito Antigo, por exemplo, o touro já aparecia com frequência na escrita hieroglífica e na iconografia, simbolizando a masculinidade e a virilidade, como o touro sagrado Ápis, que era associado aos deuses Ptah e Osiris; ou o touro Meruer, que era associado ao deus Rá; ou mesmo o touro Bukhis, que era associado aos deuses Montu e Rá ¹³.

Nesta civilização, a corrida de touros era denominada *Hebsed* e ocorria na cidade de Mênfis, no dia em que o Faraó completava 30 anos de reinado, e o Faraó deveria demonstrar sua força física durante o ritual cruento vencendo o touro para ter o seu poder renovado ¹⁴.

Nesta tradição, o poder real costuma associar o touro à fertilidade e à potência sexual reprodutora, e um exemplo disso é a exibição da cauda taurina como um dos primeiros, e mais duráveis, símbolos reais ¹⁵, como na Paleta dos Touros, onde é possível ver um touro derrubando um homem, uma cena que provavelmente representa a vitória militar das populações do Delta ¹⁶.

Na mitologia grega, porém, a tauromaquia vai estar presente na figura do Minotauro, representado por uma criatura com cabeça de touro e corpo de homem que habitava o

11 PUCARIÇO, Filipa Matos Novo. Estudo de impacto socioeconômico da capeia arraiana. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Medicina Veterinária — Universidade de Lisboa, 2015, p.17.

12 *Idem*, p. 31.

13 CAMACHO, João Carlos Orta. Expressões de medo no antigo Egito. Dissertação de Mestrado em História Antiga da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. 2014, p.46. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/29925/1/ulfl236822_tm.pdf

14 DENISKI, Bruno Luiz. O touro de Ápis e sua importância para a sociedade Egípcia. Museu Egípcio e Rosacruz & Museu Tutakamon. 2021. Disponível em: <http://museuegipcioerosacruz.org.br/o-touro-apis-e-sua-importancia-para-a-sociedade-egipcia/#:~:text=Considerado%20como%20o%20deus%20da,%E2%80%9C%20chamada%20de%20Heb%2Dsed>

15 CAMACHO, João Carlos Orta, ob. cit., p. 46.

16 *Idem*, p. 33.

centro de um labirinto na ilha de Creta. Nesta ilha, a civilização Minóica vai desenvolver uma espécie de espetáculo taurino que consiste em um conjunto de acrobacias feitas por jovens atletas que saltam por cima dos touros em uma arena pública ¹⁷, uma tradição muito semelhante às touradas camarguense e landense que ocorrem no sul da França ¹⁸.

No entanto, foi o Império Romano que introduziu esta tradição na Península Ibérica, por mãos do Imperador Júlio César, que introduziu um tipo de tauromaquia (*taurokathápsia*) onde cavaleiros giravam em volta do touro até cansá-lo, quando então era agarrado pelos chifres e derrubado, ritual que logo passou a fazer parte do dia a dia da cavalaria ibérica, especialmente nos treinamentos de guerra ¹⁹.

Durante a Idade Média, o touro era associado a diversos mitos sagrados, como representado na portadas da Igreja de Vila Boa de Tires, na Matriz de Santiago do Cacém e na Igreja de São Leonardo em Peniche ²⁰.

Em 1258, porém, antes da constituição do Reino de Portugal, consta o primeiro registro histórico desta tradição, quando D. Sancho II marcou touros com uma lança no Campo das Almoínhas, em Lamego ²¹.

Em 1831, o Rei D. Miguel inaugurou, no Campo de Santa'Anna, a primeira praça de touros de Portugal, de modo que a tourada pode ser considerada é o único divertimento nacional genuinamente português, uma vez que ela vem sendo praticada durante séculos, mesmo durante as dominações dos árabes e dos visigodos ²².

Os defensores dos espetáculos tauromáquicos argumentam que a identidade cultural portuguesa foi construída a partir desse universo dos touros, uma identidade que se inclina para os valores do macho sedutor e conquistador de mulheres representado pelo marialvismo ²³.

Para Luis Filipe Marques Pereira, o processo de modernização não pode destruir a cultura portuguesa, a qual deve resistir à dominação neo-liberal que tenta impor o estilo de vida individualista dos Estados Unidos que humaniza os animais, a exemplo do Mickey e do Pato Donald ²⁴.

Em 2014, o governo editou o Decreto-Lei n.º 89/2014, para regulamentar os espetáculo tauromáquicos, definido como um evento que promove a lide de reses bravas em recintos

17 PAULA, Tomás Inácio de, ob. cit., p. 32.

18 GORDILHO, Heron; BOTTEAU, Lyliam. Os caminhos para um novo *status* jurídico dos animais na França. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*. vol. 27. ano 8. p. 161-178. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2021, p.

19 PAULA, Tomás Inácio de, ob. cit., p. 32.

20 *Idem*, p. 31.

21 *Idem*, p. 33.

22 SABUGOSA, Conde. Touradas em Portugal. *Revista Portuguesa de Arte e Turismo* ano 4, n. 23. 1945.

23 PEREIRA, Luís Filipe Marques. Tauromaquia: Identidade cultural, Enquadramento e Desenvolvimento. Dissertação (Mestrado em Economia Política) — Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2010, p. 53-55.

24 *Idem, ibidem*.

privados, fixos ou ambulantes especialmente concebidos para tal, deixando a regulamentação das touradas públicas para as próprias autarquias locais ²⁵.

As touradas de morte, por exemplo, são eventos públicos que ocorrem no Município de Reguengos de Monsaraz, região do Alentejo, por ocasião das festas em Honra de Nosso Senhor Jesus dos Passos, e no Município de Barrancos, durante as festas de Nossa Senhora da Conceição, eventos que são regulados pelas próprias autarquias locais ²⁶.

Outro tipo de espetáculo tauromáquico público são as touradas à corda praticadas na região autónoma da Ilha de Madeira, seja como tourada na praça, onde os touros são lidados a pé ou a cavalo para simbolizar a nobreza e opulência das elites sociais, seja como touradas popular, em que todos podem participar do espetáculo ²⁷.

Embora a Madeira possua normativo próprio, suas normas espelham o DLPCI/2009, com pequenas diferenças na iniciativa e nos órgãos da administração do patrimônio ²⁸, de modo que esses espetáculos são mantidos e incentivados pelas autarquias locais e geram importantes receitas para economia local, que na época dos espetáculos recebe significativo número de emigrantes e turistas ²⁹.

Nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º/132010/A, a tourada à corda deve ocorrer nas estradas, nos caminhos públicos ou em praia de areia, e o touro deve ser preso a uma corda com cerca de 90 metros, que deve ser manejada por um mínimo de sete homens, três ao meio e mais quatro na extremidade mais próxima do animal ³⁰.

4. OS PARADOXOS DA PROTEÇÃO DOS ANIMAIS NO DIREITO PORTUGUÊS

Somente após sua entrada na Comunidade Económica Europeia, Portugal vai

²⁵ PAULA, Tomás Inácio de, ob. cit., p. 34: "As tauromaquias populares são a componente mais comum da festa tauromáquica, uma vez que ocorrem de norte a sul do país, sendo que cada uma delas se encontra perfeitamente enraizada no seio das comunidades".

²⁶ DIAS, Carlos. Que ninguém pense acabar com os touros de morte em Barrancos. Público. 22 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/09/22/sociedade/noticia/ninguem-pense-acabar-touros-morte-barrancos-1887436/amp>.

²⁷ MENDONÇA, Carina Andreia Ormon de. PERCEÇÃO DE RISCO DOS INTERVENIENTES NAS TOURADAS À CORDA NA ILHA TERCEIRA-AÇORES-PORTUGAL. Dissertação de mestrado Engenharia do Ambiente. Universidade dos Açores, 2012, p.7.

²⁸ ALVARENGA, Daniel. A salvaguarda do patrimônio cultural imaterial: uma perspectiva comparada entre Portugal e Brasil. Dissertação de mestrado em Direito da Universidade Autónoma de Lisboa. 2019, p. 73.

²⁹ MENDONÇA, Carina Andreia Ormon de. PERCEÇÃO DE RISCO DOS INTERVENIENTES NAS TOURADAS À CORDA NA ILHA TERCEIRA-AÇORES-PORTUGAL. Dissertação de mestrado Engenharia do Ambiente. Universidade dos Açores, 2012, p.16.

³⁰ OURIQUE, Arnaldo. A lei da corda: comentário e anotação ao regime jurídico da tourada à corda na Ilha Terceira. Edição de 2017 revista e aumentada. Angra do heroísmo, 2017. Disponível em: <http://www.jfsaobras.com/ficheiros/outros/textos/A%20Lei%20da%20Corda%202017.pdf>.

promulgar a primeira lei de proteção aos animais, a Lei n.º 92, de 12 de setembro de 1995, que proíbe expressamente “todas as violências injustificadas contra animais, considerando-se como tais os actos consistentes em, sem necessidade, se infligir a morte, o sofrimento cruel e prolongado ou graves lesões a um animal”³¹.

Esta lei de proteção animal, todavia, apresenta um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que proíbe todo tipo de maus tratos aos animais, ela permite que os espetáculos tauromáquicos violem justamente o bem jurídico que ela visa proteger, excluindo a criminalidade dos espetáculos tauromáquicos que fazem parte de uma tradição ininterrupta de expressões popular praticada a mais de 50 anos a contar da entrada em vigor da referida lei³².

Além disso, a Lei n.º 8/2017 alterou o Código Civil português para inserir o artigo 201-B, dispondo que os animais são “seres vivos dotados de sensibilidade e objeto de proteção jurídica em virtude da sua natureza”.

Esta lei acrescentou, ainda, o art.1305-A, os incisos 1 e 3, dispondo que o proprietário deve assegurar o bem-estar e respeitar as características de cada espécie, observando as disposições especiais relativas à sua criação, reprodução, detenção e proteção, e à salvaguarda das espécies em risco de extinção, não podendo, sem motivo legítimo, provocar dor, sofrimento ou quaisquer outros maus-tratos que resultem em sofrimento injustificado, abandono ou a morte dos animais³³.

Acontece que esses espetáculos taurinos ensejam práticas que são genuinamente cruéis contra os animais³⁴, com o uso de capas, corte dos chifres, utilização de cavalos e sons que desnorream o animal, farpas, bandarilhas e outros instrumentos que provocam graves feridas nos animais³⁵.

Os danos sofridos pelos animais podem ser de duas espécies: as imposições, que provocam sofrimento agudo ou mental agudo, isto é, de forma intensa e duradoura; e as privações, que provocam a diminuição do bem-estar dos indivíduos, independentemente da dor e do sofrimento causado³⁶.

31 SANTOS, Bianca. Touradas: incongruências nos planos legislativo, ético e socio-cultural. Revista Jurídica Luso — Brasileira, Ano 5 n. 2, 2019, p. 180 — 181. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/2/2019_02_0177_0205.pdf

32 PORTUGAL. Lei n.º 92. Diário da República Eletrónico. 12 de setembro de 1995. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/92-1995-562269>

33 SANTOS, Bianca, ob. cit., pp. 187-188.

34 Para LEVAI, Laerte Fernando. Direitos dos animais. Campos do Jordão: Mantiqueira, 1998, p.51: “Diz-se que o touro, coadjuvante e vítima da bestialidade humana, participa de uma luta inglória. Tem as forças minadas pela lança dos picadores. Sofre com as ilusões e o cansaço. Por fim, esvaído de sangue, recebe a estocada mortal do toureiro para delírio da platéia “um espetáculo degradante, que fere a sensibilidade universal”.

35 GUERRA, Carolina. Abolição das touradas. Revista Jurídica Luso-Brasileira. Ano 5, no 2, 2019, p.286. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/2/2019_02_0177_0205.pdf

36 ROCHA, Luciano Santana. La teoría de los derechos animales de Tom Regan: ampliando las fronteras de la comunidad moral y de los derechos mas allá de lo humano. Valencia: Tirantlo Blanco., 2018, p.125.

Em 2014, a Lei n.º 69 vai acrescentar os artigos 387, 388 e 399 ao Código Penal português (CP), para criminalizar a conduta de praticar maus tratos ou abandonar animais de companhia, mas isenta quando a essas praticas forem direcionadas aos animais utilizados para fins de espetáculo comercial ou utilizados para fins agrícolas, pecuários ou agroindustriais ³⁷.

Os espetáculos taurinos ensejam práticas genuinamente cruéis contra os animais ³⁸, com o uso de capas, corte dos chifres, utilização de cavalos e sons que desnorteiam o animal, farpas, bandarilhas e outros instrumentos que provocam graves feridas no animais ³⁹.

Nas touradas à corda, por exemplo, os touros sofrem com o esforço das corridas forçadas por percursos acidentados que provocam lesões como entorses, fracturas, acidentes cardiovasculares, desmaios, e até mesmo afogamentos quando os animais são levados à beira mar, como atesta o depoimento do médico veterinário Dr. Vasco Reis, que destaca, entre outras coisas, que estes eventos representam um grande risco para a multidão, especialmente para as crianças ⁴⁰.

Durante a capeia arraiana são espetadas farpas e bandarilhas com ferros de 8 cm de dupla lâmina em forma de seta de 4 cm de comprimento e 2 cm de largura que dilaceram a carne do animal, que já muito cansado e ferido ainda têm de enfrentar os 8 forcados a pé, momento em que as bandarilhas são arrancadas, sem qualquer anestesia, e o animal fica ferido horas ou dias até ser transportados para os matadouros ⁴¹.

Em razão das polémicas provocadas por esses eventos, as touradas portuguesas já foram abolidas em quatro ocasiões, e a primeira delas foi em 1567, quando o Papa Pio V publicou a bula papal *Salute Gregis Dominici*, proibindo touradas nos reinos católicos.

37 PORTUGAL. Lei n.69/2014. Diário da República Eletrónico. 19 de agosto de 2014. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/69-2014-56384878>

38 Para LEVAL, Laerte Fernando. Direitos dos animais. Campos do Jordão: Mantiqueira.1998, p.51: "Diz-se que o touro, coadjuvante e vítima da bestialidade humana, participa de uma luta inglória. Tem as forças minadas pela lança dos picadores. Sofre com as ilusões e o cansaço. Por fim, esvaído de sangue, recebe a estocada mortal do toureiro para delírio da platéia"um espetáculo degradante, que fere a sensibilidade universal"

39 GUERRA, Carolina. Abolição das touradas. Revista Jurídica Luso-Brasileira. Ano 5, no 2, 2019, p.286. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/2/2019_02_0177_0205.pdf

40 REIS, Vasco. O olhar de um médico veterinário sobre a tourada à corda. Arco de Almedina. 20 de setembro de 2019: "Sou Vasco Reis, médico veterinário aposentado, conhecedor da tourada à portuguesa e da tourada à corda. Fui médico veterinário no Conselho da Praia da Vitória, Ilha Terceira, Açores, de 1986 a 1989, terra onde existem bastantes aficionados e se organizam muitas touradas à corda. Fui, então, incumbido pelo município da PV de examinar, avaliar e fazer acompanhamento e intervenção (nomeadamente, a retirada de bandarilhas/arpões) nos touros que eram ali toureados à portuguesa. É inegável que os touros lidados à portuguesa sofrem imenso imenso psicológica e fisicamente antes, durante e após a Tourada. O sofrimento só termina quando são sofregamente abatidos". Disponível em: <https://arcodealmedina.blogs.sapo.pt/o-olhar-de-um-medico-veterinario-sobre-901650>:

41 SANTOS, Bianca. Touradas: incongruências nos planos legislativo, ético e socio-cultural. Revista Jurídica Luso — Brasileira, Ano 5 n.2,2019, p. 187.

A segunda abolição ocorreu em 1809, quando Príncipe Regente D. João, através do Intendente Geral da Polícia Lucas Seabra da Silva, considerou os combates de touros um divertimento impróprio para uma nação civilizada, mas as touradas continuaram a ocorrer na Espanha, até que voltou a ser reintroduzidas em Portugal ⁴².

A terceira abolição ocorreu em 1836, durante o reinado de D. Maria II, por iniciativa do primeiro-ministro Passos Manoel, que as considerava um divertimento bárbaro que servia unicamente para “habituá-los ao crime e à ferocidade”.

No entanto, por se constituírem em uma importante fonte de receita para os municípios, as touradas acabaram sendo excepcionadas quando organizadas pelas Casa Pia de Lisboa e das Misericórdias, abrindo um precedente que acabou por enfraquecer a força deste decreto ⁴³.

No ano seguinte, sob forte pressão popular, as touradas voltaram a ser permitidas, desde que os animais não fossem mortos, quando as touradas portuguesas começam a se diferenciar das touradas espanholas que utilizam “matadores a pé” ⁴⁴.

A quarta abolição ocorreu durante a I República, através do Decreto 15:355, de 14 de abril de 1928, que proibia as touradas de morte. Durante o regime autoritário do Estado Novo este Decreto foi revogado pela Lei n. 12-B/2000, que passou a considerar as touradas de morte simples infrações contraordenacionais ⁴⁵.

A referida lei vai legalizar todos os demais tipos de espetáculos tauromáquicos, e será seguida por uma política pública de construção de novas praças de touros, muitas delas ainda em atividade ⁴⁶.

5. ESTARIAM OS ESPETÁCULOS TAUROMÁQUICOS HABILITADOS A SER INCLUÍDOS NA LISTA DA UNESCO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL DA HUMANIDADE?

A Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (CSPCI/2003) foi fruto de um concerto promovido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) visando a preservação de práticas culturais formadoras da identidade e da memória dos povos, deslocando o olhar de proteção dos objetos culturais para o ser humano, que é o verdadeiro protagonista da criação dos referidos bens culturais ⁴⁷.

42 GUERRA, Carolina., ob. cit., pp. 288-289.

43 *Idem*, p. 289.

44 PAULA, Tomás Inácio de, ob. cit., pp. 33-34.

45 ARAÚJO, Fernando. A hora dos direitos dos animais. Coimbra: Almedina. 2003, p. 117.

46 GUERRA, Carolina, ob. cit., p. 289.

47 QUEIROZ, Hermano Fabrício Oliveira Guanais e. O Patrimônio Cultural Imaterial e a força normativa da Convenção para (da) Humanidade. Cadernos Naui: Núcleo de Dinâmicas Urbanas e Patrimônio Cultural, Florianópolis, v. 9, n. 17, p. 14-37, jul-dez 2020. Semestral, p.14.

Os objetivos da CSPCI/2003, expressos no artigo 1.º, são a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial, a cooperação e a assistência mútua entre os 75 países signatários, além da conscientização entre os povos da importância deste tipo patrimônio nos planos local, nacional e internacional ⁴⁸.

Através dessa convenção, a UNESCO pretendeu fortalecer a cooperação e a solidariedade internacional, além de promover a paz e o respeito mútuo entre povos com diferentes formas de expressão cultural, os quais merecem igual dignidade e respeito, além do acesso equitativo aos meios de difusão, especialmente as expressões culturais das minorias e dos povos indígenas.

A CSPCI/2003 estabeleceu que os próprios grupos e comunidades devem ser os agentes da indicação do seu patrimônio cultural, para que eles se constituam em fator de aproximação, intercâmbio e entendimento entre os diferentes grupos sociais.

O artigo 2.º da CSPCI/2003 adverte que apenas o patrimônio cultural imaterial compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos, os imperativos de respeito mútuo entre as comunidades, grupos e indivíduos e o desenvolvimento sustentável, deve ser levado em consideração.

Com efeito, o artigo 1.º, n.º 3 do DLPCI/2009 reafirma a CSPCI/2003, destacando que o patrimônio cultural imaterial português deve ser compatível com as disposições nacionais e internacionais que vinculam o Estado português aos direitos humanos e às exigências de respeito mútuo entre as comunidades, grupos e indivíduos.

Portugal possui sete eventos reconhecidos pela UNESCO como patrimônio cultural imaterial da humanidade, a saber: o fado, a dieta mediterrânea, o canto polifônico do Alentejo, a Falcoaria, a produção de figurado em barro de Entremoz, o carnaval de Podense e as festas do povo de Campo Maior.

Resta saber se seria legítima a inclusão dos espetáculos tauromáquicos portugueses na lista da UNESCO do patrimônio cultural imaterial da humanidade, especialmente a caapeia Arraiana e a Tourada à Corda, que já são reconhecidos como patrimônio nacional e regional respectivamente?

Inicialmente é preciso destacar que em 2011, o instituto Eurosondagem realizou uma pesquisa de opinião em Portugal, e afirmou que apenas 11% da população era contra as touradas, enquanto 70,5% considerava muito grave ou grave o desaparecimento dos espetáculos tauromáquicos do país ⁴⁹.

A Plataforma para a Abolição das Touradas em Portugal, contestou esta pesquisa encomendada pela Federação ProToiro, acusando-a de manipular os pesquisados

⁴⁸ UNESCO. Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial., 17 de outubro de 2003. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132540_por

⁴⁹ COSTA, Rui Oliveira. Eurosondagem. Estudo de opinião: atividade taurina em Portugal. Disponível em: https://issuu.com/protoiro/docs/estopiniao_protoiro_marco11

através de uma pergunta que consistia em saber apenas se o entrevistado “votaria num partido que tomasse medidas proibitivas contra actividade cultural contra touradas ou largadas de toiros?”⁵⁰

O movimento destaca que em 2018 encomendou ao Centro de Estudos e Sondagens de Opinião da Universidade Católica Portuguesa (CESOP) um pesquisa que constatou que 89% da população de Lisboa nunca assistiu a uma tourada, e que 75% dela não concordava com a utilização de dinheiro público para financiar ou apoiar esses eventos⁵¹.

Seja como for, dos 308 municípios de Portugal, 44, isto é, apenas 14,8% deles ainda realizam espetáculos tauromáquicos⁵². A Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC), por exemplo, que representa 14 municípios do Distrito de Évora, e a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA), que representa 15 municípios do Distrito de Porto Alegre, incluem os seus espetáculos tauromáquicos nas suas respectivas listas do património cultural imaterial de interesse regional⁵³.

Tendo em vista que a tourada à corda já se constitui em património cultural regional, está em curso, na ilha Terceira da Região Autónoma de Açores, uma tentativa de candidatura da tourada à corda a Património Cultural Imaterial da UNESCO, candidatura que tem sido alvo de forte contestação por parte das entidades de proteção animal. Estas entidades divulgaram em 2021 uma petição pública afirmando que estes eventos não promovem um consenso social ou integram a «identidade cultural comum do povo açoriano, e que parte significativa da população rejeita a crueldade praticada contra os animais domésticos nestes eventos»⁵⁴.

Os espetáculos tauromáquicos têm sido motivo de discórdia e divisão no seio dos países da União Europeia, já que parte da população rejeita esses eventos em razão dos mau-tratos a que são submetidos os animais⁵⁵, especialmente aqueles que recebem financiamento público, o que aumenta ainda mais as incompreensões, os dissensos, as

50 PLATAFORMA para a abolição das touradas em Portugal. Sondagem cómica para impressionar deputados. Plataforma Basta de Touradas. Lisboa, 1 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://basta.pt/sondagem-comica-para-impressionar-deputados/>

51 CENTRO de Estudos e Sondagens de Opinião — Universidade Católica Portuguesa. Praça de Touros de Campo Pequeno: inquérito à população de Lisboa. Relatório Síntese. 2018. Disponível em: <https://basta.pt/wp-content/uploads/sondagem-touradas-universidade-catolica.pdf>

52 ALVAREZ, Luciano. Quarenta autarquias vão contrariar proibição de entrada a menores de 16 anos. Público. Tauromaquia. 19 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/10/19/politica/noticia/quarenta-autarquias-va-contrariar-proibicao-entrada-touradas-menores-16-anos-1981680>

53 PÚBLICO. Lusa. Évora quer declarar tourada como património cultural imaterial. 17 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www.publico.pt/2012/09/17/p3/noticia/evora-quer-declarar-tourada-como-patrimonio-cultural-imaterial-1814375>

54 MOVIMENTO cívico diz que a Tourada à Corda não é digna de classificação da UNESCO. Diário de Notícias. 15 de outubro de 2015. Disponível em <https://www.dn.pt/portugal/movimento-civico-diz-que-a-tourada-a-corda-nao-e-digna-de-classificacao-da-unesco-4836806.html>

55 SANTOS, Bianca., ob. cit., p. 179.

divisões e as rupturas no seio das comunidades, atizando o veneno da polarização social ⁵⁶.

É que a proteção dos animais é um dos pilares do direito ambiental, reconhecido como um direito humano de terceira geração, como estabelece a Declaração de Estocolmo de 1972 : “o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras” ⁵⁷.

Nenhum espetáculo tauromáquico foi reconhecido como patrimônio cultural da humanidade pela UNESCO, que em 2020 recusou um pedido formulado pela entidade *Asociación Intergubernamental de la Tautomaquia* para salvaguarda das touradas espanholas ⁵⁸.

O Direito Comunitário, porém, procura respeitar a soberania dos países que cultivam essa tradição, como ocorreu em 2022 quando o Parlamento Europeu ⁵⁹ rejeitou um pedido de proibição das corridas de touros por violação do Protocolo n.31, anexo ao Tratado de Amsterdão ⁶⁰, para exigir dos Estados-Membros uma atenção especial em relação ao bem-estar dos animais em rituais religiosos, nas tradições culturais e nos patrimônios regionais ⁶¹.

O Parlamento Europeu entendeu, com o fundamento no princípio da diversidade regional e do respeito às tradições culturais dos Estados-Membros, ser impossível a proibição destes espetáculos a nível comunitário, já que esta atribuição seria de exclusiva competência dos Estados Membros ⁶².

56 MARGUENAUD, Jean-Pierre. As touradas estão prestes a se tornar patrimônio cultural imaterial da humanidade? Revista Brasileira de Direito Animal n. 17.3, 2021, p.67. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/48053/26181>

57 ONU. Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. 1972. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf?OpenElement>

58 EVANGELISTA, Sandra. Vitória! A UNESCO se recusa a considerar as touradas um patrimônio cultural imaterial da humanidade. Green me. 1 dez, 2020. Disponível em: <https://www.greenmebrasil.com/viver/costume-e-sociedade/51171-unesco-recusa-touradas-patrimonio-unesco/>

59 Segundo DIAS, Edna Cardoso. A tutela jurídica dos animais. Belo Horizonte: Mandamentos.2000, p.260: “O Conselho da Europa foi fundado em 1949. É considerado o baluarte dos direitos humanos na Europa. Seus principais objetivos são: trabalhar pela união da Europa; empenhar-se pela adoção da democracia parlamentar e dos direitos humanos; e lutar pela implementação de condições capazes de promover valores humanos”.

60 O tratado de Amsterdão, segundo ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. Direito comunitário do meio ambiente. In: Cadernos CEDOUA. Almedina. 2021, p. 29: “deu mais um pequeno no sentido do esverdear do Tratado, ao introduzir o desenvolvimento sustentável (que já existia no texto do artigo 2.º — ex-artigo B) igualmente no preâmbulo do Tratado da União Europeia. Por outro lado, o princípio da integração ao qual aludimos supra, goza agora de uma inserção sistemática mais lógica”.

61 WARTENBERG, Marlene. Art.13 Lisbon Treaty/TFEU — Historical Constitutional and Legal Aspects. In: FAVRE, D. e GIMENEZ-CANDELA, T. Animales y derecho. Animals and the Law. Valencia:Tirant lo Blanch. 2015, p.358.

62 PIRES, Patrícia. CNN Portugal. UE não pode proibir touradas.10 dez 2006. Disponível em: <https://cnnportugal.iol.pt/amp/internacional/parlamento-europeu/ue-nao-pode-proibir-touradas>



As divergências também ocorrem no seio da classe política, de modo que o ex-Ministro da Cultura de Portugal, João Soares, afirmou que seria necessária uma emenda constitucional para abolir as touradas, pois em uma democracia um grupo não pode impor a sua vontade sobre o outro ⁶³.

As touradas, porém, já foram abolidas em praticamente todos os cento e noventa e três (193) países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), com a exceção apenas de Espanha, França, México, Colômbia, Peru, Venezuela, Equador, Costa Rica e Portugal ⁶⁴.

O sociólogo Fernando Haro, porém, afirma que a verdadeira ameaça às touradas vem a ser a concorrência de outras atividades similares, tais como os esportes radicais e a realidade virtual, que despertam emoções de perigo e risco nas pessoas sem a necessidade de maltratar os animais, concluindo que os espetáculos tauromáquicos, por serem continuamente recriados pelas populações, com o tempo, irão se adaptar às novas exigências sociais ⁶⁵.

6. CONCLUSÃO

Como vimos, os espetáculos tauromáquicos se constituem em uma das mais antigas tradições que a identidade portuguesa, mas como toda manifestação cultural está em permanente estado de atualização e ressignificação.

Estes rituais festivos enfrentam fortes obstáculos para ser reconhecidos como patrimônio cultural imaterial da humanidade, face a incompatibilidade de sua prática com os diplomas internacionais de direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

Os espetáculos tauromáquicos têm sofrido forte resistência por parte de setores da sociedade que discordam do tratamento cruel dispensado aos touros, o que torna quase impossível, eles serem reconhecidos como uma tradição que promove o respeito mútuo entre as comunidades, grupos e indivíduos.

Um possível reconhecimento pela UNESCO das touradas como patrimônio cultural imaterial da humanidade representaria o fracasso político da CSPCI/2003, enquanto instrumento de aproximação, intercâmbio e entendimento entre os diferentes povos.

Além disso, ainda que a sociedade portuguesa não esteja preparada para uma

⁶³ SOARES, João. Para proibir as touradas tem que mudar a Constituição. In: O Mirante. Semanário Regional, 11 abril de 2022" "Não quero que se imponha a construção de praças de touros em locais onde não há essa tradição nem que se obrigue as crianças a ir. Agora, as minhas opções culturais devem ser respeitadas". Disponível em: <https://omirante.pt/cultura/para-proibir-a-tauromaquia-tem-de-mudar-a-constituicao/>

⁶⁴ PAN agenda debate com vista à abolição das corridas de touros em Portugal. Pan Agenda. 18 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.pan.com.pt/pan-agenda-debate-com-vista-a-abolicao-das-carridas-de-touros-em-portugal/>

⁶⁵ HARO, Fernando. In: ALVAREZ, Luciana. Touradas ainda resistem em Portugal: tradição ou atraso?. TAB UOL Lisboa. 14.07.2020. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/07/14/tradicao-ou-atraso-touradas-resistem-em-portugal.htm?cmpid=copiaecola>

abolição imediata dessa tradição, as controvérsias que esses espetáculos provocam fatalmente levarão o Estado português a mais uma vez abolir as touradas de morte.

Os governos também podem vir a ser pressionados pelas novas gerações de eleitores a reduzir paulatinamente o sofrimento dos touros nos demais tipos de espetáculos através da edição de leis que venham a proibir o uso de espadas, farpas e bandarilhas, mas também o corte dos chifres e demais práticas que provocam dor e sofrimento aos animais.

Assim, uma vez que o patrimônio cultural imaterial é um bem jurídico espiritual que é constantemente recriado pelas novas gerações, em função do ambiente, das interações com a natureza e da sua própria história, os espetáculos tauromáquicos poderão se adaptar aos tempos modernos, e ressurgirem como uma manifestação pacífica, sintonizada com as novas exigências políticas da sociedade portuguesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVARENGA, Daniel. A salvaguarda do patrimônio cultural imaterial: uma perspectiva comparada entre Portugal e Brasil. Dissertação (mestrado) Faculdade de Direito — Universidade Autónoma de Lisboa, 2019.
- ALVAREZ, Luciana. Touradas ainda resistem em Portugal: tradição ou atraso? **TAB UOL Lisboa**. 14.07.2020. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/07/14/tradicao-ou-atraso-touradas-resistem-em-portugal.htm>.
- , Quarenta autarquias vão contrariar proibição de entrada a menores de 16 anos. **Público**. Tauromaquia. 19 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/10/19/politica/noticia/quarenta-autarquias-voao-contrariar-proibicao-entrada-touradas-menores-16-anos-1981680>.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. Direito comunitário do meio ambiente. In: **Cadernos CEDOUA**. Almedina. 2021.
- ARAÚJO, Fernando. **A hora dos direitos dos animais**. Coimbra: Almedina. 2003.
- CAMACHO, João Carlos Orta. Expressões de medo no antigo Egito. Dissertação de Mestrado em História Antiga da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. 2014. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/29925/1/ulfl236822_tm.pdf
- CENTRO de Estados e Sondagens de Opinião — Universidade Católica Portuguesa. **Praça de Touros de Campo Pequeno: inquérito à população de Lisboa**. Relatório Síntese. 2018. Disponível em: <https://basta.pt/wp-content/uploads/sondagem-touradas-universidade-catolica.pdf>.
- CORREIA, Fernando e AZEVEDO, Bernardo. Capítulo IV. O regime jurídico de proteção e valorização do patrimônio cultural em Portugal. In: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). **El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica**. Madrid: INAP, 2017, p. 87-119.
- DENISKI, Bruno Luiz. O touro de Ápis e sua importância para a sociedade Egípcia. **Museus Egípcio e Rosacruz & Museu Tutakamon**. 2021, Disponível em <https://museuegipcioerosacruz.org.br/o-touro-apis-e-sua-importancia-para-a-sociedade-egipcia/>.
- DIAS, Carlos. Que ninguém pense acabar com os touros de morte em Barrancos. **Público**. 22 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/09/22/sociedade/noticia/ninguem-pense-acabar-touros-morte-barrancos-1887436>.
- EVANGELISTA, Sandra. Vitória! A UNESCO se recusa a considerar as touradas um patrimônio cultural imaterial da humanidade. **Green me**. 1 dez, 2020. Disponível em: <https://www.greenmebrasil.com/viver/costume-e-sociedade/51171-unesco-recusa-touradas-patrimonio-unesco/>
- GORDILHO, Heron; BOTTEAU, Lyliam. Os caminhos para um novo *status* jurídico dos animais na França. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. vol. 27. ano 8. p. 161-178. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2021.
- GUERRA, Carolina. Abolição das touradas. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*. Ano 5, no 2, 2019, p.289. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/2/2019_02_0283_0304.pdf



- LEVAI, Laerte Fernando. Direitos dos animais. Campos do Jordão: Mantiqueira, 1998.
- MARGUENAUD, Jean-Pierre. As touradas estão prestes a se tornar patrimônio cultural imaterial da humanidade? Revista Brasileira de Direito Animal n.16:3, 2021, p.67. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/48053>
- MENDONÇA, Carina Andreia Ormon de. Percepção de risco dos intervenientes nas touradas à corda na ilha Terceira-Açores Portugal. Dissertação (mestrado) — Engenharia do Ambiente. Universidade dos Açores, 2012.
- MOVIMENTO cívico diz que a Tourada à Corda não é digna de classificação da UNESCO. Diário de Notícias. 15 de outubro de 2015. Disponível em <https://www.dn.pt/portugal/movimento-civico-diz-que-a-tourada-a-corda-nao-e-digna-de-classificacao-da-unesco-4836806.html>
- OURIQUE, Arnaldo. A lei da corda: comentário e anotação ao regime jurídico da tourada à corda na Ilha Terceira. Edição de 2017 revista e aumentada. Angra do heroísmo, 2017. Disponível em: <http://www.ifsaoabras.com/ficheiros/outros/textos/A%20Lei%20da%20Corda%202017.pdf>
- PARTIDO pessoas — animais — natureza. PAN agenda debate com vista à abolição das corridas de touros em Portugal. 18 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.pan.com.pt/pan-agendadebate-com-vista-a-abolicao-das-corridas-de-touros-em-portugal/>
- PAULA, Tomás Inácio de. A importância das manifestações culturais para a sustentabilidade dos territórios. Capeia Arraiana: um produto turístico. Dissertação (Mestrado) — Politécnico de Leiria. Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar, Peniche, 2017.
- PARAFITA, A. — Património Imaterial do Douro, Vols I e II, 2007 e 2010
- PEREIRA, Luís Filipe Marques. Tauromaquia: Identidade cultural, Enquadramento e Desenvolvimento. Dissertação (Mestrado) — Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2010.
- PIRES, Patrícia. CNN Portugal. UE não pode proibir touradas. 10 dez 2006. Disponível em: <https://cnnportugal.iol.pt/amp/internacional/parlamento-europeu/ue-nao-pode-proibir-touradas>
- PLATAFORMA para a abolição das touradas em Portugal. Sondagem cómica para impressionar deputados. Plataforma Basta de Touradas. Lisboa, 1 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://basta.pt/sondagem-comica-para-impressionar-deputados/>
- PUCARIÇO, Filipa Matos Novo. Estudo de impacto socioeconómico da capeia arraiana. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Medicina Veterinária — Universidade de Lisboa, 2015.
- PÚBLICO. Lusa. Évora quer declarar tourada como patrimônio cultural imaterial. 17 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www.publico.pt/2012/09/17/p3/noticia/evora-quer-declarartourada-como-patrimonio-cultural-imaterial-181437>
- QUEIROZ, Hermano Fabrício Oliveira Guanais. O Patrimônio Cultural Imaterial e a força normativa da Convenção para (da) Humanidade. Cadernos Navi: Núcleo de Dinâmicas Urbanas e Patrimônio Cultural, Florianópolis, v. 9, n. 17, p. 14-37, jul-dez 2020. Semestral, p.14.
- REIS, Vasco. O olhar de um médico veterinário sobre a tourada à corda. Arco de Almedina. 20 de setembro de 2019.
- ROCHA, Luciano Santana. La teoría de los derechos animales de Tom Regan: ampliando las fronteras de la comunidad moral y de los derechos mas allá de lo humano. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.
- SABUGOSA, Conde. Touradas em Portugal. Revista Portuguesa de Arte e Turismo, ano 4, n. 23. 1945.
- SANTOS, Bianca. Touradas: incongruências nos planos legislativo, ético e socio-cultural. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 5 n.2, 2019. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/2/2019_02_0177_0205.pdf
- SOARES, João. Para proibir as touradas tem que mudar a Constituição. In: O Mirante. Semanário Regional, 11 abril de 2022 “Não quero que se imponha a construção de praças de touros em locais onde não há essa tradição nem que se obrigue as crianças a ir. Agora, as minhas opções culturais devem ser respeitadas”. Disponível em: <https://omirante.pt/cultura/para-proibir-a-tauromaquia-tem-de-mudar-a-constituicao/>
- SOUTOSA, Joana. JN Direito. Touradas ainda beneficiam de milhões de euros em fundos da União Europeia. 22 março 2022. Disponível em: <https://www.jn.pt/mundo/touradas-ainda-beneficiam-demilhoes-de-euros-em-fundos-da-uniao-europeia-14724415.html>
- WARTENBERG, Marlene. Art.13 Lisbon Treaty/TFEU — Historical Constitutional and Legal Aspects. In: FAVRE, D e GIMENEZ-CANDELA, T. Animales y derecho. Animals and the Law. Valencia: Tirant lo Blanch. 2015.

Jurisprudência

Rev *CEDÖUA*

O direito de reversão no âmbito da expropriação por utilidade pública

Comentário jurisprudencial ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 17 de janeiro de 2020, Processo n.º 02549/08.8 BEPRT

Davide de Abreu Figueiredo ¹

1. INTRODUÇÃO

As expropriações por utilidade pública constituem um mecanismo ablativo do direito à propriedade privada com consagração constitucional e que serve interesses sociais, designadamente para a execução de instrumentos de gestão territorial. Recorrer a esta figura exige a observância de determinados princípios, uma vez que o direito à propriedade privada não é absoluto, mas também não pode ser contornado de forma irregular e arbitrária.

É nesta senda que as garantias dos particulares no exercício da expropriação revestem-se de especial importância, mormente o direito de reversão, cujo regime suscita múltiplas divergências doutrinárias, sobretudo no que ao seu âmbito de aplicação diz respeito.

Partindo, portanto, de uma decisão judicial do Tribunal Central Administrativo do Norte (TCA-N), entraremos no objeto concreto a que nos propomos desenvolver, e que é o direito de reversão enquanto garantia dos particulares. A articulação contínua com o procedimento expropriativo será exigente, contudo sem entrar concretamente nesse tópico, dada a sua imensidão problemática e procedimental. Cabe-nos discernir sobre o conceito, pressupostos e procedimento de reversão — que, à semelhança do procedimento expropriativo convoca uma fase administrativa e uma (eventual) fase judicial, da competência dos Tribunais Administrativos — recorrendo nós à via legal, como também aos contributos da doutrina e da jurisprudência, que se revelam instrumentos essenciais num tema tão conflituoso, mormente no que à (im)possibilidade de exercício do direito de reversão diz respeito. Neste último parâmetro, é de realçar a possibilidade de inutilização da garantia em causa em determinadas situações, sem prejuízo da sua relevância e reconhecimento legal.

¹ Mestrando da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

A preferência pelo direito da reversão relativamente à indemnização, que suscita porventura mais questões que aquele primeiro, não se evidencia totalmente desapropriada uma vez que, além do amplo tratamento já conferido à indemnização no quadro expropriativo, também o direito de reversão está diversas vezes interligado com aquela garantia.

2. QUAIS SÃO AS GARANTIAS DOS PARTICULARES NO DOMÍNIO DO PROCEDIMENTO EXPROPRIATIVO?

Como já adiantámos, a expropriação é um instrumento fortemente privativo do direito de propriedade do titular do bem. Dada a sua natureza, serão várias as garantias que os particulares gozam como corolário daquele direito. Uma delas, de carácter geral, reconduz-se ao direito à impugnação contenciosa, com fundamento em ilegalidade, do ato de declaração de utilidade pública (artigo 269.º, n.º 4 da Lei Fundamental). Ademais, outras com previsão no Código das Expropriações podem ser identificadas, como são o caso do direito à indemnização, nos termos do artigo 62.º, n.º 2 da CRP (e artigos 23.º e ss. do CE ²), que serve também enquanto pressuposto base da expropriação; a caducidade da declaração da utilidade pública (artigo 13.º, n.º 3 e ss.); e o direito de reversão, regulado nos artigos 5.º e 74.º a 79.º do CE, e que, enquanto nosso objeto de estudo concreto, será abordado já de seguida.

3. DIREITO DE REVERSÃO NO QUADRO DO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO DO NORTE, DE 17-01-2020, PROCESSO N.º 02549/08.8BEPRT

3.1. Introdução ao Aresto

O acórdão em causa refere-se a um litígio em segunda instância relativo ao exercício do direito de reversão de um particular em face da verificação dos pressupostos regulados no CE, e cujo sumário é o seguinte:

1. A expropriação por utilidade pública consiste, no essencial, na privação ou na ablação, por ato de autoridade pública e por motivo de utilidade pública, da propriedade de imóveis e dos direitos a ele inerentes, mediante o pagamento de uma justa indemnização (artigo 1.º do C.E.), traduzindo um dos mais fortes e violentos poderes de ingerência da Administração Pública no direito de propriedade dos particulares.

² Doravante, todas as referências a artigos sem menção expressa de diploma legal, consideram-se feitas ao CE (Código das Expropriações, com versão atual atribuída pela Lei n.º 56/2008, de 04 de setembro).

2. A prossecução de uma finalidade pública como a realização de um empreendimento de interesse coletivo ou de obra com manifesta utilidade pública, constitui não só causa legitimadora da expropriação, como condição da permanência do bem imóvel na titularidade da entidade pública que promoveu a sua expropriação, de modo que, a sua não afetação integral a esse fim, conferem ao expropriado o direito à reversão nas condições revistas no artigo 5.º do CE.

3. O direito de reversão constitui uma garantia do respeito pelo direito de propriedade privada, pelo que, vez verificada a afetação da coisa expropriada a finalidades que constituam um desvio do fim que presidiu à expropriação, a ablação do direito de propriedade deixa de se justificar, assistindo ao proprietário o direito de reaver a coisa.

4. A Administração não está impedida de retirar da coisa expropriada as possíveis utilidades de que segundo a sua natureza ela é cumulativamente capaz, contanto que a coisa expropriada continue integralmente afeta ao fim primordial justificativo da expropriação, do mesmo modo que continuaria se não se verificasse a utilização marginal ou secundária do mesmo.

5. Expropriada uma parcela de terreno para também nela ser edificada uma construção destinada à instalação de serviços públicos de interesse público e habitação social, ocorre uma utilização alternativa, não marginal ou secundária da coisa expropriada, se algumas frações desse edifício foram destinadas e alienadas para a instalação de escritórios, consultórios, aparcamentos e habitações, que não habitação social.

Em primeira instância, A.A.M. (Autor) interpôs ação administrativa especial contra a Presidência do Conselho de Ministros no sentido que lhe fosse reconhecido o direito de reversão da parcela de um terreno expropriada para construção de um parque de estacionamento e arranjo da zona envolvente do Palácio da Justiça, por alegar ter sido construído um edifício para a instalação de serviços públicos ou de interesse público e habitação não detalhado na declaração de utilidade pública, ao contrário do entendimento da Ré, que considerava constar naquele documento essa mesma finalidade.

Por acórdão datado de 27 de novembro de 2013, o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto julgou parcialmente procedente a ação, convidando as partes a acordarem, no prazo de 20 dias, no montante da indemnização devida, ao abrigo do disposto no artigo 45.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

Inconformada com a decisão, a Presidência do Conselho de Ministros recorreu da decisão para o TCA-N, considerando, entre outras conclusões, que a declaração de utilidade pública referente ao arranjo urbanístico da zona envolvente ao Palácio da Justiça englobava a construção de um edifício para a instalação de serviços públicos ou de interesse público e habitação — cujo estudo prévio e projeto de obras, aliás, aprovou —, pelo que o edifício construído acolheu os usos indicados na Declaração de Utilidade Pública (DUP), impedindo, deste modo, o recurso ao direito de reversão por parte do expropriado. E, mesmo que tivesse sido dado ao edifício uma utilização não prevista naquela

declaração, tratar-se-ia de uma utilização cumulativa e não alternativa, sem prejuízo da efetiva aplicação inicialmente prevista.

Apesar da ambiguidade prestada à “instalação de serviços públicos ou de interesse público e habitação”, e mesmo se concedendo a possibilidade de a DUP ter abrangido a construção de um edifício de serviços públicos ou de interesse público, o certo é que, no entender do Autor, o edifício foi colocado, em todas as suas frações, à venda no mercado imobiliário, desvirtuando o fim a que a expropriação foi sujeita. Daí a ação interposta por aquele, no sentido de exercer o direito de reversão (parcial) regulado no artigo 5.º do CE. Ademais, irrelevante à efetivação desse direito seria também a circunstância de determinadas frações do edifício estarem destinadas a propriedade plena por terceiros de boa-fé, enquanto o prazo previsto no n.º 4, al. a) do artigo 5.º não cessasse.

Pese embora os argumentos apresentados pelas partes, o Tribunal *ad quem* decidiu improceder os recursos principais (da Presidência do Conselho de Ministros e do Município) e o recurso subordinado (do Autor/recorrente), e confirmar a decisão recorrida do TAF do Porto. Mas vejamos porquê.

3.2. Noção e Pressupostos

O direito de reversão³ consta nos artigos 5.º e 74.º a 79.º do CE, e traduz-se na possibilidade de o expropriado reaver a propriedade do prédio ou bem expropriado, caso este não tenha sido aplicado ao fim que determinou a expropriação ou se tiver cessado a aplicação a esse fim⁴. Podemos, então, identificar como factos jurídicos constitutivos da reversão, a inércia da expropriante e a alteração do fim expropriativo (artigo 5.º, n.º 1). Apesar das somente duas situações reguladas naquele n.º 1, podem ser identificadas, tal como faz certa doutrina, três possibilidades inerentes ao direito de reversão, e que se reconduzem à não utilização do bem (no todo ou em parte) ao fim da expropriação por omissão no prazo de dois anos, após a data da adjudicação (al. a)), à cessação da utilização do bem para o fim que o justificou, depois de numa primeira fase ter sido afetado a essa finalidade (al. b)) e a não utilização do bem para o fim da expropriação por ação, ou seja, o bem foi utilizado mas para um fim distinto daquele designado na DUP (a integrar também na al. a))⁵. A não realização da obra por facto imputável ao expropriado não conferirá a este, por razões óbvias, o exercício do direito de reversão.

Este direito entronca na garantia constitucional do direito de propriedade (artigo 62.º, n.º 1 da CRP), e no princípio da igualdade (artigo 13.º da mesma lei) evitando

³ Também considerado retrocessão, remissão da expropriação e re-expropriação. FAUSTO DE QUADROS, “O direito de reversão”, *Direito e Justiça*, Vol. 5, 1991, p. 108.

⁴ Decorre do princípio da proporcionalidade, pois surge quando se depreende que o fim de utilidade pública já não exige a lesão daquele bem, cfr. PEDRO ELIAS DA COSTA, *op. cit.*, p. 245.

⁵ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 324.

expropriações arbitrárias, e demonstra que o interesse público subjacente ao ato expropriativo o acompanha, mesmo depois da consumação e execução do fim para o qual foi determinado. Configurando-se a expropriação como uma compressão daquela garantia, justificada pela necessidade de afetação de um bem objeto de propriedade privada que foi expropriado a um fim de interesse público, é natural que a garantia do direito de propriedade recupere a sua força jurídica, em face do desaparecimento da razão inerente ao ato ablativo (n.º 2 do artigo 62.º da CRP). Portanto, a reversão surge-nos como condição resolutiva^{6 7} ao invés da posição contrária, que lhe atribui a natureza jurídica de direito legal de compra conferido ao expropriado.

O pressuposto para o exercício do direito de reversão assenta na inutilização do bem por algum motivo, como já aferimos. Desaparecendo a causa que fundamenta a expropriação, o direito de reversão nasce *ipso iure* na esfera jurídica do expropriado, daí que a expropriação esteja condicionada ao destino do bem ao interesse público que a motivou e à subsistência daquela causa. Perante esta situação, a lei confere a possibilidade de o expropriado reaver os bens, impondo a repristinação das coisas, mediante a restituição da indemnização que tinha recebido⁸, tendo como base a indemnização recebida aquando da expropriação, acrescida do valor das benfeitorias que a entidade expropriante tenha feito no bem expropriado e diminuída do valor de deteriorações eventualmente ocorridas no mesmo bem (é o que nos parece indicar o artigo 77.º, n.º 1, alíneas d) e e) e o artigo 78.º, n.º 2)⁹.

De outra forma, a doutrina e ordenamentos jurídicos como o francês e italiano consideram a reversão uma nova aquisição, *“um direito reconhecido pela lei aos antigos proprietários dos bens expropriados de comprar os bens não utilizados no fim de utilidade pública*

6 Consideram J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA que *“Embora a Constituição não o explicita, a garantia da propriedade implica o reconhecimento do direito de reversão a favor dos proprietários expropriados, se os bens não forem utilizados ou aplicados ao fim justificativo da expropriação durante um lapso de tempo razoável. Sendo assim, a consumação da expropriação fica dependente da efectiva aplicação dos bens expropriados a fins de utilidade pública”*, Cfr. Ac. do TCA-S, de 20-10-2016, Proc. 11249/14, *apud*, J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição Revista, 2007, pág. 809.

7 Também no direito espanhol a reversão surge como condição resolutiva da expropriação. Cfr. GABRIEL SORIA MARTÍNEZ, *“Tratamiento de la reversión expropiatária em los proyectos de equidistribución”*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 315, 2017, pp. 171-172. Este direito está regulado nos artigos 54.º e 55.º da Ley de expropiación forzosa (Ley de 16 de diciembre de 1954), sendo atribuível em situações semelhantes às reguladas no ordenamento jurídico português, mormente quando a obra não seja executada ou quando a causa de utilidade pública subjacente à expropriação desapareça (n.º 1 do artigo 54.º do referido diploma), mediante a restituição da indemnização recebida, atualizada em função da evolução do índice de preços no consumidor no *“período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión”* (n.º 1 do artigo 55.º).

8 FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. 2, Coimbra, Almedina, 2010, p. 340.

9 Assim é, pois, a eventual valorização posterior do objeto não deverá beneficiar o expropriante, em virtude da sua atuação irregular ao não ter aplicado o bem ao fim subjacente ao ato expropriativo.

específica que justificou a expropriação”¹⁰, depois de verificado algum dos pressupostos daquele n.º 1 do artigo 5.º. Nesse caso, a indemnização corresponde ao valor do bem no momento da sua reacquirição, de tal forma que, apesar da teoria dominante no nosso ordenamento jurídico seja a da condição resolutiva do direito de reversão, o artigo 78.º, n.º 2 prevê, na falta de acordo das partes quanto ao montante a restituir, uma avaliação do valor do bem a reverter, podendo, inclusive, haver uma segunda avaliação, para determinação do montante a indemnizar. Todavia, para que esta tese procedesse, seria necessário que o expropriado se apresentasse como um qualquer particular interessado na compra de um bem, o que não vem a suceder, já que ele apenas pretende fazer valer um direito que lhe assiste na qualidade de sujeito passivo da expropriação¹¹, e que aquela avaliação não tivesse como “ponto de partida” a indemnização atribuída aquando da expropriação. Destarte, a teoria mais adequada, no nosso entender, será mesmo aquela que atribui ao direito de reversão a natureza de condição resolutiva.

3.3. Cessação e caducidade

Sendo uma garantia dos particulares, o direito de reversão não pode, contudo, ser exercido *ad eternum*. Nos termos do n.º 4 do artigo 5.º, este direito pode cessar uma vez decorridos 20 anos sobre a data da adjudicação^{12/13} (al. a)), quando seja dado aos bens expropriados outro destino, mediante nova declaração de utilidade pública (al. b)), quando haja renúncia¹⁴ (al. c)), ou quando, dentro do prazo de um ano a contar da verificação dos pressupostos do n.º 1, a declaração de utilidade pública seja renovada com fundamento em prejuízo grave para o interesse público (al. d)). No caso das alíneas b) e d), ao expropriado é atribuída a faculdade de optar por fixação de nova indemnização ou pela atualização da anterior ao abrigo da justa indemnização disposta no artigo 24.º (n.º 8). Reforce-se ainda a possibilidade de uma outra causa de cessação não prevista no

10 FERNANDO ALVES CORREIA, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Dissertação de Pós-graduação, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1982, p. 165.

11 ANGELINA ISABEL SILVA ARAÚJO, *O direito de reversão como garantia primordial do particular nas expropriações por utilidade pública*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2015, p. 46.

12 Faz-se corresponder ao prazo atribuído pela lei civil à aquisição dos bens por usucapião.

13 Cfr. Ac. do TCA-S, de 28-05-2015, Proc. 05940/10. Neste litígio, considerou o tribunal *ad quo* que o direito de reversão havia cessado por ter sido ultrapassado o prazo de 20 anos desde a adjudicação do prédio expropriado (07-10-1974) até à interposição da ação de 16-12-2004 e da ação de 11-06-1999. Já o tribunal *ad quem* veio improceder aquela consideração, ao recorrer à letra da lei e admitir o exercício daquela garantia, uma vez que “relevante para efeito do dies *ad quem* do prazo de caducidade do direito de reversão é a data em que foi formulado o requerimento dirigido, no caso em apreço, ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território”, considerando os artigos 5.º e 74.º, n.º 1 do CE.

14 Em regra expressa, salvo verificação de algum dos fatores mencionados nos n.ºs 6 e 7. Vide PEDRO ELIAS COSTA, *op. cit.*, p. 247.

n.º 4, mas ao invés no n.º 2, e que se refere à cessação desta garantia sobre todos os bens (distintos) expropriados, caso se inicie a realização de obras contínuas¹⁵ em qualquer local do traçado, a não ser que os trabalhos fiquem suspensos ou interrompidos por prazo superior a dois anos, situação em se conta o período a que se refere o n.º 5 a partir do final daquele prazo de dois anos (n.º 9).

Em consequência deste ponto anterior, o prazo de cessação do direito de reversão deve ser articulado com o prazo de caducidade do mesmo. Esclarece o n.º 5 que a reversão deve, não se verificando algum motivo para cessação da mesma, ser requerida no prazo de três anos a contar da ocorrência do facto que a originou (n.º 1), sob pena de caducidade. Decorrido esse período, o expropriado goza do direito de preferência na primeira alienação dos bens até ao final do prazo de vinte anos a que a al. a) do n.º 4 se refere.

3.4. Procedimento de reversão — fase administrativa e fase judicial

Para que seja efetivada, a reversão deve ser requerida à entidade que houver declarado a utilidade pública da expropriação (entidade expropriante) ou que haja sucedido nessa competência (artigo 74.º, n.º 1)¹⁶, seguindo-se um prazo de 90 dias a contar da data do requerimento, para notificação da decisão ao interessado. Inexistindo notificação naquele período devido ou sendo a decisão desfavorável, pode aquele, no prazo de um ano, propor no tribunal administrativo do círculo da situação do prédio ou da sua maior extensão uma ação administrativa comum (n.º 4), que será cumulada com o pedido de adjudicação, no caso de ser reconhecido o direito de reversão (n.º 5).

A este respeito, importa referir que, por maioria de razão, sendo possível a reversão da totalidade do prédio (n.º 3), na sequência do exercício da faculdade de pedir a expropriação total, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º, também será possível a reversão parcial¹⁷. Ademais, esta hipótese decorre expressamente do artigo 5.º, n.º 8 do CE, no âmbito da comunicação, por parte da entidade expropriante, do projeto de alienação de parcelas sobrantes ao expropriado e demais interessados, sendo atribuído a estes a possibilidade de acionar o direito de reversão apenas sobre aquelas parcelas sobrantes.

¹⁵ De acordo com o n.º 3, “*entende-se por obra contínua aquela que tem configuração geométrica linear e que, pela sua natureza, é susceptível de execução faseada ao longo do tempo, correspondendo a um projecto articulado, global e coerente*”. É o caso da construção de vias públicas, pontes, linhas de caminho de ferro ou de metro, abertura de um canal, implantação de rede de distribuição de gás, de saneamento e de condutas de abastecimento de água.

¹⁶ A retrocessão baseia-se em fundamentos de direito público, “*Daí que a competência para decidir sobre a reversão e respectivos fundamentos deva pertencer a uma autoridade administrativa, com possibilidade de recurso para os tribunais administrativos*”. FERNANDO ALVES CORREIA, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Dissertação de Pós-graduação, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1982, p. 163.

¹⁷ Direito atribuível quando, v. g., somente parte de um terreno expropriado tenha sido destinado a um fim diferente do previsto na DUP. Cfr. Ac. TCA-N, de 17-01-2020, Proc. 02549/08.8BEPRT.

Recebido o pedido de retrocessão, a entidade competente para decidir ordena a notificação da entidade expropriante e titulares de direitos reais sobre o prédio a reverter ou sobre os prédios dele desanexados a reverter, para que se pronunciem sobre o requerimento no prazo de 15 dias (n.º 1 do artigo 75.º)¹⁸, remetendo aquela entidade, em simultâneo, o processo de expropriação à entidade competente para decidir ou indicando o tribunal em que o mesmo se encontra pendente ou arquivado (n.º 2).

A decisão sobre o pedido de reversão será notificada ao requerente, entidade expropriante e interessados cujo endereço seja conhecido, e publicada em 2.ª série do Diário da República (artigo 76.º). Autorizada a reversão, as partes acordarão, no prazo de 90 dias a contar daquela notificação, sob a forma de um auto de reversão ou em escritura, quanto aos termos, condições e montante indemnizatório da mesma (artigo 76.º-A¹⁹).

Estes trâmites traduzem a fase administrativa do direito de reversão, a qual se consubstancia na autorização para o interessado exercer a reversão. Todavia, e à semelhança do que sucede com o procedimento de expropriação por utilidade pública, poderá haver recurso a uma fase judicial. Neste caso, e na falta de vontade ou inexistência de acordo de reversão entre as partes, o interessado pode deduzir um pedido de adjudicação, no prazo de 120 dias a contar da notificação da autorização de reversão, e cuja competência será do tribunal administrativo de círculo da situação do prédio ou da sua maior extensão (artigo 77.º, n.º 1). Desse requerimento deverá constar, entre outros elementos, a notificação da autorização da reversão (al. a)), a indicação da indemnização satisfeita e da respetiva forma de pagamento (al. d)) e, quando for o caso, estimativa fundamentada do valor das benfeitorias e deteriorações verificadas no bem expropriado (al. e)).

De seguida, a entidade expropriante ou quem tenha ulteriormente adquirido o domínio do prédio será citada para, no prazo de 20 dias, deduzir oposição acerca dos montantes da indemnização e estimativas indicados nas alíneas d) e e), respetivamente, daquele n.º 1 (artigo 78.º, n.º 1), sendo que, no caso de se frustrar o acordo entre as partes, o montante a restituir será determinado pelo juiz, mediante a realização obrigatória de uma avaliação, e que compreende ou pode compreender, para além do valor da indemnização — atualizado desde a data da entrega até à restituição, nos termos do n.º 1 do artigo 24.º —, o

¹⁸ Este artigo visa efetivar o princípio constitucional da participação efetiva dos cidadãos nas decisões administrativas. Cfr. ALICE NEVES DE BRITO LOPES, *O exercício do direito de reversão face às expropriações por utilidade pública*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, p. 47.

¹⁹ Este preceito foi aditado pela versão mais recente, uma vez que, até então, e uma vez autorizada a reversão, devia o interessado enveredar pela via judicial, instruindo o pedido de adjudicação, não havendo faculdade de recorrer ao acordo de reversão nos termos que o atual artigo 76.º-A permite. Esta é uma alteração que saudamos, pois traduz “*inúmeras vantagens, quer para os interessados — com a diminuição dos encargos e do tempo para obtenção da reversão — quer para o sistema judicial, com o descongestionamento dos tribunais administrativos (...)*”. PAULA NATIVIDADE BERNARDO GOMES, *A expropriação por utilidade pública como instrumento de planeamento territorial e urbano*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2009, p. 46.

valor da benfeitorias realizadas e deduzido do eventual valor de deteriorações. No entender de PEDRO ELIAS COSTA, e atendendo à condição resolutive que o direito de reversão representa, não parece que deva ser realizada uma nova avaliação, mas apenas das benfeitorias realizadas e das deteriorações imputáveis àquela²⁰. As recentes avaliações e tendências têm atribuído valores elevados aos bens, particularmente bens imóveis. Exigir uma nova avaliação do bem, seria fazer recair sobre o expropriado um dever de restituir um valor, não raras vezes, excessivamente superior àquele recebido aquando da expropriação²¹.

Efetuados os depósitos ou as restituições a que haja lugar, estabelece o artigo 79.º a adjudicação, pelo juiz, do prédio ao interessado ou interessados, com os ónus ou encargos existentes à data da DUP e que não hajam caducado definitivamente (n.º 1), sendo a adjudicação comunicada pelo tribunal ao conservador do registo predial competente para efeitos de registo oficioso (n.º 3).

3.5. Questões controversas e (im)possibilidade de exercício do direito de reversão

Por fim, falta-nos analisar mais três quesitos, que não poderiam passar despercebidas, sem, contudo, despender muito tempo por os mesmos estarem desenvolvidos na doutrina já amplamente indicada.

Questão corrente que se coloca é a de saber se este direito de reversão opera também quando exista aquisição por via do direito privado, nos termos do artigo 11.º do CE. Ainda que a reversão seja potencialmente destinada às situações em que existe DUP e adjudicação do bem, uma vez que a tentativa de aquisição por via do direito privado não pertence ao procedimento expropriativo propriamente dito, antecedendo este, o particular sabe previamente que, não procedendo essa tentativa de aquisição, o beneficiário da expropriação irá recorrer ao procedimento expropriativo. Nesse caso, seria incongruente que o particular que colaborou com as restantes partes, mediante a venda dos bens, ficasse menos

²⁰ PEDRO ELIAS DA COSTA, *Guia das expropriações por utilidade pública*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2003, p. 255.

²¹ Ainda assim, não pode ser ignorado, aquando de uma avaliação nos termos do artigo 78.º, n.º 2, uma possível transformação de um terreno sem potencial edificativo à data da DUP para um terreno apto para construção no momento da reversão, caso contrário verificar-se-á uma violação dos princípios da justa indemnização e da igualdade dos cidadãos perante a lei. No exercício da retrocessão, o montante restituído deve corresponder, portanto, ao valor pago pela expropriação, devidamente atualizado, acrescido das benfeitorias realizadas e deduzido das deteriorações. De outra forma, a indicação dos montantes nos termos do artigo 77.º, n.º 1, als. d) e e) e a avaliação e diligências instrutórias efetuadas em cumprimento do n.º 2 do artigo 78.º revelar-se-iam incompreensíveis. Neste âmbito, vide Ac. TCA-N, de 03-04-2020, Proc. 00927/06.6BEPRT, no qual o tribunal competente entende que, se o artigo 78.º, n.º 2 do CE estabelece que o montante a restituir é fixado pelo juiz, precedendo as diligências instrutórias necessárias, *“tal significa que o tribunal, por um lado, não está amarrado, por assim dizer, ao valor pago pela expropriação e por outro, tem a obrigação de efetuar as diligências que entenda úteis e necessárias, perante a ausência de acordo entre as partes, para encontrar uma solução justa e equilibrada.”*

protegido do que aquele que acaba por ser expropriado²². A aquisição de um bem por via de direito privado é ulterior à resolução de expropriar²³, que prevê, nos termos do princípio da utilidade pública, a causa de utilidade pública a prosseguir (al. a) do artigo 10.º, n.º 1), caso em que, não sendo o fim da expropriação a realização da utilidade pública e específica identificada naquela resolução, desaparecerá o fundamento do ato expropriativo e, conseqüentemente, a possibilidade de fazer uso do direito de reversão. Portanto, esta garantia poderá ser empregue mesmo tendo existido aquisição do bem por via do artigo 11.º²⁴.

Em igual sentido, questiona-se se a celebração de um contrato de compra e venda após o ato de declaração de utilidade pública impede o exercício do direito de reversão. O ato de DUP é não só pressuposto da expropriação, como condiciona todo o procedimento expropriativo, em termos de estar perante um ato ablativo do direito de propriedade vinculado à concretização do fim de utilidade pública que o justifica. Qualquer contrato, independentemente do *nomen iuris*, celebrado após aquele ato não deve ser impeditivo do direito de propriedade, a não ser em caso de desistência. Recuperando os argumentos propugnados a respeito da questão anterior, nesta situação o expropriado colabora com o expropriante, porque nada lhe adianta lutar contra este, ou seja, a propriedade não é transacionada livre e espontaneamente, embora seja uma transmissão facilitadora do procedimento expropriativo, e sobre o comprador não recai a faculdade de lhe dar destino diferente daquele contido na DUP. O que não significa que o contrato celebrado seja um puro contrato de compra e venda, uma vez que se insere no procedimento expropriativo. Por conseguinte, mesmo nesta situação pode o expropriado fiscalizar a aplicação do bem ao fim para o qual foi determinado na DUP, em jeito de poder exercer o direito de reversão, verificados os pressupostos exigidos²⁵, sob pena de frontal violação dos princípios da igualdade, justiça, proporcionalidade e boa-fé.

Um último ponto assenta também em saber se a transferência dos bens para terceiros, antes do decurso do prazo de 20 anos sobre a data de adjudicação, constitui um obstáculo ao direito de reversão. Atendendo à letra da lei, esta questão revela maior uniformidade quanto à teoria mais conveniente. Os artigos 76.º-A, n.ºs 1 e 4, 78.º, n.º 1 e 79.º, n.º 2 — todos relativos ao processo judicial do direito de reversão — dirigem-se a “quem

22 MARIANA DA ROCHA TRIGO, MARIANA, *A reforma do Código das Expropriações: questões que merecem uma reflexão*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade do Minho, 2019, pp. 70-71.

23 Esta resolução que constitui o início do chamado “pré-procedimento expropriativo”. Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *op. cit.*, pp. 213-214.

24 Daí a interpretação extensiva que PEDRO ELIAS COSTA faz à palavra “adjudicação” no artigo 5.º, n.º 1, al. a) e n.º 4, no sentido de abranger a adjudicação judicial, auto ou escritura de expropriação amigável e aquisição por via do direito privado no âmbito do procedimento expropriativo. PEDRO ELIAS DA COSTA, *op. cit.*, p. 245.

25 ANGELINA ISABEL SILVA ARAÚJO, *O direito de reversão como garantia primordial do particular nas expropriações por utilidade pública*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2015, pp. 60-63.

ulteriormente haja adquirido o domínio do bem ou do prédio, além de o artigo 5.º, n.ºs 2 e 4 não integrar em nenhuma das suas alíneas que fazem cessar o direito de reversão a transferência para terceiros, pelo que todas estas disposições apontam todas num único domínio, e que é a transferência de um bem expropriado para terceiro não ser fator impeditivo do exercício do direito de reversão nos termos legais ²⁶, questão até suscitada no aresto em causa.

Estas recentes considerações demonstram uma inquietação constante com a finalidade subjacente à expropriação, no sentido de adequar em todas as possibilidades o exercício do direito de reversão, enquanto corolário fundamental do direito de propriedade privada com proteção acrescida, em virtude da sua consagração constitucional. Podemos concluir que esta garantia funciona como um fator de controlo do exercício expropriativo da Administração, ainda que esse controlo seja posterior à efetivação da expropriação para a esfera jurídica da entidade expropriante ²⁷.

No entanto, outros factos há que impedem o direito de reversão, como sucedeu com o litígio dirimido no Acórdão tratado. Naquela situação, o tribunal não improcedeu o pedido de reversão, antes reconhecendo o direito à reversão parcial da “coisa” objeto de expropriação, por, à luz das garantias que o sistema legal assegura ao direito de propriedade, não ter sido garantida a afetação integral do bem expropriado ao fim da expropriação. A ablação do terreno visava a construção de um parque de estacionamento e o arranjo da zona envolvente do Palácio da Justiça, porém foi também construído um edifício para a instalação de serviços públicos ou de interesse público e habitação, mais tarde colocado no mercado imobiliário. As frações destinadas a comércio, escritórios e habitação que foram alienadas não estão afetadas ao fim de utilidade pública que presidiu a expropriação, o que consubstancia um desvio do fim (por ação), nos termos do artigo 5.º, n.º 1, al. a), legitimando o direito de reversão, ainda que parcial, uma vez que a restante parcela de terreno foi destinada ao fim proposto. E, bem assim, houve violação do princípio da proporcionalidade, na medida em que não foi respeitado na íntegra o fim último do ato expropriativo. Não tendo ocorrido qualquer causa de cessação desta garantia previstas no n.º 4, o direito de reversão pode ser requerido no prazo de três anos a contar do desvio do fim (n.º 5), facto que veio a suceder.

Questão diferente será vislumbrar como se possa concretizar essa reversão quando a construção em causa se encontra implantada sobre terreno que não integra a parcela expropriada, e cujas frações foram destinadas a venda a terceiros de boa-fé. É certo que, como já avaliámos, a existência de terceiros adquirentes não obstaculiza o direito de

²⁶ FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. 2, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 338-339.

²⁷ MARIANA DA ROCHA TRIGO, MARIANA, *A reforma do Código das Expropriações: questões que merecem uma reflexão*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade do Minho, 2019, p. 72.

reversão, só cessando verificado algum dos fatores previstos nos n.ºs 2 e 4 do artigo 5.º Porém, justifica-se, neste litígio, a aplicação da solução estabelecida no artigo 45.º do CPTA, por remissão do artigo 49.º do mesmo, e cuja epígrafe é “Modificação do objeto do processo”. Estabelece o seu n.º 1 que, quando em processo dirigido contra a Administração se verifique que à satisfação dos seus interesses obsta a existência de uma situação de impossibilidade absoluta ou um excecional prejuízo do interesse público, o tribunal julga improcedente o pedido e convida as partes a acordarem o valor da indemnização, no prazo de 20 dias ²⁸, sendo que, na falta de acordo, pode o tribunal, a pedido do autor, fixar o valor da mesma depois de ordenadas as diligências instrutórias necessárias (n.º 2). No caso, e não obstante ter sido reconhecido o direito de reversão parcial ao A.A.M., razões ponderosas tiveram de ser sustentadas, tais como a construção do edifício se encontrar também em terreno não expropriado ao autor, de parte da construção se encontrar afeta ao fim da expropriação e de número relevante das frações da construção em parte da parcela ter sido adquirida por terceiros de boa-fé que, conseqüentemente, determinavam, da reposição da situação, prejuízos elevados para o interesse público ²⁹. Estamos perante causas legítimas de não exercício do direito de reversão (parcial) ³⁰, relevantes para o Tribunal Central Administrativo do Norte ter decidido no sentido de confirmar a decisão recorrida e convidar as partes a acordarem o montante da indemnização, no prazo de 20 dias, e que decorre do não exercício do mesmo direito de reversão ³¹.

Sendo o direito de reversão uma garantia ao direito de propriedade privada, atentos determinados pressupostos, situações existem, após a ponderação de vários interesses, que justificam limitar aquele direito, não obstante a indemnização reconhecida ao expropriado que decorre do não exercício legítimo do direito de reversão ou do não cumprimento da sentença que o reconheceu, se for esse o caso (artigos 164.º, n.º 6 e 166.º do CPTA) ³².

²⁸ Há a ressalvar que esta era a solução até à entrada em vigor da versão do DL n.º 214.º-G/2015, de 02/10, cujo prazo foi alargada para 30 dias.

²⁹ A demolição das frações acarretaria elevados prejuízos para os vários adquirentes das mesmas, tendo estes agido de boa-fé, o que constitui uma impossibilidade absoluta de o Autor exercer a garantia que lhe é reconhecida.

³⁰ FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. 2, Coimbra, Almedina, 2010, p. 339.

³¹ “(...) essa indemnização deverá ser apurada tendo como medida a diferença entre o valor que havia sido atribuído ao bem e o seu valor actual”, o que quer dizer que os novos circunstancialismos deverão ser tomados em consideração na indemnização devida. FRANCISCO MANUEL PIRES URBANO DA COSTA CALVÃO, *A justa indemnização na expropriação por utilidade pública (o conceito de expropriação, a indemnização e as garantias do expropriado)*, Trabalho destinado à atribuição do título de especialista de reconhecida experiência de competência profissional, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 2015, p. 104.

³² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *op. cit.*, p. 339. O presente litígio ilustra a primeira situação, atribuível às causas legítimas de não exercício do direito de reversão, uma vez que o direito de reversão parcial não poderia ser exercido logo no momento de interposição da ação, em virtude de o início da construção do edifício datar de 1989. Para se fazer corresponder a situação às causas legítimas de inexecução de sentenças, seria

NOTAS CONCLUSIVAS

De tudo o evidenciado, concluímos a magnitude que o direito de reversão possui no quadro do procedimento expropriativo, devendo os princípios tendentes a este último instrumento ablativo — de que é o caso o princípio da utilidade pública — acompanhá-lo, mesmo depois da consumação da expropriação, sob pena de ao particular ser conferido o exercício da retrocessão.

Desempenhando uma função de garantia do particular (entre outras existentes), o direito de reversão define-se, concomitantemente, como um importante instrumento de moralização da atividade administrativa que permite reagir contra a falta da utilização do bem expropriado para o fim de utilidade pública previamente delineado, evitando expropriações arbitrárias, sem embargo do prazo de caducidade a ele subjacente, e que deve ser respeitado.

Todavia, o seu exercício revela-se objeto de dissensos em virtude da sua amplitude procedimental e omissões legais, suscitando insegurança e imprevisibilidade jurídica aos particulares. Um desses pontos prende-se com a identificação, não de dois, mas de três pressupostos para a efetivação do direito de reversão, e que se revela mais vantajoso para os expropriados. Ademais, e de tudo o delineado supra, existe, na nossa opinião, uma premente necessidade de consagração de um direito de reversão transversal a todas as formas de transferência da propriedade do bem, garantindo-se assim que, na falta da efetiva utilização do bem expropriado para o fim de utilidade pública que esteve na origem do procedimento, o particular pode (legalmente) ver-se colocado na posição em que se encontraria no caso de ter inexistido o ato ablativo do seu direito. Estas considerações serão ressalvadas pelas situações que constituam causa legítima de não exercício do direito de reversão ou causa legítima de inexecução de sentenças e que impossibilitam o exercício daquela garantia, sem prejuízo do direito de indemnização devida ao expropriado.

necessário, à luz do artigo 163.º, n.º 3 do CPTA, que a circunstância fosse superveniente à sentença que reconhecesse o direito de reversão.

Recensões



Rev *CEDÖUA*

The Value of a Whale

Adrienne Buller,
Manchester University Press,
Manchester, 2022, 368 págs.

O livro “The Value of The Whale” de Adrienne Buller, uma investigadora especializada em saúde pública, desenvolve um tema bem presente na nossa sociedade atual, o “Green Capitalism”.

Buller considera que as estratégias do “Green Capitalism” não são mais do que uma mera ilusão, e defende esta sua opinião em seis capítulos, cada um deles sobre um problema: precificação do carbono; mercados financeiros; programas do ESG ¹; dívida ecológica dos países ricos para com os países pobres; preço do capital natural.

A autora não dá, neste livro, soluções para os problemas que aborda, mas prova, de forma muito complexa, que a solução não está no “Green Capitalism”.

O QUE É O “GREEN CAPITALISM”?

O “Green Capitalism” é um conceito relativamente recente que se refere a várias ferramentas financeiras e de investimento que são utilizadas pelas empresas para investir em projetos de sustentabilidade. Os apoiantes deste conceito acreditam ser possível, em simultâneo, viver de forma sustentável para salvar o planeta e maximizar os lucros das empresas.

Para atingir esta harmonia, é necessário manter os padrões económicos atuais, descarbonizar a sociedade e procurar novas oportunidades de negócio que promovam o “green growth” ².

CAPÍTULO 1 — “GATEKEEPERS: ECONOMICS AND THE COLLAPSE POSSIBILITY”

Como em todos os restantes capítulos, Buller começa com um exemplo prático, neste caso a floresta alemã. Esta floresta foi fonte de grande rendimento para o Estado Alemão,

1 “Environmental, Social and Governance”

2 Crescimento verde utilizado para descrever um crescimento económico que é ambientalmente sustentável

entre o século XVIII e XIX, onde, através de modelos matemáticos ³, plantaram as árvores separadas, proporcionalmente, umas das outras.

No entanto, passados alguns anos, descobriu-se que este espaçamento das árvores tornava-as mais vulneráveis a pragas, doenças e a tempestades. Para resolver esta questão, realizaram-se conferências com políticos, cientistas e economistas.

Ora, o que Buller pretende expor com este exemplo é a importância que os pensamentos economistas têm nas questões ambientais — “understanding how a radically changing world will impact our lives and wellbeing, mediated through economic interaction and exchange, is important for deciding in what ways we respond to crisis” ⁴. O ideal, numa situação de alteração climática, é pensar em soluções, daí ser essencial ouvir pontos de vistas de várias áreas.

O problema destes pensamentos economistas é o destaque e a influência destes sobre as políticas de sustentabilidade, atualmente os governantes de um país não produzem documentos de direito ambiente sem antes pensarem nos efeitos que estes terão na economia e, principalmente, nas contas bancárias de vários empresários.

CAPÍTULO 2 — “SIRENS: DISTRACTION AND DISPOSSESSION IN CARBON MARKETS”

A preocupação levantada neste capítulo é a incapacidade de não sermos governados por um sistema “effective and elegant” ⁵ de precificação de carbono. A precificação de carbono é um mecanismo que pode cobrar uma taxa às empresas por estas emitirem gases de efeito estufa para a atmosfera ou pode oferecer-lhes incentivos fiscais se estas emitirem menos gases de efeito estufa.

Na realidade, ao serem cobradas estas taxas às empresas, o que acontece é que estas não são suficientes para diminuir a emissão de gases de efeito de estufa. Estudos mostram que, apesar de se cobrar este preço pelo dióxido de carbono libertado, não há uma redução das emissões, isto porque a nossa sociedade é dependente dos combustíveis fósseis. A autora do livro entende que a precificação do carbono não deveria ser o primeiro passo do governos, mas sim o último, depois de serem criadas infraestruturas e serviços que acomodassem essa transição, visto que um grande número da população mundial não tem recursos financeiros para substituir os combustíveis fósseis por energias renováveis.

Outro grande problema da precificação do carbono é ser uma medida “mainstream” ⁶,

³ *Normalbaum*

⁴ Página 22 do livro referenciado

⁵ Página 58 do livro referenciado

⁶ Página 27 do livro referenciado

uma medida que não aborrece os grandes empresários da área dos combustíveis fósseis, principalmente porque existe o denominado mecanismo de “carbon offset”. Este mecanismo de “greenwashing” das empresas permite que estas compensem a libertação de gases de efeito de estufa num local, reduzindo a libertação destes mesmos gases noutra lugar (tipicamente num país em desenvolvimento).

CAPÍTULO 3 – “TITANS: ASSETS, POWER AND THE CONSTRUCTION OF GREEN CAPITALISM”

*Asset management*⁷ é uma prática que tem como objetivo controlar os ativos de uma empresa e manter e adquirir novos investimentos, tudo para garantir sustentabilidade da empresa durante um longo período de tempo.

Maior parte destes ativos estão “nas mãos” de meia dúzia de empresas, ou seja o poder de influenciar politicamente as decisões e programas políticos. Estes empresários acabam por moldar com base nos seus interesses esses documentos políticos — “an industry whose fingerprints are particularly visible in the shape of the green capitalist programme”⁸.

CAPÍTULO 4 – “ALCHEMISTS: WHAT’S GREEN IS GOLD”

A maior parte de empresas de extração de minérios e de petróleo resistiram, durante muito tempo, à transição para uma economia verde e sustentável, negando qualquer descoberta científica da ligação entre o aquecimento global e o uso destes combustíveis fósseis. Contudo, atualmente, estas empresas têm feito a transição. Porquê? Adrienne Buller considera que a resposta está no dinheiro — “After all, science on the climate crisis has been settled for decades, and climate risk has always been financial risk”⁹.

A indústria verde tem vindo a crescer exponencialmente, o que influencia no seu poder financeiro. Conceito que também se desenvolveu foi o *Environmental, Social and Governance* (ESG), que são valores, mecanismos que são seguidos pelas empresas e que lhes traz resultados financeiros positivos, mas também impactos duradouros ao nível ambiental.

Estas novas ferramentas de administração de empresas mostram que, no setor financeiro, é essencial promover e participar em ações ambientais, tendo o marketing uma grande responsabilidade em garantir que a população sabe que determinada empresa é “eco-friendly”.

7 Gestão de ativos

8 Página 103 do livro referenciado

9 Página 174 do livro referenciado

Com o pretexto de uma empresa ser amiga do ambiente, torna-se bastante fácil ter comportamentos de “greenwashing”, pois existe poucos documentos legais que regulem o que é ou não considerado um comportamento sustentável.

Adrienne Buller expõem, neste capítulo, um estudo sobre empresas que investem em projetos de consciência ambiental. O resultado deste estudo mostra que a maior parte das empresas que participam nestes projetos são empresas de “big tech”, o que não deixa de ser interessante, no sentido em que era mais expetável que fossem empresas ligadas ao setor da energia, por serem aquelas que mais contribuem para as alterações climáticas.

CAPÍTULO 5 — “TIME TRAVELLERS: ESCAPING ECOLOGICAL DEBT”

A pergunta que se coloca é a seguinte: Quem é responsável pela crise ecológica que enfrentamos? O ideal seria os países com maior capacidade financeira auxiliarem os países mais pobres, como forma de compensar pela crise ecológica.

Na verdade, os países mais ricos ajudam sim os mais pobres, no entanto não é sem obterem uma contrapartida. A maior parte dos países que enviam dinheiro para países em desenvolvimento, fazendo-no porque depois estes tornam-se seus compradores — “Why does the Unites States send foreign countries American taxpayer money? The answer, in short, is because it serves U.S. self-interest to do so (...) 50 top buyers of US agricultural products, 43 have at one time received US foreign aid”¹⁰.

Um ponto referido pela autora que, de certa forma, é uma chamada de atenção ao leitor é o de que a crise ecológica nunca será igual para todos, e não quer dizer propriamente que seja diferente entre países; a crise ecológica é diferente entre populações, dependendo da classe, da raça e do género.

CAPÍTULO 6 — “GHOSTS: VALUING A DISAPPEARING WORLD”

Neste último capítulo, a autora foca-se na extinção de espécies da fauna e da flora e na produção excessiva de desperdícios de plástico — “There is now more plastic in the oceans by mass than there were whales before commercial whaling devastated their populations”¹¹.

A exploração de lítio é referenciada no livro por ser uma prática prejudicial para o meio ambiente, visto que o lítio pode ser extraído de duas maneiras: é extraído do solo por

¹⁰ Página 195 do livro referenciado

¹¹ Página 228 do livro referenciado

mineiros e depois é separado da terra por processos químicos ou bombeia-se grandes quantidades de água do subsolo para a superfície e, com o fenómeno da evaporação, o lítio separa-se do sal.

Como exemplos de zonas de exploração de lítio é referida Nevada nos Estados Unidos da América e o deserto da Atacama no Chile. Estes exemplos contrastam entre si em termos de desigualdades ecológicas. Enquanto Biden, nos Estados Unidos, conseguiu prevenir que a exploração acontecesse, no Chile, a exploração ocorre e está a expandir para outros países da América Latina.

Um grave problema desta exploração do lítio em países do hemisfério sul é que muitas delas são financiadas por países do hemisfério norte. Trata-se do projeto neo-colonial.

EXPLICAÇÃO DO TÍTULO DO LIVRO

As baleias eram seres que habitam a terra e não o mar, mas, devido a várias ameaças que enfrentavam nela e pela falta de comida, transitaram para o mar, necessitando de 40 milhões de anos para se adaptarem ao oceano. Contudo, em apenas umas dezenas de anos, as baleias foram quase extintas da Terra pelo Homem.

Se as baleias conseguiram se adaptar a um novo ecossistema, porque é que nós não nos conseguimos adaptar também de forma a garantir a sobrevivem do planeta? Teremos nós valor para reverter a situação, como teve a baleia?

OPINIÃO CRÍTICA

Em suma, como forma de atenuar as alterações climáticas, os governos de cada país estão a recorrer a soluções económicas, ou seja, apesar de ter sido o capitalismo um dos principais culpados pelas crise ecológica, os governantes entendem que a solução para o problema ambiental é recorrer ao capitalismo, na forma do "Green Capitalism".

O que os empresários pretendem com este conceito é não alterar a forma como fazem negócios, como a economia existe, mas investindo em projetos ecológicos, que mais não são uma forma de "lavar dinheiro", uma forma de corrupção. Embora o conceito de "Green Capitalism" seja um conceito inovador e promissor, maior parte dos responsáveis pela sua concretização criam estes programas ambientes com base nos seus interesses próprios, acabando por tornam este conceito num programa de egocentrismo. É por isto que surge a questão: Se os empresários "se movem" apenas pelo dinheiro, será correto deixar que estes atuem, porque na realidade estão a lutar indiretamente pela sustentabilidade do planeta?

A crise ecológica que passamos encontra-se cada vez mais séria e a população mundial necessita de limitar o seu consumo de recursos naturais, mas para isso é essencial

garantirmos igualdade entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos. Limitar a salvaguarda do ambiente apenas com a redução das emissões dos gases de efeito de estufa, não é suficiente. As políticas de sustentabilidade devem ter em conta a população e não os interesses dos grandes empresários.

Joana Filipa Almeida Vilas
Mestranda na Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra

The Psychology of Environmental Law

**Kenworthy Bilz e Arden Rowell,
NYU Press, USA, 2021**¹

1. CONCEPÇÕES E ESCOPOS DA OBRA

O livro aqui mencionado, escrito em inglês, faz parte de uma coletânea estadunidense chamada “Psychology and the Law”, que tem como objetivo apresentar de maneira confiável uma intersecção entre os estudos dispostos na Psicologia e as ramificações do Direito. De forma a observar as múltiplas premissas previamente estabelecidas pelo comportamento humano, estudadas pela Psicologia, e suas aplicações práticas no campo do Direito, até então fundamentalmente utilizados apenas nas áreas de falso testemunho, testemunho auricular e tribunais de júri. Domínios que evoluíram academicamente, como exposto pela autora do prefácio Linda J. Demaine.

Desta maneira, o livro “The Psychology of Environmental Law”, tem como escopo a tradução e interpretação de teses acadêmicas e resultados empíricos do ramo da psicologia a juristas e aos demais operadores do direito, trazendo um olhar crítico sobre importantes áreas do Direito do Ambiente, a partir de um discurso simples e elucidativo. As autoras, para facilitarem o entendimento da obra, a organizaram de modo que é explicado primeiramente conceitos de Psicologia ao qual serão introduzidos do primeiro ao quarto capítulo e posteriormente tratados dentro das temáticas expostas do quinto ao oitavo capítulo. Dentre os temas tratados, questões voltadas ao controle da poluição, ecossistemas e mudanças climáticas recebem uma atenção especial.

O texto de quase 350 páginas (um total de 337 páginas na versão ebook), portanto, busca apresentar um olhar diferenciado ao Direito do Ambiente e uma nova interação com o ramo da Psicologia, a partir do momento em que procura discutir problemáticas ambientais a partir do entendimento dos motivos e preceitos, entre outros fenômenos, que envolvem o comportamento humano e sua relação com a preservação do ambiente (o que inclui as normativas que o protegem).

2. SOBRE OS CONCEITOS PSICOLÓGICOS DESCRITOS

Sendo assim, após uma breve introdução, que toma o cuidado de desenvolver o raciocínio por trás de toda organização posta no livro e a importância de sua temática. As

¹ ROWELL, Arden e BILZ, Kenworthy. *The Psychology of Environmental Law*. ISBN-13 (978-1479891863). [S.l.]: NYU Press, 2021. Acesso em: 19 jan 2024.

autoras Kenworthy Bilz e Arden Rowell, partem para o desenvolvimento de conceitos psicológicos aos quais serão utilizados posteriormente ao tratar de ramificações do Direito do Ambiente.

O primeiro capítulo do livro, tem como função apresentar a distinção entre o direito do Ambiente e os demais núcleos jurídicos para todos os possíveis leitores do texto, demonstrando um cuidado necessário e entendendo de que seu público será diversificado. De modo que é introduzido o conceito de danos ao meio ambiente, caracterizados pelo autor Richard Lazarus, e como este conteúdo pode ser influenciado por estudos essenciais da psicologia. Visto que cada diferente tipo de lesão ao ambiente é ocasionado a partir de um fenômeno psicológico distinto e como isso pode ajudar a tornar as implicações legais do ambiente mais efetivas.

Por isso, as autoras, distinguiram dois pontos de relevância para o entendimento do Direito do Ambiente: a sua normatização, que estabelece uma dualidade entre as atividades que envolvem o ambiente, assim como os padrões aos quais se pretendem alcançar a partir destas normas; conjuntamente ao fator institucional que envolve a temática, e como isso pode influenciar o estudo psicológico, que tende a ser utilizado ao estudar indivíduos.

O que ocasiona em diferentes estudos acadêmicos no campo do Direito, sobre como abordar os danos ambientais observados e seus diferentes tipos. O texto também tem o cuidado de apresentar o contexto histórico ao qual estes conteúdos se enquadram.

Para tanto, também é estabelecido elementos psicológicos fundamentais para o progresso do livro. Como os conceitos de: difusão, entre tempo e espaço; complexidade, considerando os demais comportamentos humanos e seus impactos (lineares ou multicausais); e as características não-humanas, como processos naturais. De modo que tais fatores tornam o Direito do Ambiente, segundo uma perspectiva psicológica, difícil de perceber, entender e se importar.

Dentre os conceitos mencionados, a difusão se apresenta como uma maneira de se observar o tempo e o espaço a partir da distância entre o impacto ambiental ocorrido e sua causa. De maneira que, a diferença entre grandes e pequenos períodos de tempo influencia diretamente o comportamento humano. No caso do Direito do Ambiente, por mais preocupante que as lesões ambientais se apresentem, o fato de serem o resultado de diferentes processos causam múltiplos fenômenos psicológicos, que tornam difícil o indivíduo ter dimensão e extensão dos danos ocasionados, prejudicando diretamente a concepção de sua importância.

Deste modo, também é apresentado o termo “Externalidades Negativas”, denominado a partir da realização de um comportamento que gera benefício próprio, mas que por consequência infringe dano a algo ou outro alguém. Tais externalidades podem gerar desgajamento moral, visto que a relação causa e consequência entre a ação dos indivíduos e o dano obtido é difuso. As autoras dividiram ainda o texto em 7 diferentes tipos de fenômenos, que envolvem a análise de efeitos emocionais, motivacionais e cognitivos que

influenciam a psicologia por trás da difusão. Dentre eles: (i) heurística; (ii) teoria do prospecto/ aversão à perda; (iii) previsão hedônica; (iv) desconto hiperbólico e viés atual; (v) barganha com o futuro; (vi) efeito de “dentro de um grupo” e “fora de um grupo”; e (vii) empatia e efeito de identificação de vítima.

Outro termo exposto ao longo do texto é manifestado no terceiro capítulo, a partir da caracterização do termo complexo, que por mais cotidiano que seja sua utilização, toma outros patamares ao ser elucidado no livro. No Direito do Ambiente, a complexidade se demonstra distinta dos demais meios jurídicos, na medida em que dispõe de múltiplas causas diferentes e seus sistemas não lineares de interação. Visto que indivíduos tendem a tentar diminuir a complexidade a partir de diferentes técnicas, sejam elas factíveis ou inefetivas. Quando estas ações se mostram falhas, o papel do especialista se demonstra importante. Por fim, quando observada a falência de todas as tentativas plausíveis, o comportamento humano tende a ignorar, ou até mesmo negar a complexidade do conteúdo mencionado. Tais tentativas de simplificação ainda podem, durante o processo, excluir importantes fatores e suas variantes.

Novamente, fatores emocionais, motivacionais e cognitivos relacionados à complexidade também são apresentados, dentre eles: (i) a causa e efeito; (ii) ações versus omissões; (iii) padrões de detecção; (iv) distorção ao obter informação e redução inapropriada de complexidade; (v) ignorância/negação. Por fim, é necessário que o indivíduo consiga identificar quando é imprescindível a utilização de um expert e a área de expertise que será empregada.

Ademais, o último ponto balizador para o Direito do Ambiente a ser tratado neste livro, diz respeito a sua característica não-humana. Para Kenworthy Bilz e Arden Rowell, uma das principais problemáticas da matéria aqui mencionada é expressa a partir da dificuldade de agregar valor ao seu núcleo não-humano, composto por questões ecossistêmicas. A cognição de cada indivíduo tende a avaliar a capacidade de resposta a comportamentos humanos de maneira a antropomorfizar o comportamento não-humano, distorcendo a sua valoração. Assim como o conjunto de heurísticas cognitivas também tem o poder de modificar. Trazendo à tona a caracterização de bens naturais não apenas por sua importância, mas também por sua proeminência e disponibilidade.

Considerando os elementos motivacionais e emocionais, a avaliação dos bens ambientais (não-humanos) diversas vezes entra em um impasse com os métodos legais empregados, de maneira que sua avaliação é realizada pelos indivíduos através de diferentes formas, como: sua singularidade e escassez, sua identificação pessoal, a valoração intrínseca dos bens ambientais (o que torna difícil a sua dimensão). Todo este processo ainda tem a influência da cultura e espiritualidade do ser humano, além do montante subjacente equiparado ao bem (seu valor monetário).

Considerando os estudos apresentados, o valor dado aos bens ambientais se diferencia do valor presumido pelas leis ambientais feitas. Apesar de alguns acervos ambientais criarem barreiras empáticas, e até mesmo, em alguns casos, tornar proeminente a sua

proteção, isto não ocorre com todos os bens. O simples fato de avaliar já diferencia a percepção humana sobre estes componentes.

Para tanto, são elencados fatores que contribuem para o entendimento do conceito, como: (i) antropomorfismo; (ii) disponibilidade/proeminência; (iii) instabilidade de preferências; (iv) singularidade/identidade; (v) escassez; (vi) percepção intrínseca de valor; (vii) preocupações religiosas e espirituais; (viii) valores culturais; e (ix) distorções.

Todos os três conceitos discutidos nos primeiros capítulos deste livro têm como intuito a utilização e melhor entendimento das aplicações ao Direito do Ambiente enfatizadas na segunda parte deste livro. Vale a pena ressaltar, a preocupação de ambas as autoras com a sintetização e o entendimento das matérias expostas, considerando os apanhados propostos ao fim de cada capítulo.

3. SOBRE A APLICAÇÃO AO DIREITO DO AMBIENTE

Levando em consideração, que os últimos capítulos descritos, tratam de fenômenos de natureza especificamente ligada os três principais tópicos discutidos (difusão, complexidade e o conceito de não-humano), intrinsecamente ligados ao campo da Psicologia e aplicados no Direito do Ambiente. Neste capítulo (capítulo 5) as autoras procuraram inverter a lógica aplicada, buscando elucidar conceitos que se aplicam ao campo da psicologia e são de extrema utilidade ao Direito como um todo, tendo portanto uma conotação geral. Como mencionado até mesmo pelas próprias escritoras, acredito que este capítulo seja fundamental para a completude do estudo proposto. A medida que o Direito do Ambiente, por mais inovador que seja, ainda utiliza-se de estruturas e conceitos semelhantes a outras áreas do Direito, a partir do momento em que procura moldar comportamentos e atitudes humanas.

Sendo estes conceitos de persuasão e motivação, a partir da compreensão de elementos do comportamento humano como: reciprocidade, a tendência a ceder a autoridade, o instinto de manter/segurar bens em escassez e se associar a pessoas similares. Tais fatores abrem brechas para o direcionamento do comportamento humano, ao qual as normativas poderiam explorar. Outro componente a ser utilizado seria a cognição motivada, de maneira a dar valor às motivações por trás do aprendizado e suas crenças, estes conceitos estão diretamente ligados a recepção de informações e como elas são postas a validação. O que torna mais difícil o papel da legislação, considerando uma sociedade tão plural. Por fim, a consistência e a dissonância cognitiva, ou seja, o comportamento humano sempre tenderá a consistência. Caso ela não ocorra, muito provavelmente haverá mudanças para encontrar a maneira mais fácil de voltar a tê-la, como a mudança de atitude e crenças. O que torna-se problemático, na visão de um operador do direito, presumindo o caráter uniforme que a lei busca elencar ao comportamento humano.

Também é tratado no capítulo as Heurísticas e vieses cognitivos, além de influências sociais: presentes na (i) teoria do prospecto (através da aversão a perdas, efeito de doação e o viés de status quo), ao qual menciona a preferência humana de ter ganhos e perdas equiparados em comparação a apenas perdas. Além de diferenciar os riscos elencados quando há perdas e ganhos. Outros pontos mencionados seriam o (ii) viés de retrospectiva, (iii) o efeito heurístico e (iv) a identidade e influência social.

Vale ressaltar que também existem campos na psicologia estudando diferentes grupos populacionais e que, portanto, apresentam distintas reações psicológicas. De modo a adaptar e evoluir a própria metodologia científica empregada. Outro fator de relevância seria a crise de replicação acadêmica, observada em todas as áreas de estudo (inclusive o direito). As autoras desta maneira, apresentam um alerta de cautela a todos que busquem outros trabalhos e estudos empíricos, visto que há uma clara perda de qualidade acadêmica que mina a pesquisa.

Dessa maneira em seu próximo capítulo (número 6) o livro volta a tratar especificamente do Direito do Ambiente, desta vez através de temas diretamente ligados a danos ambientais. A divisão trata sobre o controle da poluição, e suas possíveis soluções. De modo a elucidar o fenômeno psicológico que envolve a percepção humana sobre poluentes e as possíveis políticas adotadas para redução da poluição.

Na temática exposta, a difusão de tempo entre a emissão de poluentes e o resultado deste dano facilita a minimização e rejeição das externalidades da poluição, levando em consideração o grande espaço temporal entre sua causa e consequência. Já sua complexidade pode ser observada a partir de sua relação não linear, conjuntamente ao fator emocional e cognitivo de nojo (em adição a toxicológicas inerentes ao ser humano), ocasionando lacunas nas percepções de especialistas e o incentivo de métodos simplificações heurísticos para abordar o tema. Além de seu caráter não-humano evidente, que cria uma barreira empática, que contribui diretamente a negligência e minimização dos danos ocorridos.

Há também conceitos importantes a serem mencionados, dentre eles: (i) nojo/impureza, que geram respostas toxicológicas, emocionais e polarizadoras (“tudo ou nada”); (ii) o efeito de origem que discute a percepção de risco dependendo da origem do poluente; e a (iii) percepção de risco relativo ao papel, ao qual menciona a percepção diminuída que os poluidores têm sobre suas próprias ações, enquanto os indivíduos que sofrem o dano tendem a ter respostas relacionadas a ansiedade e/ou estratégias de negação e minimização do ocorrido. Tais elementos tornam a percepção de substância poluente totalmente diferente, podendo se diferenciar a partir de sua tolerância e a quantidade tolerada, como também a efetividade do controle da poluição. Afetando diretamente a efetividade do Direito Ambiental e suas normas.

Deste modo, as autoras reservam outro capítulo a gestão ecossistêmica, tentando elucidar questões circunstanciais (como, quando e por que) relacionadas à perspectiva humana sobre os impactos ecossistêmicos. O comportamento difuso proeminentemente diminuído,

causa intensas preocupações com os impactos a danos permanentes e irreversíveis ao meio ambiente. Desta forma, a negligência das lesões ecossistêmicas pode ser observada. Todavia, danos pontuais (de específico plano e espaço) tendem a gerar mais atenção do que os demais. Em questão de complexidade, gera cognições motivadas, além de fenômenos psicológicos específicos e heurísticas simplificadas. O fator de maior relevância sobre o tema aqui mencionado, se trata das características não-humanas e como as barreiras empáticas são expostas de diferentes maneiras, questões do antropomorfismo e biofilia se diferenciam quanto a atenção recebida. Além dos benefícios emocionais e psicológicos que o contato com a natureza e a proteção a ecossistêmica podem gerar.

Sendo assim, é importante distinguirmos os desafios básicos do ecossistema para que possamos mantê-lo e estabelecer políticas de ecossistêmicas, entendendo a psicologia por trás de seu espaço e propriedade, intrinsecamente ligados à lei de propriedade e a psicologia por trás da aversão à perda (teoria do prospecto). Além da psicologia por trás da singularidade e escassez, o que pode gerar a hiper valorização a partir de ecossistemas e seus recursos.

Tais elementos são necessários para uma melhor manutenção da operação ecossistêmica e estruturação de sistemas de manutenção sustentáveis. Conforme estabelecido em análises de custo benefício e os princípios do Direito do Ambiente.

Por fim, as escrituras mencionam a aplicação da psicologia nas mudanças climáticas e sua legislação. Visto que seus impactos são difíceis de processar e facilmente negados. Sejam elas de magnitude extraordinária, de natureza sem precedentes além dos impactos morais. Sendo assim, a natureza dos danos climáticos ocasionados torna as consequências temporais e difusas das mudanças climáticas um gatilho para diferentes fenômenos ligados à percepção humana, tornando-a menos proeminente e séria. Como a não identificação de vítimas, a “indisponibilidade heurística”, seu viés “fora do grupo” e viés presente. Quanto a sua complexidade, é notória sua amplitude e diversificação, o que direciona o comportamento humano a simplificações herméticas e cognições motivadas por gatilhos. Ademais, como exposto nos últimos capítulos, as mudanças climáticas têm caráter não-humano e estabelecem barreiras empáticas, que quando ultrapassadas, esbarram em gatilhos negacionistas.

Deste modo, a política climática deve ser moldada a partir da escolha de estratégias, seja por meio de mitigação, adaptação, inação ou engenharia climática, além de sua interação com a psicologia. O estudo sobre a psicologia institucional, também demonstra-se relevante para a implementação e elaboração de normas climáticas. E, para terminar, a abordagem ao comportamento individual tem importância, de maneira a comportar dentro do ordenamento jurídico exposto a mudança de comportamento como seu principal alvo, constantemente influenciado por pressões e valores sociais, como também a elaboração de sua identidade. Outro ponto referente ao comportamento individual, diz respeito a habitualidade de suas ações em contraposição a episódios singulares.

Vale ressaltar, como exposto pelas autoras, que estudos mais aprofundados sobre o tema devem ser ainda desenvolvidos. O campo de intersecção do Direito do Direito e da

Psicologia ainda não tem estudos especializados correspondentes à sua aplicação prática, como no caso das mudanças climáticas.

4. CONCLUSÃO

O texto conclui divulgando a visão que ambas as autoras têm do futuro desta nova matéria de estudo, relatando a interação política na área, as atualizações do Direito do Ambiente e como a Covid-19 influenciou todo o processo.

Claramente, ao ler este livro, podemos observar o desejo de Kenworthy Bilz e Arden Rowell em expandir a pesquisa entre o Direito do Ambiente e a Psicologia, apresentando um livro robusto, de conteúdo basilar para um público diversificado. Ao qual tem o cuidado constante de simplificar e elucidar a matéria exposta, tendo como um exemplo marcante os panoramas colocados ao fim de cada capítulo. O que deixa nítido o envolvimento de ambas com o ensino, lecionando na Universidade de Illinois (University of Illinois College of Law).

Vale ressaltar que a bibliografia apresentada, também merece reconhecimento, visto que apresenta diversos conteúdos fundamentais para aqueles que pretendem interagir com o Direito do Ambiente e a Psicologia. De modo a ser, um excelente ponto inicial aos operadores do direito que desejam uma nova perspectiva sobre a temática.

Maria Eduarda Terra e Zeitune
Mestranda da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
(Número 2023187341)

Dossier



Rev **CEDÖUA**

A natureza como monumento

Proteção de monumentos naturais ao nível local, nacional e global

1. INTRODUÇÃO

A consciência crescente da importância de manter uma relação harmoniosa entre os seres humanos e a natureza tem vindo a refletir-se no reconhecimento jurídico nacional e internacional de elementos naturais merecedores de proteção como espécies selvagens da fauna e da flora, habitats naturais e outros elementos emblemáticos da natureza.

Em 2009, as Nações Unidas proclamaram o dia 22 de abril como o Dia Internacional da Mãe Terra ¹. Na Resolução aprovada durante a 63.ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, os Estados reconheceram que a Terra e os seus ecossistemas são a nossa *casa comum* e expressaram a sua convicção de que é necessário promover a harmonia com a natureza, a fim de alcançar um equilíbrio justo entre as necessidades económicas, sociais e ambientais das presentes e das futuras gerações. A ideia — óbvia — de que a Humanidade deve viver *em harmonia com a natureza* foi aprovada através de uma Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2010 ².

Na União Europeia, a mesma ideia está bem patente no lema da estratégia europeia da biodiversidade até 2030: “trazer a natureza de volta às nossas vidas” ³. Este lema funda-se na convicção de que há grandes vantagens, não só económicas mas de bem-estar, ligadas ao contacto próximo com a natureza.

Ora, uma forma jurídica eficaz de contribuir para a harmonia com a natureza consiste na atribuição da classificação de “áreas protegidas” a determinados espaços territoriais onde os elementos naturais são predominantes, pela sua especial importância para a conservação e para o equilíbrio ecológico.

Existem diferentes categorias de “áreas protegidas” e o reconhecimento pode ocorrer em diferentes níveis, desde o local ao global.

De todas as categorias, aquela que representa a maior inovação e rutura com a habitual posição de prevalência ou domínio dos seres humanos relativamente à natureza é a categoria de “monumentos naturais”. A classificação como *monumento natural* corresponde ao reconhecimento da excecional relevância de certos espaços ou elementos naturais, cuja imponência esmagadora,

1 UN General Assembly, at its 63rd session, A/RES/63/278, 22 April “International Mother Earth Day” (<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n08/487/47/pdf/n0848747.pdf?token=Gf0d729sJmMhSWVkgF&fe=true>)

2 UN General Assembly, at its 64rd session, A/RES/66/196, 12 February “Harmony with Nature” (<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n09/473/59/pdf/n0947359.pdf?token=Kptc5fQ4yiFZ40XuYc&fe=true>)

3 COM(2020) 380 final Bruxelas, 20.5.2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380>).

simbolismo inquestionável e estética arrebatadora, convergem, tornando o estatuto de importância superlativa tão consensual, que praticamente dispensa justificações. Consuma-se assim, graças aos monumentos naturais, uma harmonia mais igualitária com a natureza.

Em seguida será feita uma apresentação comparativa do tema dos monumentos naturais no direito positivo português e espanhol. O texto encerra com a perspectivas de desenvolvimento futuro.

2. REDE NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS EM PORTUGAL

A Rede Nacional de Áreas Protegidas em Portugal, enquadra-se no regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade (Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho) e integra as seguintes tipologias de espaços e elementos naturais protegidos: a) parque nacional; b) parque natural; c) reserva natural; d) paisagem protegida; e) monumento natural.

A classificação como área protegida numa destas tipologias é aplicável em “áreas terrestres e aquáticas interiores e a áreas marinhas em que a biodiversidade ou outras ocorrências naturais apresentem, pela sua raridade, valor científico, ecológico, social ou cénico, uma relevância especial que exija medidas específicas de conservação e gestão, em ordem a promover a gestão racional dos recursos naturais e a valorização do património natural e cultural, regulamentando as intervenções artificiais suscetíveis de as degradar” (artigo 10 n. 2).

Atualmente fazem parte integrante da RNAP, na área continental, 47 áreas protegidas, incluindo 32 de âmbito nacional: 1 parque nacional, 13 parques naturais, 9 reservas naturais, 2 paisagens protegidas e 7 monumentos naturais. Os sete monumentos naturais têm objetivos de designação orientados, fundamentalmente, para a salvaguarda do património geológico.

Na Região Autónoma dos Açores encontram-se classificadas 24 reservas naturais, 16 paisagens protegidas e 10 monumentos naturais, entre outras classificações ao abrigo de diretivas e convenções internacionais.

Na Região Autónoma da Madeira, as áreas classificadas abrangem cerca de dois terços da Ilha da Madeira e incluem 1 parque natural, 4 reservas naturais; 1 área protegida, 1 rede de áreas marinhas protegidas e 1 monumento natural.

3. MONUMENTOS NATURAIS EM PORTUGAL

Nos termos da lei portuguesa, entende-se por monumento natural “uma ocorrência natural contendo um ou mais aspetos que, pela sua singularidade, raridade ou representatividade em termos ecológicos, estéticos, científicos e culturais, exigem a sua conservação e a manutenção da sua integridade” (art. 20 n.º 1).

Vejamos exemplos concretos de monumentos naturais em Portugal continental que permitem compreender as características descritas na lei: o Cabo Mondego, a Pedreira do Avelino e as Portas de Ródão são três monumentos naturais emblemáticos, em Portugal continental.



Monumento Natural do Cabo Mondego: afloramentos jurássicos de excepcional relevância, nacional e internacional, com valores nos domínios da paleontologia de amonites, da paleoecologia de ambientes de transição, da sedimentologia e da paleoicnologia dos dinossáurios.



Monumento Natural da Pedreira do Avelino: pegadas de dinossáurios com cerca de 150 milhões de anos, com pelo menos 4 níveis de camadas.



Monumento Natural das Portas de Ródão: formação geológica composta por uma imponente garganta escavada pelo rio Tejo nas cristas quartzíticas da serra do Perdigão, com um estrangulamento de 45m de largura

A classificação de um monumento natural visa a proteção dos valores naturais, nomeadamente ocorrências notáveis do património geológico, na integridade das suas características e nas zonas imediatamente circundantes, através da adoção de medidas compatíveis com os objetivos da sua classificação, designadamente:

- a) A limitação ou impedimento das formas de exploração ou ocupação suscetíveis de alterar as suas características;
- b) A criação de oportunidades para a investigação, educação e apreciação pública.

4. CATEGORIAS DE ESPAÇOS NATURAIS PROTEGIDOS EM ESPANHA

A Lei Espanhola 42/2007, de 13 de dezembro, do Património Natural e da Biodiversidade, (LPNB), contempla, na sua classificação de espaços naturais protegidos, os monumentos naturais os parques, as reservas naturais, as paisagens protegidas, e as áreas marinhas protegidas.

Os monumentos naturais “são aqueles espaços ou elementos da natureza constituídos basicamente por formações de notória singularidade, raridade ou beleza, que mereçam ser objeto de proteção especial” incluindo formações geológicas, sítios paleontológicos e outros elementos que tenham especial interesse pelo seu carácter único ou pela importância dos seus valores

científicos, ecoculturais ou paisagísticos” (art. 30 d) e 34). Trata-se portanto de um amplo espectro de “espaços e elementos” que ultrapassam o limiar ordinário da paisagem, e que justificam a declaração de determinados tipos de espaço natural como monumento natural. A LPNB distingue entre aqueles elementos que determinam um monumento natural por razões de beleza natural primorosa e singular em comparação com outros que denomina “outros elementos da área”⁴. Em ambos os casos, a norma faz prevalecer o interesse de proteção dos valores naturais de um determinado território bem como aquelas transformações que resultaram da ação da humanidade, como quando se refere a sítios paleontológicos⁵.

Os monumentos naturais assumem relevância histórica e patrimonial reconhecida na atual Lei do Património Histórico Espanhol (Lei 16/1985, de 25 de junho — LPHE) que estabelece que “bens imóveis e objetos móveis de carácter artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico ou técnico” (art. 1.2). Fazem também parte do património documental e bibliográfico sítios e áreas arqueológicas, bem como sítios naturais, jardins e parques com valor artístico, histórico ou antropológico. A mesma lei estabelece no seu artigo 44.1 que todos os objetos e restos materiais que possuam os valores típicos do património histórico espanhol são bens de domínio público. No entanto, os elementos ligados ao ambiente geológico, combinados com o ambiente natural adjacente, requerem a sua proteção e gestão compreendida no âmbito ambiental, como bens paleontológicos integrados no património natural⁶.

É necessário destacar, no caso de Espanha, os poderes de gestão e proteção ambiental que foram reconhecidos às Comunidades Autónomas, embora o Estado central reserve para si a criação de orientações gerais e leis sobre a biodiversidade e o património natural, de acordo com a secção 149.1.9 e 23 da Constituição espanhola. Neste sentido, o artigo 37.º da LPNB atribui às Comunidades Autónomas, no seu âmbito territorial, a competência para declarar e determinar a fórmula de gestão dos seus espaços naturais protegidos, como os monumentos naturais⁷. Embora sejam figuras de proteção de espaços naturais, os monumentos naturais não exigem planos de gestão de recursos naturais, uma figura regulatória com carácter de planeamento ambiental que regule o detalhamento das áreas de aplicação da proteção de a generalidade dos espaços.

No caso da Comunidade Autónoma da Andaluzia, por exemplo, a criação de um modelo de gestão para este tipo de espaço natural tem sido bastante extensa, estabelecendo medidas adicionais de proteção. De acordo com o Decreto 225/1999, de 9 de novembro, é

4 FUENTES I GASÓ, JR e FORNS I GÓMEZ, A., “Monumento natural”, em GARCÍA URETA, A; SORO MATEO, B. e ÁLVAREZ CARREÑO, S.(dir): Diccionario Jurídico de la Biodiversidad (2023), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 209-212.

5 GARCÍA URETA, A., Espacios naturales protegidos. Questiones jurídicas en la Ley 4 de 1989, de 27 de marzo (1999), IVAP, Oñati.

6 Marquina Blasco, R. y Ruiz Sánchez, F., El dilema del patrimonio paleontológico: es posible su protección por medio de leyes de conservación de espacios naturales?, Revista PH Perspectives, no. 94, 2018, 324-325.

7 García Rubio, F., “Proteção ambiental por razões culturais”, *Revista de Planeamento Urbano e Direito Ambiental*, no. 35, 2022, pp. 105-156

regulamentada e desenvolvida a figura do Monumento Natural da Andaluzia ⁸. Os monumentos naturais são classificados como geológicos, bióticos, geográficos, ecoculturais e mistos, incluindo tanto os elementos ambientais típicos que os compõem como a infraestrutura socioeconómica dos territórios. Esta classificação baseia-se na singularidade e ostensiva raridade dos elementos naturais e das formações geológicas que se encontram num espaço natural com comprovada relevância socioambiental. O próprio Decreto esclarece a proteção flexível de que goza esta figura, na qual se incorporam os espaços que gozem de justificado reconhecimento pelos cidadãos.

Assim, de acordo com a mencionada legislação, monumentos de natureza geológica “são aqueles elementos ou espaços cuja singularidade, valorização social, reconhecimento ou interesse predominante advém de elementos ou características ligadas à geologia, como sítios paleontológicos, abismos e outras cavidades, formações geológicas ou marcos geomorfológicos”.



⁸ Diário Oficial da Junta de Andalucía, BOJA, número 146 de 16 de dezembro de 1999

Monumento Natural geológico: “*Tômbolo de Trafalgar*”, este monumento integra a Rede Natura 2000, Zona Especial de Conservação e é o único exemplo na Andaluzia de duplo tombolo, onde a areia, transportada pelas marés, criou dois tômbolos ou línguas que uniram o ilhéu à costa. (*Barbate*), Andaluzia.



Monumento natural de caráter geológico, “*Montera de Gossan*,” é uma formação geológica que chama a atenção pela cor vermelha de óxido, tão característica da região, cor dada tanto pelo gossan — rocha formada por óxidos e hidróxidos de ferro, isolados ou misturados com outras rochas, e que, direta ou indiretamente, eles provêm do intemperismo de depósitos de sulfuretos, como lavas gossanizadas, em Huelva.

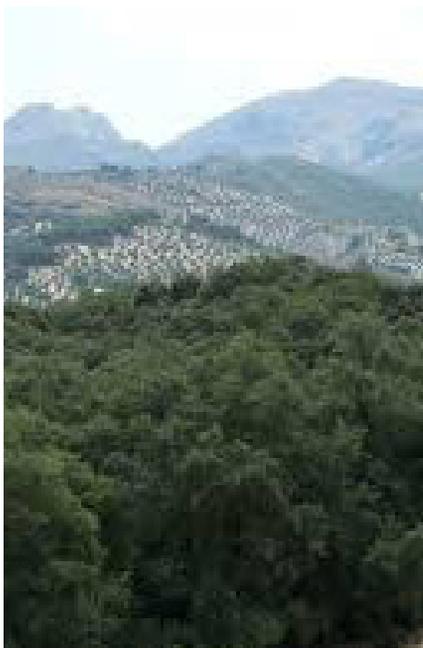


Monumento Natural *Capa Negra de Caravaca de la Cruz*, pela sua singularidade geomorfológica com presença de irídio e metais pesados, juntamente com fragmentos de quartzo deformados, o que lhe confere uma cor negra tão característica após a escavação, Múrcia.

Monumentos naturais geográficos “são aqueles espaços ou elementos cuja singularidade, valorização social, reconhecimento ou interesse predominante provêm da sua posição preeminente, valor histórico-geográfico ou valor como marco geográfico para a comunidade, tais como mirantes, características geográficas ou pontos de especial significado geográfico”.



Monumento Natural, “Monte Arabí,” destaca-se a presença de uma grande diversidade de fauna marinha fóssil, composta por dentes de tubarão, equinodermes, braquiópodes e bivalves. É uma formação geomorfológica forjada por meteorização física e química, o resultado é uma modelação alveolar característica num ninho de abelha. Região de Múrcia.



Monumento Natural de importancia biotica. *Bosque de la Bañizuela, Jaén.*

Monumentos naturais de natureza ecocultural “são aqueles espaços ou elementos cuja singularidade, valorização social, reconhecimento ou interesse predominante advém do seu especial significado na relação entre o homem e o seu meio ambiente, podendo ter, em maior ou menor grau, de origem artificial como currais, salinas, minas ou formações naturais que tenham associados elementos de valor cultural”.



Monumento Natural de importancia ecolocultural Cueva de Ambrosio, Almeria



Monumento Natural el Cami dels Pelegrins de les Useres, Valencia, Espanha

Monumentos naturais de natureza mista são aqueles espaços ou elementos cuja singularidade, valorização social, reconhecimento ou interesse predominante advém de características partilhadas ou outras características das referidas tipologias.

A existência deste número preenche um espaço importante nos serviços ecossistémicos recreativos ou turísticos. A declaração de um espaço natural como monumento e a sua elevada importância está ligada, ao contrário de outras figuras, ao certificado.



Monumento Natural *Playa de las Catedrales*, Galiza.

A necessidade premente de proteger o bio e o geopatrimônio através da figura dos monumentos naturais visa evitar a sobreexploração do recurso, mesmo que seja através de atividades turísticas ou outros usos culturais.

5. U MONUMENTO NATURAL À ESCALA GLOBAL: O SISTEMA TERRESTRE COMO BEM JURÍDICO VERDADEIRAMENTE ÚNICO

Apesar de as leis não aludirem expressamente a este fenômeno, os monumentos naturais desenvolvem, num observador médio, emoções fortes que resultam da mistura sentimentos de admiração, deslumbramento e arrebatamento, que podem induzir estados de transcendência e interconexão psicológica documentadas cientificamente ⁹.

Passando da escala nacional para a escala mundial, se procurarmos estratégias de proteção da natureza, que sejam análogas à proteção conferida pela categoria dos monumentos naturais no plano interno, chegamos ao estatuto de patrimônio natural UNESCO.

De acordo com a Convenção de 1972 da UNESCO para proteção do patrimônio mundial, cultural e natural ¹⁰, são consideradas três categorias de patrimônio natural:

- os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações com valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico;
- as formações geológicas e fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que constituem habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas, com valor universal excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação;
- os locais de interesse naturais ou zonas naturais estritamente delimitadas, com valor universal excepcional do ponto de vista a ciência, conservação ou beleza natural.

Estas classificações têm sido atribuídas a espaços naturais tão diferentes como as ilhas Galápagos, no Equador; a grande barreira de coral, no mar da Austrália; o parque geotermal de Yellowstone, nos Estados Unidos da América, etc.

Porém, se pensarmos num elemento natural à escala global, que reúna todas as características apontadas pela Convenção da UNESCO para proteção do patrimônio natural e cultural de relevância mundial surge imediatamente o planeta Terra como “O” patrimônio natural por antonomásia.

⁹ Summer Allen (2018) The Science of Awe. A white paper prepared for the John Templeton Foundation by the Greater Good Science Center at UC Berkeley, https://ggsc.berkeley.edu/images/uploads/GGSC-JTF_White_Paper-Awe_FINAL.pdf.

¹⁰ <https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>.

De facto, existirá algum local de interesse natural ou zona natural estritamente delimitada, com maior valor universal do ponto de vista a ciência, conservação ou beleza natural do que o planeta Terra?

Existirá algum exemplo de monumento natural global mais singular, impressionante ou comovente do que o planeta Terra?

Existirá alguma sensação mais impactante do que a percepção da fragilidade do planeta Terra — a nossa Casa Comum — vista a partir do espaço? ¹¹



Gustavo M. Hernández Arteaga

Doutorando em Biodireito. FPI no Departamento de Direito Administrativo. Universidad de Múrcia.

Alexandra Aragão

Professora associada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

¹¹ Referimo-nos ao chamado efeito de “overview” reportado pelos astronautas quando observam o planeta Terra a partir do espaço especialmente no “nascer da Terra” <https://nss.org/book-review-the-overview-effect-4th-edition/>.

Abstracts



Rev CEDÖUA

MODEL OF POPULAR PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL AND LAND MEDIATION IN BRAZIL

Rachel Lopes Queiroz Chacur

PhD in Environmental Sciences — UFSCar. Master in Civil Procedural Law and Lawyer. Doctoral internship at the University of Coimbra. Research Group of the Naval War School — ENA — Brazilian Navy. Post-Doctorate "Bioproducts and Biotechnology Program" — UNIFESP. Email: rchacur@uol.com.br

Abstract: This paper presents the model of popular participation in environmental and land mediation in the Brazilian legal and legal system. The objective of the work is to suggest the implementation of parameters of participation of the subjects involved in the conflict to obtain the solution of the environmental and land problem. The literature review defines normative, legal and juridical dogmas and rules supporting environmental mediation describing conflicting linear relationships. It adds the systemic view of social relations due to the origin of complex causes and their consequences during the development of negotiation and mediation deals, involving environmental issues and the management of conflicts of interest. An exploratory approach methodology based on literature review and empirical research was used, using Excell spreadsheet instruments and analysis of public data collected from public agencies, for a period of 5 years, in a region and city in the interior of the State of São Paulo. São Paulo — SP, Brazil. The results show the lack of means and adequate treatment to resolve linear and complex judicial conflicts in the judicial and administrative public bodies. The relevance of the proposal comes from the projection of a new model of public environmental and land management by the mediation institute, in favor of solving complex problems, and, therefore, contributing to the economic and social development of Brazilian municipalities.

Keywords: Conflicts; Mediation; Environmental; Land.

EQUALIZATION IN THE CONTEXT OF URBAN REHABILITATION: EQUALIZATION MECHANISMS IN THE FACE OF THE EVOLUTION OF THE CONCEPT OF URBAN REHABILITATION

Pedro Sacchetti Teixeira de Sousa

Master and lawyer at the law firm Uriá Menéndez — Proença de Carvalho, integrating the Departments of Real Estate Law and Public Law

Abstract: The mechanisms for equalizing the benefits and the costs arising from urban planning are fundamental to ensure equity in the treatment of all holders of legitimate interests in the area of the plan or urban operation. The social function of property also plays a relevant role and justifies the existence of equalizing mechanisms. In the urban rehabilitation, where urban planning operations can take on great complexity and where there may be greater difficulty in assessing the benefits and costs arising from a given operation for each person involved, the existence of efficient and agile equalization mechanisms, which can adapt to the specific case, becomes even more relevant.

This work addresses the evolution of the concept of urban rehabilitation, the equalization mechanisms and, in particular, the theme of equalization in the context of urban rehabilitation, with particular focus on certain situations in which there is increased complexity and in which the adoption of equalization mechanisms adapted to the specific case becomes more pressing.

Keywords: urban rehabilitation; equalization mechanisms; social function of property; gentrification; housing policies.

INTERNATIONAL CULTURAL HERITAGE LAW: EMERGENCE, EVOLUTIONS AND NEW TRENDS

André Miguel Domingos Franco da Rosa

Senior Technician of the Intermunicipal Community of Alto Tâmega and Barroso

Abstract: The idea of an International Cultural Heritage Law is recent, but currently, International Law plays a very important role in the protection of cultural heritage. This article begins by paying some attention to terminology, regarding the concept of “cultural heritage”, followed by the presentation of the main international actors and the legal instruments in force, concluding with new perspectives regarding the international protection of cultural heritage.

An important milestone in the protection of cultural heritage was achieved with the 1972 Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. Since then, other International Organizations have also assumed an important role in the protection of cultural heritage, such as the World Intellectual Property Organization.

New trends in the international protection of cultural heritage, triggered by globalization, reveal what the future of the international protection of Cultural Heritage will be. These trends bring new subjects, new norms and new sanctioning mechanisms to International Cultural Heritage Law.

The evolution of International Law, with the weaknesses that still characterize it, requires a unitary and non-sectoral approach to the protection of cultural heritage, very similar to a process of globalization.

Keywords: International Law; Cultural heritage; UNESCO; World Intellectual Property Organization; Cultural heritage in danger

•

PORTUGUESE BULLFIGHTING IN THE HOT SEAT: THE (MIS)PATHS TO ITS INCLUSION IN THE LIST OF INTANGIBLE CULTURAL HERITAGE OF HUMANITY

Heron Gordilho

PhD in Law from UFPE. Post-doctoral studies at Pace University/USA and École des Hautes Études en Sciences Sociales/FR. Professor at PPGD/UFBA and PPGD/UCSAL. Prosecutor for Urban Planning and the Environment of the district of Salvador — Public Ministry of the State of Bahia. Brazil. Email: heron@ufba.br

Abstract: This paper analyzes the legal evolution of bullfighting shows in Portugal, especially bullfights of death, bullfights on a rope and capeia arraiana. The research used the historical evolutionary legal method and, as a research technique, the bibliographic and documental analysis, through the consultation of books, newspaper sites, official journals, scientific journals, laws and jurisprudence on the subject. The research aims to identify whether there are legal grounds for these festive rituals to be included in the world heritage list of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), in light of the Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage (CSPCI/2003). The article concludes that Portuguese bullfighting shows provoke indignation and protests from various sectors of society due to the violence used against defenseless animals, compromising the main objective of the Convention which is to promote cultural practices compatible with international human rights instruments, sustainable law and mutual respect among communities, groups and individuals. Thus, the inclusion of these shows in the list of the intangible cultural heritage of humanity will mean political weariness for UNESCO, and consequently for the United Nations.

Keywords: International Environmental Law; Cultural Heritage Law; Animal Law; Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage; Portuguese Bullfights.

Últimas Aquisições
Bibliográficas



Rev **CEDÖUA**

BRUM, Daniel Mayer de, 1990

Direito à água e conflitos internacionais: globalismo jurídico e a humanização internacional ambiental a partir de sistema de créditos de água na conservação de recursos hídricos/Daniel Mayer de Brum; [Prefácio: Charlise Paula Colet Gimenez]. Porto: Editorial Juruá, 2020. 145 p.; 21 cm. Bibliografia: p. [133]-136. Índice: p. [137]-139.

ISBN: 9789897127236

CARASSUS, David

Le pilotage des politiques publiques locales: de la planification à l'évaluation/David Carassus; prefácio Jean Arthuis, Stéphane Pintre. Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault, 2020. 622 p.: il.; 23 cm. (Indispensables).

ISBN: 9782701320298

CLIMATE CHANGE LITIGATION

Climate change litigation: a handbook/edited by Wolfgang Kahl, Marc-Philippe Weller; [Arvid Arntz ... et al.]. München: C.H. Beck; Oxford: Hart; Bade-Baden: Nomos, 2021. XXX, 565 p.; 25 cm. Inclui referências bibliográficas. Índice: p. 561-565.

ISBN: 9783406743894 (C.H. BECK)/9781509948734 (HART)/9783848769216 (NOMOS)

COMUNIDADES DE ENERGIA

Comunidades de energia: um guia prático/[Tradução: Isabel Tootill, Rodrigo Amaro e Silva]. [Lisboa]: [s.n.], 2022. 155 p.: il.; 22 cm.

ISBN: 9789893335383

CONGRESSO DE DIREITO DO URBANISMO, 2, Lisboa, 2021

Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo/Coordenação: Fernanda Paula Oliveira; [Cristina Guimarães ... et al.]. Coimbra: Almedina, 2022. 266 p.: il.; 23 cm. (Obras coletivas).

ISBN: 9789894005247

CORREIA, Fernando Alves, 1951

Regime jurídico dos programas e dos planos territoriais/Fernando Alves Correia, Jorge Alves Correia. Reimpresão. Coimbra: Almedina, 2022. 494 p.; 23 cm. (Manuais universitários). Índice: p. 485-494.

ISBN: 9789724097237

DIGITALISIERUNG IM KONTEXT VON NACHHALTIGKEIT UND KLIMAWANDEL

Digitalisierung im Kontext von Nachhaltigkeit und Klimawandel/Hubert Biedermann, Wolfgang Posch, Stefan Vorbach (Hrsg.); [Günter Hoffellner ... et al.]. Baden-Baden: Nomos, 2021. 165 p.: il.; 21 cm. (Sustainability management for industries; Band 9.) Inclui referências bibliográficas. Índice: p. [163]-165.

ISBN: 9783985420094

DURÇO, Fábio Ferreira, 1978

Fiscalização ambiental: desafios e repartição de competências constitucionais/Fábio Ferreira Durço; Prefácio por Felipe Chiarello de Souza Pinto. Porto: Editorial Juruá, 2021. 95 p.: il.; 21 cm. Bibliografia: p. [81]-84. Índice: p. [85]-89.

ISBN: 9789897128349

EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El derecho de la Unión Europea ante los objetivos de desarrollo sostenible/M.ª Aránzazu Calzadilla Medina, Ruth Martín Quintero, Directoras; Susana Eva Franco Escobar, Coordinadora; [Paz Andrés Sáenz de Santa María... et al.]. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022. 936 p.; 25 cm. (Monografías). Inclui referências bibliográficas. Textos em espanhol e inglês.

ISBN: 9788411134446

ENCONTRO ANUAL DA AD URBEM, Lisboa, 2021

Ordenamento do território e urbanismo face aos desafios ambientais energéticos: atas do Encontro Anual da Ad Urbem/coordenação Fernanda Paula Oliveira, Jorge de Carvalho, João Ferreira Bento; [autores Ana Rita Antunes ... et al.]. Coimbra: Edições Almedina, 2022. 267 p.: il.; 23 cm. Bibliografia no final de cada texto.

ISBN: 9789894008576

FIFKA, Matthias S.

CSR — und Nachhaltigkeitsmanagement/Matthias S. Fifka. Baden-Baden: Nomos, 2021. 212 p.: il.; 23 cm. (Stdienkurs Wirtschaft). Bibliografia: p. 197-209. Índice: p. 211-212.

ISBN: 9783848767137

GOMES, Carla Amado, 1970

Introdução ao direito do ambiente/Carla Amado Gomes. 5.ª ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2022. 400 p.; 23 cm. Inclui bibliografia.

ISBN: 9789726297581

GRALHEIRO, João Carlos

Dos baldios, até à Lei 75/2017, de 17 de agosto/João Carlos Gralheiro; [prefácios João Cerveira, Armando Carvalho]. 1.ª ed. [S.l.]: Edições Esgotadas, 2018 (Tipografia Beira Alta). 301 p.; 23 cm. (Pro iustitia; 4). Bibliografia: p. 298-301.

ISBN: 9789898911179

GRALHEIRO, João Carlos

Regime florestal vs terrenos baldios, que futuro?/João Carlos Gralheiro; [Prefácio: Fernando Oliveira Baptista]; [Posfácio: Armando Carvalho]. [S.l.]: Edições Esgotadas, 2022. 105 p.; 23 cm. (Pro iustitia; 6). Bibliografia: p. 103-105.

ISBN: 9789899092693

GREEN BANKING AND GREEN CENTRAL BANKING

Green banking and green central banking/edited by Andreas Dombret, Patrick S. Kenadjian. Berlin; Boston: Walter de Gruyter, 2022. xxx, 200 p.: il.; 24 cm. (Institute for law and finance series; vol. 24). Inclui bibliografia.

ISBN: 9783110752878

GREEN FINTECHS

Green fintechs: da inovação tecnológica, finanças sustentáveis, mudanças climáticas à pandemia da covid-19: Angola, Brasil, Portugal, São Tomé e Príncipe e Uruguai/José Francisco Lumango, Vanessa Cerqueira Reis de Carvalho (org.); Prefácio Fábio Medina Osório; [Andrea Signorino Barbat [et al.]]. Lisboa: AAFDL, 2022. 399 p.; 23 cm. Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 9789899057166

(IN)SEGURANÇAS NO ESPAÇO URBANO

(In)seguranças no espaço urbano: perspetivas culturais/org. Susana Araújo, Ana Raquel Fernandes, Sandra Betencourt. 1.ª ed. V. N. Famalicão: Húmus, 2012. 214 p.; 23 cm. Inclui bibliografia.

ISBN: 9789898549525

KRADT, Michael E.

Environmental policy and politics/Michael E. Kraft. Eighth edition. New York; London: Routledge, 2022. xxiii, 391 p.: il.; 23 cm. Inclui referências bibliográficas. Índice: p. 377-391.

ISBN: 9780367617356

KROPP, Cordula, 1966

Umweltsoziologie/Cordula Kropp, Marco Sonnberger. Baden-Baden: Nomos, 2021. 237 p.: il.; 24 cm. (Studienkurs Soziologie). Bibliografía: p. 230-233.

ISBN: 9783848750351

LA TUTELA DELL' AMBIENTE AL TEMPO DELLA CRISI PANDEMICA

La tutela dell' ambiente al tempo della crisi pandemica/a cura di Maria Assunta Icolari; [Prefazione di Sandro Staiano]; [Intervento di Raffaele Chiarelli]; [Fulvio Pastore ... et al.]. Torino: G. Giappichelli Editore, 2021. XVIII, 288 p.: il.; 24 cm. (Regulating prometheus; 6). Bibliografía: p. 281-283.

ISBN: 9788892141186

LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

Las relaciones entre el derecho y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)/María Rosario Alonso Ibáñez, Directora; Beatriz Vázquez Rodríguez, Coordinadora; Patricia Aira González; [Prólogo: Javier G. Fernández Teruel]. Navarra: Civitas: Thomson Reuters, 2022. 614 p.: il.; 25 cm. Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9788413463551

L'HOMME, Roi des Animaux?, Paris, 2019

L'Homme, roi des animaux?: animaux, droit et société : dialogue franco-britannique le 11 octobre 2019 au Palais du Luxembourg par l'Association des juristes franco-britanniques et la Société de législation comparée/sous la direction d'Aristide Lévi et de Katherine Lisfranc. Paris: Société de Législation Comparée, 2020. 186 p.: il.; 24 cm. (Colloques; 43).

ISBN: 9782365171007

MAR E DIREITO EM CONTEXTO

Mar e direito em contexto/Coordenadora: Assunção Cristas; Organizadoras: Manuela Bocayuva e Beatriz Filipe; [Mafalda Paiva de Oliveira ... et al.]. Coimbra: Almedina; Lisboa: Nova School of Law: Oceano Azul Fundação, 2022. 351 p.: il.; 23 cm. (Obras coletivas). Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789894005681

MARTIN PALLÍN, José António

Los derechos de la tierra: propuestas para una constitución/José António Martin Pallín; [prólogo Yayo Herrero]. [Madrid]: Escritos Contextatarios, 2022. 96 p.; 19 cm. (Movizaos!; 2).

ISBN: 9788412524123

MARTINS, Joana D'Arc Dias, 1975

Tributação, consumo e meio ambiente: a tributação ambiental com controle do consumo e seus reflexos no meio ambiente/Joana D'Arc Dias Martins; Prefácio Maria de Fátima Ribeiro. Porto: Editorial Juruá, 2021. 195 p.; 21 cm. Bibliografía: p. [171]-182. Índice: p. [183]-189.

ISBN: 9789897127830

MORAES, Rodrigo Jorge

Produção antecipada de provas na tutela do meio ambiente: no processo individual e coletivo/Rodrigo Jorge Moraes; [Prefácio Nelson Nery Jr.; Apresentação Consuelo Y. M. Yoshida]. São Paulo: Thomson Reuters, 2022. 270 p.; 23 cm. Bibliografía: [259]-270.

ISBN: 9786526005743

MULLER, S. Marek

Impersonating animals: rhetoric, ecofeminism, and animal rights law/S. Marek Muller. East Lansing: Michigan State University Press, 2020. xlv, 196 p.; 23 cm. Bibliografía: p. 157-178. Índice: p. 179-196.

ISBN: 9781611863666

OLIVEIRA, Fernanda Paula, 1967

Direito do urbanismo: do planeamento à gestão/Fernanda Paula Oliveira. 4.ª edição atualizada e ampliada, reimpressão. Braga: AEDRL — Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2021. 509 p.: il.; 23 cm. Em anexo índice ideográfico. 24 p. Bibliografia: p. [499]-509. Índice: p. [1]-24.

ISBN: 9789895475254

OLIVEIRA, Fernanda Paula, 1967

Florestas: algumas questões jurídicas/Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes. 2.ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2023. 269 p.: il.; 23 cm. (Monografias).

ISBN: 9789894009870

OLIVEIRA, Heloísa

A reparação do dano ambiental/Heloísa Oliveira. Lisboa: AAFDL Editora, 2022. 631 p.; 23 cm. Bibliografia: p. 561-631.

ISBN: 9789726297666

PEARCE, Isabella

Teoria geral e princípio do desenvolvimento sustentável: conciliando desenvolvimento, ambiente e justiça/Isabella Pearce; [prefácio Alexandra Aragão]. Porto Alegre: Editora Ágora, 2022. 731 p.: il.; 21 cm. Orig. tese de doutoramento em Direito Ambiental, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em 2022. Bibliografia: p. [677]-731.

ISBN: 9786558903017

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Código das expropriações: anotado e comentado/Ana Isabel Pacheco, Luís Alvarez Barbosa. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2022. 288 p.; 23 cm. (Códigos anotados). Bibliografia: p. 277. Índice: p.279-283.

ISBN: 9789894006992

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Direito do ordenamento do território e do urbanismo: legislação básica/[compilador] Fernando Alves Correia. 13.ª edição. Coimbra: Edições Almedina, 2022. 483 p.; 23 cm. (Colectâneas de legislação).

ISBN: 9789894009030

REIS, Fernando Simões dos, 1978

Direito da energia e os Tribunais de Contas: o controle externo para a sustentabilidade da matriz elétrica/Fernando Simões dos Reis; [Apresentação: Benjamin Zymler]; [Prefácio: Carlos Alberto Molinaro, Ingo Wolfgang Sarlet]. Porto: Editorial Juruá, 2021. 261 p.: il.; 21 cm. Bibliografia: p. [237]-246. Índice: p. [247]-255.

ISBN: 9789897127458

RESSOURCEN IM GLOBALEN KONTEXT

Ressourcen im globalen Kontext: Schutz und nachhaltige Nutzung/herausgegeben von Liv Jaeckel; [Holger Krag ... et al.]. Tübingen: Mohn Siebeck, 2019. XI, 127 p.: il.; 23 cm. Includi bibliografia.

ISBN: 9783161562761/DOI 10.1628/978-3-16-156277-8

SANTANA, Leandro Almeida de

Áreas rurais consolidadas em áreas de preservação permanente e reserva legal/Leandro Almeida de Santana; Prefácio de Cláudia Luiz Lourenço. Porto: Editorial Juruá, 2021. 129 p.: il.; 21 cm. Bibliografia: p. [115]-118. Índice: p. [119]-123.

ISBN: 9789897128233

SCHLACKE, Sabine, 1968

Umweltrecht/Sabine Schlacke. 8. Auflage. Baden-Baden: Nomos, 2021. 588 p.; 23 cm. (NomosLehrbuch). Bibliografia: p. 559-570. Índice: p. 571-588.

ISBN: 9783848761791

SECO, António Luís de Sousa Henriques, 1822-1892

Memória histórico-corográfica dos diversos concelhos do distrito administrativo de Coimbra; seguida de Mapa do distrito administrativo de Coimbra/António Luís de Sousa Henriques Seco; recolha de textos, introdução e notas por Mário Araújo Torres. 1.ª ed. Lisboa: Edições Ex-Libris, 2022. 241 p.; 23 cm.

ISBN: 9789899028555

THE EUROPEAN UNION AND GLOBAL ENVIRONMENTAL PROTECTION

The European Union and global environmental protection: transforming influence into action/Edited by Mar Campins Eritja; [Teresa Fajardo del Castillo ... et al.]. London; New York: Routledge, 2021. xxi, 186 p.; 24 cm. (Routledge studies in environmental policy). Inclui referências bibliográficas. Índice: p. [183]-186.

ISBN: 9780367893217

THOMAS, Yan, 1943-2008

L'istituzione della natura/Yan Thomas, Jacques Chiffolleau; A cura e con un saggio di Michele Spanò. Macerata: Quodlibet, 2020. 124 p.; 22 cm. (Saggi; 38).

ISBN: 9788822904843

VILLA BRIONGOS, Isaac de la

Régimen jurídico de la producción ecológica en España/Isaac de la Villa Briongos. Madrid: Reus Editorial, 2021. 288 p.; 21 cm. (Derecho agrario y alimentario). Bibliografía: p. 269-284.

ISBN: 9788429025583

Tema do

Próximo número

RevCEDOUA · N.º 50 · ANO XVII · 2024

Cidades Circulares

DOCTRINA

JURISPRUDÊNCIA

RECENSÕES

DOSSIER

ABSTRACTS

ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

RECOMENDAÇÕES SOBRE APRESENTAÇÃO DE TEXTOS PARA PUBLICAÇÃO NA REVCEDOUA

A RevCEDOUA publica textos originais, jurídicos ou de carácter transdisciplinar, redigidos em língua portuguesa, castelhana, francesa ou inglesa.

As propostas de publicação deverão ser enviadas em formato de texto editável, juntamente com o curriculum académico, afiliação institucional e contactos, por correio eletrónico (cedoua@fd.uc.pt) ou por correio normal (CEDOUA – Secretariado da RevCEDOUA Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – 3000 545 Coimbra, PORTUGAL (Tel: 239 824 958 /239 833 451 ou 239 834 572 Fax: 239 826 481).

Os textos serão apreciados pelo Conselho Coordenador que informará o autor da decisão de publicação ou da sua recusa fundamentada.

O Conselho Coordenador poderá ainda sugerir ao autor a revisão do trabalho como condição de publicação. Os trabalhos publicados são da exclusiva responsabilidade dos autores.

A extensão dos textos propostos para publicação depende da secção da revista em que se inserem. Embora se aponte uma extensão tendencial, indicada em palavras, são admissíveis variações de cerca de 50% para mais ou para menos em relação aos valores de referência. Excepcionalmente, o Conselho Coordenador poderá autorizar a publicação de textos de maior ou menor extensão.

Doutrina - 7000 palavras.

Jurisprudência - 3000 palavras.

Recensões - 3000 palavras.

Dossier - 3000 palavras.

Os textos da secção de doutrina devem ainda ser acompanhados de um sumário em forma de texto com cerca de 100 palavras, uma lista de cinco palavras-chave e um resumo em inglês (abstract) ou em português (destinado a tradução pelo Conselho Coordenador da Revista) que não exceda 250 palavras.

Os textos para o dossier serão acompanhados de fotos, mapas, quadros ou grafismos com resolução suficiente para permitir a sua publicação.

A publicação na RevCEDOUA dará lugar à oferta de alguns exemplares da revista em que se insere o trabalho apresentado (cinco exemplares, no caso de artigos doutrinários individuais; dois exemplares, no caso de artigos coletivos e dois exemplares, nas restantes secções).

Preços e assinaturas

Número Avulso 20,00 € (IVA Incluído)

Assinatura (1 número/ano):

Portugal Continental 18,00 € (IVA Incluído)

Regiões Autónomas 18,00 € (IVA Incluído)

Europa 30,00 €

Países CPLP 34,00 €

Outros países 36,00 €

Assinaturas incluem portes de envio da RevCEDOUA

Gestão de Assinaturas:

GESTLEGAL EDITORA

Av. Fernão de Magalhães, n.º 136 – Piso 2

Edifício Azul – Salas U-T

3000-171 Coimbra

+351 239 053 838

revistas@gestlegal.pt

www.gestlegal.pt

Para aquisição de números anteriores da RevCEDOUA, por favor, envie e-mail para: revistas@gestlegal.pt

Cupão de assinatura

Rev **CEDÖUA** **GESTLEGAL**

Nome _____

Morada _____

Cód. Postal _____ Localidade _____ Telefone _____

E-mail _____ Contribuinte n.º _____

Assinale com a cruz a opção desejada:

Portugal Continental 18,00 € (IVA Incluído)

Regiões Autónomas 18,00 € (IVA Incluído)

Europa 30,00 €

Países CPLP 34,00 €

Outros países 36,00 €

Modo de pagamento

Cheque n.º _____ Banco _____
à ordem de GESTLEGAL, LDA

Transferência Bancária

Pagamento por Multibanco

Sim, desejo assinar a revista RevCEDOUA durante um ano (1 número).

_____ Data ____ / ____ / _____

(Assinatura)

Os dados recolhidos são para exclusivo uso de gestão de assinaturas, faturação e expedição. Pode ser solicitado a todo o tempo a sua modificação ou eliminação.