

Imóveis classificados e parecer da Direção Geral do Património: uma reflexão

Ricardo Bandeira¹

Resumo

Pelo presente trabalho procurar-se-á contribuir para uma sensibilização relativamente ao papel desempenhado pelos pareceres prévios vinculativos dos órgãos de tutela de bens culturais – as direções regionais de cultura – no âmbito das tentativas, hoje tão em voga, de trazer uma nova vida àquele edificado. E, como o bom caminho se faz caminhando, começaremos pelo início, ou seja, pela interseção entre o Direito do Património Cultural e o Direito do Urbanismo, e da génese, daí derivada, da limitação do *ius aedificandi* inerente ao procedimento de classificação como bem cultural. Limitação essa tanto quanto ao bem classificado como ao bem em vias de classificação. Aí chegados, mergulharemos mais fundo, na intervenção em imóveis classificados de interesse nacional ou de interesse público, em busca de um enquadramento do parecer vinculativo, face àquilo que se compreende como a boa preservação e defesa do imóvel classificado. Uma vez aqui chegados, deparar-nos-emos, enfim, com a problemática da discricionariedade administrativa no âmbito do parecer vinculativo.

1. Introdução

Em 2015, a Direção Regional da Cultura do Alentejo proferiu parecer prévio vinculativo, em sentido negativo, no âmbito de um procedimento de licenciamento com vista à reabilitação de prédio integrante em zona classificada sita em Alcácer do Sal – aqui especificamente no “centro histórico” daquele município –, assim *afastando* a possibilidade de a Câmara Municipal aprovar a intervenção nesse imóvel, que estaria em mau estado de conservação, reabilitando-o e acrescentando um 4º piso.

Tal facto tão corriqueiro da via hodierna – a obtenção de um parecer negativo – não geraria demais perplexidades, não fosse ter-se dado o caso de, em 2004, o mesmo órgão de tutela ter proferido parecer favorável em procedimento de licenciamento referente a um imóvel contíguo – também ele inserido no centro histórico de Alcácer do Sal – que assim, não só foi reabilitado, como também lhe viu ser acrescentado um 4º piso².

¹ Advogado na FAF – Ferreira Ramos, Filomena Girão & Associados, Sociedade de Advogados, SP, RL. Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Católica Portuguesa (Escola de Lisboa). Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

² Para mais elementos sobre este caso concreto *vide* “Cultura chumba a reabilitação de edifício no centro histórico de Alcácer do Sal” – *in* *Jornal Público* de 20 de junho de 2015, consultável *in* <https://www.publico.pt/2015/06/20/local/noticia/cultura-chumba-a-reabilitacao-de-edificio-no-centro-historico-de-alcacer-do-sal-1699506>.

Este caso concreto é o mote para o nosso presente texto, o qual procurará trazer à colação um contributo para a compreensão da problemática da intervenção urbanística no âmbito dos imóveis classificados e correspondentes zonas especiais de proteção.

Para tanto, tentaremos expor a interseção existente entre dois ramos especiais do Direito Administrativo: Direito do Património Cultural *vis-à-vis* o Direito do Urbanismo. Apresentada tal interseção, procuraremos, a partir daí, enunciar qual os constrangimentos verificados sobre o *ius aedificandi* subjacente a um bem imóvel decorrente do procedimento de classificação desse mesmo imóvel como bem cultural.

Exposto tal impacto sobre o *ius aedificandi*, tentaremos enquadrar como surge a necessidade de um parecer prévio vinculativo por parte de um órgão externo no âmbito de um procedimento de licenciamento do imóvel classificado, qual a sua natureza jurídica e, por fim, se o mesmo será suscetível, ou não, de um controlo jurisdicional.

Começemos, então.

2. Da intersecção do Direito do Património Cultural com o Direito do Urbanismo

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 107/01, de 08 de setembro, que consagra a Lei de Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural (doravante, LBPC) integram o património cultural todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou cultura portadores de interesse cultural relevante, devem ser objeto de especial proteção ou valorização.

Revelará, por seu turno, interesse cultural o bem – assim doravante alçado à categoria de bem cultural – que demonstre, separada ou conjuntamente, valores de memória, antiguidade, autenticidade ou exemplaridade, conforme plasma o n.º 3 do artigo 2.º da LBPC, conjugado com o n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de outubro, que consagra o procedimento de classificação de bens imóveis de interesse cultural (doravante, LCBI).

Todavia, o Direito do Património Cultural, enquanto ramo especial do Direito Administrativo que tutela os bens culturais, não poderá ser perspetivado numa lógica fechada e *orgulhosamente só*³. Pelo contrário, a persecução do objeto a que o Direito do Património Cultural se propõe – a tutela e proteção dos bens culturais – será concretizada por via da interdisciplinaridade com outros ramos especiais do Direito Administrativo, máxime, para o que ao caso nos importa, o Direito do Urbanismo⁴.

3 Cabral Oliveira, Paula – “Reabilitação urbana – património e ambiente”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA (2010), pp. 184 e segs.

4 Obviamente, a par da mencionada interdisciplinaridade entre o Direito do Património Cultural e o Direito do Urbanismo outras assumem igual pertinência, como será o caso do Direito do Ambiente. Nessa medida, para uma melhor contextualização desta outra dimensão interdisciplinar ver Amado Gomes, Carla – “Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo e Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa” in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, n.º 42 (2001), pp. 353 e segs.

Por conseguinte, a reflexão que procuraremos encetar nestas breves linhas carece de um necessário enquadramento prévio que melhor explicita tal interdisciplinaridade, para não dizer *interdependência*. É esse tal enquadramento que nos propomos realizar nas linhas seguintes. Começemos, por conseguinte, pelo princípio, apresentando – em traços ligeiros – o conceito de Direito do Urbanismo para, por força do desenvolvimento desse mesmo conceito, fazer a necessária ponte com o Direito do Património Cultural e daí demonstrar a tal necessária interdisciplinaridade – ou *interdependência*.

Temos, assim, que o Direito do Urbanismo, em sentido amplo, é constituído por três dimensões⁵, que são:

a) O *direito do ordenamento do território*, o qual disciplina os diversos planos de ordenamento do território, em que temos;

i) os instrumentos de planeamento de nível nacional, constituídos, respetivamente, pelo programa nacional de política de ordenamento do território, consagrado na alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º e nos artigos 30.º e segs. do Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (doravante, RJIGT) e n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que introduziu a Lei de Bases do Planeamento dos Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo (doravante LBPSOTU), pelos programas setoriais, consagrados na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º e nos artigos 39.º e segs. do RJIGT e no n.º 1 do artigo 46.º LBPSOTU e pelos programas especiais, consagrados na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º e artigos 42.º e segs. do RJIGT e n.º 1 do artigo 46.º da LBPSOTU;

ii) os instrumentos de planeamento de nível regional, constituídos pelos programas regionais, previstos no n.º 1 do artigo 3.º e artigo 52.º do RJIGT e n.º 1 do artigo 46.º da LBPSOTU;

iii) os instrumentos de planeamento de nível intermunicipal, formados pelos programas e planos previstos no n.º 1 do artigo 3.º e artigos 61.º e segs do RJIGT e no n.º 1 do artigo 46.º da LBPSOTU;

iv) os instrumentos de planeamento de nível municipal, compostos pelo Plano Diretor Municipal (doravante, PDM), plano de urbanização e plano de pormenor, previstos no n.º 1 do artigo 3.º e artigos 69.º e segs. do RJIGT e no n.º 2 do artigo 46.º da LBPSOTU.

b) O *direito dos solos*, previsto nos artigos 9.º a 36.º da LBPSOTU, que disciplina a utilização dos solos, tendo em conta os fins estabelecidos nos diversos planos e demais normas sobre o património natural, em que temos, designadamente, a reserva ecológica nacional (doravante, REN) e a reserva agrícola nacional (doravante, RAN);

⁵ Aqui acompanhando, no essencial, mas com as necessárias adaptações, atendendo às recentes alterações legislativas verificadas em 2014 e 2015, a esquematização formulada sobre esta temática por José Casalta Nabais. Nesse sentido, ver Casalta Nabais, José *in Introdução ao Direito do Património Cultural* (2010), pp. 68 e segs. Ver, igualmente, Alves Correia, Fernando *in Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.ª edição (2008), pp. 57 e segs.

c) O direito da construção (ou direito do urbanismo em sentido estrito), previsto no n.º 2 do artigo 58.º e 59.º e 60.º da LBPSOTU, no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação (doravante, RJUE) e no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que introduz o regime jurídico da reabilitação urbana (doravante, RJRU), que conjuntamente regulam a construção de edifícios de modo a serem salvaguardadas, designadamente, a segurança, a estética a salubridade, a habitabilidade.

Presente tal esquematização do Direito do Urbanismo em sentido amplo, dever-se-á, de seguida, procurar localizar os concretos pontos entre as margens destes dois ramos especiais do Direito Administrativo – o Direito do Urbanismo e o Direito do Património Cultural – onde seja possível *construir a supra mencionada ponte*.

Assim, relativamente à vertente – ou margem – do Direito do Urbanismo em sentido amplo, temos logo na alínea h) do artigo 2.º da LBPSOTU que constitui um fim da política pública de solos, ordenamento do território e de urbanismo – portanto, do próprio urbanismo em sentido amplo – a promoção da defesa, fruição e valorização do património cultural. Na mesma linha, a alínea c), do n.º 1, do artigo 3.º da LBPSOTU determina que as políticas públicas e as atuações administrativas em matéria de urbanismo em sentido amplo estarão subordinadas, entre outros ao princípio da economia e eficiência, devendo assegurar, por conseguinte, a utilização racional e eficiente, entre outros, dos recursos culturais. Por fim, a alínea h) do artigo 37.º da LBPSOTU consagra como objetivo da gestão territorial a reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos do património cultural classificado.

Tal preocupação com a tutela do património cultural encontra-se, igualmente, presente na alínea g) do artigo 10.º do RJIGT, a qual estatui que os programas e planos territoriais tem que identificar o património arquitetónico, arqueológico e paisagístico. Nessa medida, os vestígios arqueológicos, bem como os elementos e conjuntos construídos, que representam testemunhos da história da ocupação e do uso do território e assumem interesse relevante para a memória e a identidade das comunidades, tem que ser objeto de identificação nos programas e planos territoriais. Por conseguinte, dispõe o n.º 2 do artigo 17.º do RJIGT que os programas e planos territoriais tem que estabelecer as medidas indispensáveis à proteção e valorização do património arquitetónico, arqueológico e paisagístico, acautelando o uso dos espaços envolventes, sendo que, de acordo com o n.º 3 deste mesmo artigo 17.º, compete aos planos intermunicipais e municipais estabelecerem os parâmetros urbanísticos aplicáveis à proteção e valorização daquele mesmo património e a delimitar as correspondentes zonas de proteção.

Por seu turno, na vertente – ou na margem – do Direito do Património Cultural, resulta logo, de forma taxativa, da alínea b) do artigo 71.º da LBPC que constituem instrumentos do

regime de valorização dos bens culturais, entre outros, os instrumentos de gestão territorial. Portanto, temos aqui uma remissão para os instrumentos jurídicos de planeamento do território que revela a complementaridade e interdependência destes dois ramos especiais de Direito Administrativo ⁶. Por conseguinte, “(...) *as exigências de proteção do património cultural não podem deixar de ser tomadas em consideração pelo direito urbanístico, sobretudo pelo direito da construção quando se trate do património imobiliário ou do património arquitetónico, particularmente quando tenha sido objeto de classificação.*”⁷.

Com efeito, resultam do artigo 53.^o da LBPC obrigações de planeamento urbanístico em razão da prévia classificação – ou mesmo já do despoletar do procedimento de classificação – de um bem como monumento, conjunto ou sítio. Assim, nos termos do n.^o 1 do artigo 53.^o da LBPC, o ato que decreta a classificação de monumentos, conjuntos ou sítios, ou em vias de classificação, obriga o município, em parceria com os serviços da administração central autónoma responsáveis pelo património cultural – atualmente os serviços da Direção Geral do Património Cultural⁸ –, ao estabelecimento de um *plano de pormenor de salvaguarda* para a área a proteger. “*Plano de pormenor de salvaguarda que, atenta a ideia de tipicidade que parece presidir aos planos especiais, deve ser considerado como um plano setorial.*”⁹

Consequentemente, temos um conjunto de disposições de Direito do Urbanismo em que são patentes as exigências de conservação e defesa dos bens culturais, exigências essas, por sua vez, densificadas e concretizadas no âmbito da LBPC¹⁰. Portanto, fica verificado que não obstante constituírem distintos ramos especiais do Direito Administrativo – e estando localizados, por conseguinte, em margens distintas – acabam por coincidir quanto a este específico objeto a disciplinar – a valorização dos bens culturais – sendo, por conseguinte, interdependentes, na medida em que um ramo (o Direito do Património Cultural) vai auxiliar outro (o Direito do Urbanismo) no seu objetivo de *organizar* o território e, portanto, devem estar *condenados a fazerem pontes entre si*.

6 Refira-se que aquando da vigência do Decreto-Lei n.^o 380/99, de 22 de setembro, que regulava o anterior RJIGT, revogado com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.^o 80/2015, de 14 de maio, que estabeleceu o novo RJIGT, estava igualmente consagrada no n.^o 7 do seu artigo 91.^o A uma remissão direta para a LBPC, de onde resultaria idêntica lógica de complementaridade e interdependência, agora do lado do Direito do Urbanismo. Todavia, em nosso entender, com o novo RJIGT tal remissão – e consequente espírito intercomunicante e dialogante entre estas duas disciplinas – perdeu força, porquanto, não obstante esta continuar a existir, agora tem como destinatário, tão-somente, os parques arqueológicos, deixando cair, face ao diploma anterior, os planos de pormenor de salvaguarda das áreas a proteger em virtude da classificação de bens imóveis.

7 Casalta Nabais, José *in op. cit.*, pp. 69.

8 De acordo com o Decreto-Lei n.^o 115/2012, de 25 de maio, o Decreto-Lei n.^o 114/2012, de 25 de maio e a Portaria n.^o 223/2012, de 24 de julho.

9 Casalta Nabais, José *in op. cit.*, pp. 70. No mesmo sentido, Tavares da Silva, Suzana – “*Da contemplação da ruína ao património sustentável. Contributo para a compreensão adequada dos bens culturais.*” *in RevCEDOUA*, 10 (2002), pp. 80 e segs. Tal entendimento encontra-se, aliás, atualmente alicerçado na alínea a) do n.^o 2 do artigo 39.^o do RJIGT.

10 Exigências de conservação e defesa igualmente densificadas num patamar mais próximo da realidade fáctica pela LCBI, conforme melhor teremos a oportunidade de constatar ulteriormente.

Todavia, refira-se *a latere*, que sufragamos o entendimento de que no âmbito dessa valorização dos bens culturais que vimos de fazer menção os interesses urbanísticos estarão necessariamente ao serviço dos interesses culturais e jamais o seu inverso¹¹.

3. De uma situação específica de intersecção entre o Direito do Património Cultural e o Direito do Urbanismo. O impacto sobre o *ius aedificandi* do procedimento de classificação do bem imóvel como bem cultural

3.1 O *ius aedificandi* como ponto de partida para a compreensão do procedimento de classificação

Uma vez demonstrada a lógica sistemática subjacente à interdependência entre o Direito do Património Cultural e o Direito do Urbanismo, encontram-se reunidas as condições para, seguidamente, proceder à descrição sumária de um momento específico da confluência – portanto, das pontes existentes – entre estes dois ramos especiais do Direito Administrativo. Referimo-nos, como não poderia deixar de ser, atendendo àquele que é o objetivo subjacente à nossa presente exposição, do procedimento administrativo de classificação de um bem imóvel como bem cultural.

Para tanto, todavia, cumpre, em primeiro lugar, visitar em traços genéricos o conceito de *ius aedificandi*, dado que este atravessa, como preocupação regulatória primordial, conforme melhor teremos a oportunidade de verificar *infra* no ponto 3.3, todo o procedimento de classificação.

Assim, relativamente a tal conceito, refira-se apenas, na esteira da jurisprudência, que “O “*ius aedificandi*” não se apresenta à luz do texto constitucional, em especial do art.º 62º, como fazendo parte integrante do direito fundamental de propriedade privada [pelo que] A faculdade de construir é de configurar como mera concessão jurídico-pública resultante, regra geral, dos planos urbanísticos (...) Trata-se, assim de um direito de natureza jurídico-pública, não se consubstanciando em faculdade, ínsita no conteúdo prévio e substancial do direito de propriedade privada (...)”¹²”

3.2. Do objeto da classificação

A classificação incidirá sobre bens imóveis que possuam incontornável valor cultural, e cuja degradação ou subtração às formas desejáveis de fruição cultural constitua grave

11 Casalta Nabais, José *in op. cit.*, pp. 72 e Amado Gomes, Carla – “Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo e Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa” *in op. cit.* pp. 353 e segs.

12 Acórdão de 10 de outubro de 2002, proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo (relator Cons.º Santos Botelho), consultável *in* www.dgsi.pt. Também sufragando que o *ius aedificandi* não vive de “*vita própria*”, já que pelo menos o seu exercício depende de um prévio ato administrativa vide Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maças, Fernanda *in Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, (2012), pp.97.

perda para a identidade e património culturais, devendo, assim, conseguinte, ser sujeitos a adequadas medidas de salvaguarda¹³.

Portanto, e de acordo com o n.º 1 do artigo 2.º da LCBI, os bens imóveis podem ser classificados nas categorias de monumento, conjunto ou sítio¹⁴, sendo ainda que, por força do n.º 2 do mesmo artigo 2.º, tal classificação poderá abranger, designadamente, prédios rústicos e prédios urbanos, edificações ou outras construções que se incorporam no solo com caráter de permanência, bem como jardins, praças ou caminhos.

Atenta a graduação resultante dos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º da LCBI, graduação essa baseada nos critérios enunciados nos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 15.º da LBPC – de onde resulta uma graduação assente em critérios gerais de caráter histórico-cultural, estético, social e técnico-científico, auxiliados por critérios de integridade, autenticidade e exemplaridade – os bens culturais podem ser, ainda, classificados como sendo de interesse nacional, público ou municipal.

Assim, de acordo com os n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 15.º da LBPC, um bem considera-se, respetivamente, de *interesse nacional* quando a respetiva proteção ou valorização, no todo ou em parte, representa um valor cultural de significado para a nação, de *interesse público* quando a respetiva proteção e valorização represente ainda um valor cultural de importância nacional, mas para o qual o regime de proteção inerente à classificação como de interesse nacional se mostre desproporcionado e, por último, de *interesse municipal* quando a respetiva proteção e valorização representem, no todo ou em parte, um valor cultural de significado predominante para determinado município.

3.3. Principais momentos da tramitação procedimental de classificação

O procedimento de classificação de bens imóveis de interesse cultural, não obstante se encontrar previsto na LBPC, foi objeto de necessária regulamentação por via da LCBI¹⁵, a qual veio desenvolver o disposto nos artigos 23.º a 30.º da aludida LBPC¹⁶.

¹³ Cabral Oliveira, Paula – “Reabilitação urbana – património e ambiente” *in op. cit.* pp. 194.

¹⁴ Categorias essas que, por força do teor do n.º1 do mesmo artigo 2.º são densificadas ou definidas pelo Direito Internacional. Tal densificação é encontrada, com efeito, na Convenção de Granada de 1985 para a Salvaguarda do Património Arquitetónico Europeu. Com efeito, o artigo 1.º da mencionada Convenção define, respetivamente: i) “*Monumento*” como todas as construções particularmente notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico, incluindo as instalações ou os elementos decorativos que fazem parte integrante de tais construções; ii) “*Conjunto arquitetónico*” como agrupamentos homogêneos de construções urbanas ou rurais, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico, e suficientemente coerentes para serem objeto de uma delimitação topográfica; e iii) “*Sítio*” como as obras combinadas do Homem e da Natureza, parcialmente construídas e constituindo espaços suficientemente característicos e homogêneos para serem objeto de uma delimitação topográfica, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico.

¹⁵ Isto a par da determinação do regime jurídico das zonas de proteção e do plano pormenor de salvaguarda, de cujos elementos oportunamente iremos tecer considerandos.

¹⁶ Para maiores desenvolvimentos relativamente ao procedimento de classificação de bens imóveis regulado na LCBI, v. Nogueira de Brito, Miguel – “*O novo regime do procedimento de classificação de bens culturais imóveis*” *in Estudos em Homenagem ao Prof.º Doutor Freitas do Amaral* (2010).

Segundo determina o artigo 4.º da LCBI, a iniciativa do procedimento administrativo de classificação de um bem imóvel é desencadeada oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, nos termos do artigo 25.º da LBPC, a qual é concretizada mediante requerimento inicial com as características e os elementos mencionados no artigo 5.º da LCBI, sendo o correspondente modelo elaborado pela DGPC, em conformidade com o disposto no artigo 6.º da mesma LCBI¹⁷.

Em conformidade com o artigo 7.º da LCBI, no prazo de 20 dias a contar da receção do requerimento inicial, a DGPC, em articulação com a direção regional de cultura territorialmente competente¹⁸, solicita ao requerente, no prazo de 10 a 45 dias úteis, informações ou elementos complementares, bem como o aditamento ou a reformulação do requerimento ou, alternativamente, indefere o pedido com a consequente extinção do procedimento. Nesta fase, quando não seja de indeferir o pedido, a DGPC, em articulação com a direção regional de cultura competente, pode convocar o requerente para a realização de uma conferência instrutória, na qual serão abordados os necessários aspetos para a boa decisão do pedido em apreciação.

Não se verificando, porém, a necessidade de, nem corrigir ou complementar o pedido formulado pelo requerente, nem realizar conferência instrutória, a DGPC decide o pedido de abertura do procedimento de classificação, ou o seu arquivamento, no prazo de 60 dias a contar da apresentação do requerimento inicial, prazo esse que pode ser prorrogado, por igual período, mediante despacho fundamentado do diretor da DGPC, quando no caso concreto se revele necessário definir uma zona especial de proteção provisória.

Caso a decisão adotada seja no sentido da abertura do procedimento, a DGPC notifica, nos termos do artigo 9.º da LCBI, o proprietário do bem imóvel¹⁹, a Câmara Municipal do município onde se situe o bem imóvel em apreço e, quando o impulso procedimental tenha partido da parte de terceiro, o requerente da abertura do procedimento de classificação. Por seu lado, a decisão de arquivamento do pedido de abertura procedimental é, tão-somente, notificada ao requerente. Porém, segundo o artigo 13.º da LCBI, sem prejuízo da possibilidade de impugnação contenciosa, o interessado pode reclamar ou interpor recurso tutelar do ato que decide a abertura ou o arquivamento do pedido, nos termos gerais do Código de Procedimento Administrativo (doravante, CPA).

A decisão de abertura do procedimento de classificação de um imóvel produz os efeitos constantes no artigo 14.º da LCBI, passando este a ser *um bem em vias de classificação* e determina, nos termos do artigo 15.º do mesmo diploma legal, a suspensão do procedimento

17 Isto apesar de o artigo 6.º ora em apreço, a par das demais disposições normativas consagradas neste diploma legal, ainda fazerem menção ao antigo IGESPAR, que antecedeu no tempo a atual DGPC.

18 Respetivamente, as Direções Regionais da Cultural do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira.

19 Ou, ainda, o possuidor ou o titular de outro direito real sobre o mesmo imóvel.

de concessão de licença ou autorização e de admissão de comunicações prévias, bem como dos efeitos de licença ou autorização já concedidas e de comunicações prévias já admitidas, prevista no artigo 42.º da LBPC, suspensão essa que se mantém até à decisão final do procedimento de classificação, salvo se outro prazo for estabelecido na decisão de abertura do respetivo procedimento. Trata-se de uma suspensão que, de acordo com o artigo 16.º da LCBI, será igualmente aplicável aos imóveis situados na zona geral de proteção ou na zona geral de proteção provisória, desde que tal seja expressamente indicado na decisão de abertura do procedimento de classificação.

Seguidamente, tem lugar a fase de instrução do procedimento, em que terão lugar as diligências previstas no artigo 18.º, a realizar no prazo de um ano, de acordo com o n.º 2 do artigo 24.º da LBPC, prazo esse que, segundo o artigo 19.º da LCBIM poderá ser prorrogado por uma só vez, por igual período de tempo, mediante despacho fundamentado do Diretor da DGPC²⁰.

É nesta fase do procedimento que, nos termos dos artigos 21.º e 22.º da LCBI, se verifica e documenta o interesse cultural relevante do bem imóvel, designadamente, nos domínios histórico, paleontológico, arqueológico, arquitetónico, artístico, etnográfico, científico, social, industrial e técnico, e se obtém o parecer obrigatório do Conselho Nacional da Cultura²¹, a que se encontra sujeita a classificação de um bem imóvel e, quando definida, a respetiva zona de proteção.

Uma vez elaborado tal parecer, a DGPC elabora o projeto de decisão de classificação do bem imóvel como de interesse nacional ou de interesse público²², ou determina o arquivamento do procedimento. No caso de arquivamento, este será notificado aos interessados e comunicado a um conjunto de determinadas entidades²³.

Caso opte a DGPC pela elaboração de projeto de decisão de classificação do bem imóvel – e, quando definida, da respetiva zona especial de proteção – haverá lugar a audiência prévia ou a consulta pública dos interessados, nos termos do CPA. Igualmente será auscultada em

20 Refira-se que, no quadro da realização das diligências instrutórias, o proprietário, possuidor ou titular de outro direito real sobre o bem imóvel em vias de classificação deverá autorizar o acesso a esse mesmo bem, permitindo, designadamente, a respetiva vistoria e o registo topográfico ou videográfico. Em caso de recusa de acesso ao imóvel ou de impedimento da realização das diligências necessárias, deve a DGPC requerer o correspondente suprimento judicial.

21 Trata-se de um parecer em que este órgão consultivo deve referir, de forma especificamente fundamentada, o interesse cultural relevante do bem imóvel e os demais critérios de apreciação aplicáveis, a respetiva categoria e graduação da classificação, bem como a amplitude e a onerosidade da zona especial de proteção proposta.

22 Neste ponto cumpre referir que a classificação de bens imóveis como de interesse municipal conhece normas específicas constantes nos artigos 57.º a 62.º da LCBI. Traduzem-se estas, por um lado, pela pronuncia do ato de classificação ser da competência da respetiva Câmara Municipal e, por outro lado, que os bens imóveis classificados, ou em vias de classificação, podem dispor de uma zona especial de proteção provisória ou de uma zona especial de proteção quando os instrumentos de gestão territorial – e aqui designadamente o PDM – não assegurem o necessário enquadramento à proteção e valorização do bem imóvel.

23 Tratam-se das entidades enunciadas no artigo 10.º da LCBI, ou seja, as mesmas às quais a DGPC comunica ou dá conhecimento da abertura do procedimento de classificação: Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Direção-Geral das Infraestruturas do Ministério da Defesa, a Conservatória do Registo Predial competente da situação do bem imóvel, a Ordem dos Arquitetos, a Ordem dos Engenheiros e as estruturas associativas de defesa do património cultural.

sede de audiência prévia a Câmara Municipal do município onde se situe o imóvel. As observações suscitadas no âmbito da audiência prévia dos interessados e da Câmara Municipal serão posteriormente apresentadas junto da Direção Regional da Cultura territorialmente competente, a qual se pronuncia sobre os fundamentos de tais observações, remetendo, então, a sua pronúncia para a DGPC, no prazo de 15 dias.

Concluída a fase de audiência prévia, a DGPC elabora um relatório final do procedimento onde se apreciam *i)* as observações nessa sede formuladas pelos vários intervenientes; *ii)* a pronúncia da territorialmente competente direção regional da cultura; *iii)* e o resultado de eventuais diligências complementares. Com base nesse relatório, o diretor da DGPC formula um *proposta de decisão final* do procedimento de classificação, bem como, quando possível, da fixação de uma zona especial de proteção.

A *decisão final* de um procedimento de classificação de um bem como de interesse nacional cabe ao Governo sob a forma de *decreto*, mediante proposta do seu membro responsável pela área da cultura. Por seu turno, a decisão final de um procedimento de classificação de imóvel como de interesse público e, quando definida em simultâneo, da zona especial de proteção, compete ao Governo sob a forma de *portaria*, mediante proposta do seu membro responsável pela área da cultura. Estas decisões de classificação são notificadas e comunicadas nos mesmos termos em que são notificadas e comunicadas as decisões de abertura do procedimento de classificação, sendo os correspondentes decretos e portarias de classificação publicados em Diário da República²⁴.

3.4. Efeitos do procedimento de classificação sobre o *ius aedificandi* do imóvel em vias de classificação e do imóvel classificado

3.4.1 Efeitos condicionantes sobre o *ius aedificandi* do imóvel em vias de classificação

Conforme já oportunamente havíamos começado a aludir *supra* no ponto 3.3., o despoletar do procedimento de classificação de um bem imóvel desencadeia mecanismos de proteção. Tais mecanismos de proteção do imóvel em vias de classificação concretizam uma limitação à livre utilização desse bem, a qual agora desenvolvendo um pouco mais o já anteriormente mencionado alhures, se traduz, designadamente:

a) Na necessidade de formulação de um *pedido de autorização prévia* para a execução de inscrições ou pinturas, colocação de cartazes ou outro tipo de material informativo fora dos locais reservados para o efeito;

²⁴ Refira-se *a latere* que o já aludido prazo de um ano para a conclusão do procedimento de classificação, bem como, de acordo com o artigo 24.º da LBPC, da correspondentemente possível prorrogação desse prazo até ao limite de um ano pelo instrutor, pode, por sua vez, ainda ser prorrogado, por força do art.º 34.º da LCBI, até ao limite máximo de 120 dias, mediante despacho fundamentado do diretor da DGPC.

- b) Num *regime de suspensão* relativo ao procedimento de concessão de licenças ou autorização, bem como a suspensão dos procedimentos de admissão de comunicações prévias;
- c) Em *restrições* previstas para a *zona geral de proteção ou zona especial de proteção provisória* alternativamente previstas²⁵²⁶;
- d) No *pedido de autorização de obras ou intervenções* no bem imóvel;
- e) No cumprimento de *regras específicas* relativamente a *projetos, obras e intervenções de conservação, modificação, reintegração e restauro*;
- f) No cumprimento das *qualificações* legalmente exigidas para a *autoria de estudos, projetos e relatórios*, bem como a *execução de obras ou intervenções*.

3.4.2 Efeitos condicionantes sobre o *ius aedificandi* do imóvel classificado

Uma vez classificado o bem imóvel é instituída uma *zona especial de proteção*²⁷, após a sua publicação em portaria, nos termos do artigo 48.º da LCBI.

Dispõe o n.º 1 do artigo 43.º da LCBI que as zonas especiais de proteção terão a extensão²⁸ e porão as restrições adequadas em função da concreta proteção e valorização do imóvel classificado. As zonas especiais de proteção poderão conter em si:

- a) Zonas *non aedificandi*;
- b) Áreas de sensibilidade arqueológica com a graduação das restrições, nomeadamente quanto ao tipo de procedimento de salvaguarda de caráter preventivo a aplicar;
- c) Bens imóveis, ou grupo de bens imóveis que; *l)* podem ser objeto de obras de alteração, nomeadamente quanto à morfologia, cromatismo e revestimento exterior dos edifícios;

25 Seja qual for o bem a classificar – ou mesmo seja qual for o bem já classificado – a importância da sua envolvente – aquilo que é comumente denominado por *contexto* – é determinante para a sua preservação. As zonas de proteção dos imóveis em vias de classificação – o mesmo se verificando relativamente às zonas de proteção de imóveis classificados – constituem servidões administrativas, nas quais não podem ser concedidas pela Câmara Municipal do município em que o bem imóvel se localize, licenças para obras de construção e para quaisquer trabalhos que alterem a topografia, os alinhamentos e as cêrceas e, em geral, a distribuição de volumes e coberturas ou o revestimento exterior dos edifícios sem prévio parecer favorável da DGPC, sendo excecionadas as obras de mera alteração no interior dos edifícios. Tais zonas de proteção estarão à disposição do bem, independentemente da sua classificação como de interesse nacional, público ou municipal.

26 Dispõe o n.º 1 do artigo 36.º da LCBI, que os bens imóveis em vias de classificação beneficiam automaticamente de uma zona geral de proteção, a qual, por força do n.º 1 do artigo 37.º da LCBI, será formada por 50 metros contados dos respetivos limites externos. Em alternativa à zona geral de proteção, determina o n.º 2 do artigo 38.º da LCBI, que poderá ser instituída uma zona especial de proteção provisória quando a zona geral de proteção se revele insuficiente ou desadequada para a proteção do bem imóvel em vias de classificação. Por conseguinte, a zona especial de proteção provisória poderá contar com uma amplitude superior aos 50 metros definidos para uma zona geral de proteção, conforme resulta do artigo 39.º da LCBI. Os efeitos da zona geral de proteção ou da zona especial de proteção provisória de um imóvel classificado, de interesse nacional ou de interesse público, mantêm-se, por força do n.º 1 do artigo 40.º da LCBI, até à publicação da zona especial de proteção. Refira-se, ainda, *a latere*, que as zonas especiais de proteção provisórias poderão incluir zonas *non aedificandi*.

27 E neste ponto será pertinente mencionar que, por força do n.º 2 do artigo 30.º da LCBI, os procedimentos de classificação de bem imóvel e de definição da zona especial de proteção poderão correr em simultâneo.

28 No que aqui pressupõe, no seguimento do que já seria admissível em sede de zona de proteção especial provisória, uma área de proteção envolvente ao imóvel classificado superior aos 50 metros.

ii) devem ser preservados; iii) em circunstâncias excepcionais podem ser demolidos; iv) podem suscitar o exercício do direito de preferência, em caso de venda ou dação em pagamento;

d) Identificação das condições e da periodicidade de obras de conservação de bens imóveis ou grupo de bens imóveis;

e) As regras genéricas de publicidade exterior.

Temos, assim, por conseguinte, que a zona especial de proteção deve assegurar, não só a conservação e salvaguarda dos bens patrimoniais, como também o respetivo enquadramento paisagístico do imóvel classificado e as perspetivas da sua contemplação, abrangendo, por conseguinte, os espaços verdes, designadamente, jardins ou parques de interesse histórico, que sejam relevantes para a defesa do seu *contexto*.

Poder-se-á dizer, portanto, a título de sumula, e fazendo nossas as palavras de outrem, que a zona especial de proteção “(...) *tem um sentido operativo, ao especificar as restrições imprescindíveis à proteção e à valorização do imóvel classificado, permitindo que os interessados saibam, com maior celeridade e segurança jurídica, quais as operações urbanísticas que aí podem realizar. As regras estabelecidas pela zona especial de proteção sobrepõe-se às normas dos instrumentos de gestão territorial em vigor*”²⁹³⁰. Dito de outra forma, constitui a zona especial de proteção, por definição, enquanto servidão administrativa que é, uma delimitação negativa do aproveitamento edificatórios dos imóveis nela inseridos.

3.5. O (eventual) Plano de Pormenor de Salvaguarda

Inerente à classificação do imóvel e conseqüentemente estabelecimento de uma zona especial de proteção, teremos o desenvolvimento das restrições ao *ius aedificandi* nelas estipuladas por via da aprovação de um Plano (municipal) de Pormenor de Salvaguarda para a área correspondente, por força do n.º 1 do artigo 53.º da LBPC.

Com efeito, no seguimento do n.º2 do mesmo artigo 53.º da LBPC, o conteúdo deste plano de pormenor estabelecerá, a par do disposto no RJGT, de:

a) Ocupação e usos prioritários;

b) Áreas a reabilitar;

29 Lopes, Flávio in Zonas de Proteção ao Património Arquitetónico: para que servem? (2013), pp. 115.

30 Quer isto dizer que a definição de cada zona especial de proteção não pode nunca abrir mão de uma apreciação individual e concreta, ou seja, da extensão do perímetro, das características do imóvel classificado, do contexto urbanístico e paisagístico, da caracterização socioeconómica do local e dos valores ambientais. Tal definição, por conseguinte, e como já foi bem reconhecido pela Direção Regional de Cultura do Norte, na sua Informação n.º 654379 DSBC/DRCN/10, apresenta complexas contingências de ordem circunstancial, porquanto “A aplicação do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 309/2009 implica um estudo rigoroso das tipologias e morfologias das áreas em questão, da sensibilidade arqueológica, dos usos do solo, das dinâmicas e expectativas urbanísticas e das condições socioeconómicas da população, levada a cabo – para ser credível – por uma equipa multidisciplinar. Exige ainda uma atenta consulta dos interessados e das autarquias, com quem se deve trabalhar em parceria nesta matéria. Trata-se de uma tarefa de grande responsabilidade, que não pode ser realizada com base numa abordagem rápida, de tipo empírico ou impressionista.”

- c) Critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais;
- d) Cartografia e recenseamento de todas as partes integrantes do conjunto;
- e) Normas específicas para a proteção do património arqueológico existente;
- f) Linhas estratégicas de intervenção, nos planos económico, social e de requalificação urbana e paisagística³¹.

Todavia, o que muitas vezes se verifica em termos fácticos, é que a elaboração e aprovação, ao nível municipal, de um plano de pormenor de salvaguarda carece de aguardar pelo despoletar do procedimento de aprovação de um novo PDM, pelo que, conseqüentemente, durante tal *intermezzo* as restrições ao *ius aedificandi* serão disciplinadas tão-somente por via do teor – ainda assaz não suficientemente densificado – da zona especial de proteção.

4. A intervenção em imóveis classificados de interesse nacional ou de interesse público perante a problemática da discricionariedade administrativa

4.1. Da preservação e defesa *strictu sensu* à preservação e defesa *lato sensu* do imóvel classificado, ou da “musealização da ruína” ao “turismo do passado”

Na sequência da classificação do imóvel – procedimento que tem por objetivo tutelar a preservação e defesa *strictu sensu* dos bens culturais – tem-se levantado de forma crescente a problemática de qual a estratégia mais eficiente para assegurar a preservação e defesa do imóvel classificado, ou seja, tem-se ponderado se tal proteção é suficientemente acautelada pela mera classificação – logo, se bastará quedarmo-nos pelo domínio da própria preservação e defesa *strictu sensu* – ou se, pelo contrário, urge ir mais fundo no âmbito desta problemática e entender que a suficiência de tutela tão-somente poderá ser assegurada no caso de a esta dimensão ser convocada também uma nota de eficiência.

Com efeito, parece-nos que, paulatinamente, tem vindo a ganhar terreno a consciencialização de que o bem imóvel classificado constitui um ónus, que conjugado com a potencial insuficiência de meios económicos do seu titular – seja proprietário, possuidor ou titular de outro direito real – para a conservação daquele, tem potenciado a vulgarização, ao longo do nosso território, da *musealização da ruína*, ou seja, de que a mera preservação e defesa *strictu sensu* dos bens culturais, portanto, de uma preservação onde está isenta qualquer nota de eficiência, tornou com que fosse efetivamente atrativo para o titular do bem o seu abandono e ruína.

³¹ O que, por sua vez, em nosso entender, é igualmente indicativo da vontade do legislador em que se proceda ao estabelecimento de uma necessária articulação entre o plano de pormenor de salvaguarda com o plano de pormenor de reabilitação urbana.

É esta consciencialização que se encontra, por sua vez, na gênese de uma sensibilização, crescente, “ (...) no sentido de um maior aproveitamento do património, com a instalação de espaços de lazer e de lojas nos locais, por forma a gerarem receitas próprias que compensem, desde logo, os especiais encargos da conservação. A título de exemplo, refira-se a abertura destes locais a festas de aniversário infantil a preços idênticos aos praticados no mercado. Também a realização de concertos ou a recriação de eventos de época é forma de rentabilizar o património (...) O já denominado «turismo do passado» tem uma importância significativa na valorização do património, contribuindo para que a propriedade de um bem cultural seja também uma oportunidade de negócio e não apenas um ónus.³²” Portanto, encontrar uma função, ou utilidade, para o património pode muito bem ser o caminho para uma verdadeira salvaguarda do bem.

Tal aproveitamento – tal rentabilização do imóvel classificado como *instrumento* para a sua preservação e defesa – encontra apoio na própria letra da lei, uma vez que, dispõe a alínea i) do artigo 70.º da LBPC que a *utilização*, o *aproveitamento*, a *rentabilização* e a *gestão* constituem componentes do regime geral da valorização dos bens culturais. Portanto, tanto os instrumentos de gestão territorial, *máxime, in casu*, o plano de pormenor de salvaguarda, como a própria zona especial de proteção, enquanto delimitação negativa do aproveitamento edificatório que visa a preservação do bem cultural, devem, em nosso entender, na sua execução concreta e quotidiana atender sempre que a preservação e defesa do bem, no caso *sub judice*, poderá ser melhor concretizada indo além do mero procedimento de classificação e devolvendo a vida – uma vida hodierna – ao imóvel classificado.

Por conseguinte, a tônica da preservação poderá – ou deverá –, atendendo aos concretos circunstancialismos de um específico imóvel classificado, passar pela importação para o âmbito desta problemática de uma nota de eficiência, ou seja, da rentabilização do bem, como forma de, assim, melhor se atingir, no *quadro da legalidade*, os objetivos de políticas públicas subjacentes à LBPC. Nessa medida, portanto, e atendendo ao *supra* referenciado teor da alínea i) do artigo 70.º da LBPC, de uma lógica de preservação e defesa *strictu sensu* poderemos passar para uma lógica de preservação e defesa *lato sensu* do imóvel classificado, lógica essa que tem também como sua parte integrante a rentabilização do bem, mas rentabilização com vista à preservação³³.

32 Ravara, Maria; Feldman, Miguel; Vicente, Carla *in O Provedor de Justiça: Património e Direitos Culturais*, Provedor de Justiça – Divisão e Documentação (2013), pp. 77.

33 Diga-se, de outro modo, que se pensa, igualmente, em nosso entender, numa rentabilização que não pode ter como único objetivo o lucro *só de per si*, mas sim um lucro que, neste âmbito, é um fim para atingir um meio: a viabilização da preservação do imóvel classificado como forma de este não *cair em ruína*.

4.2. O parecer obrigatório e vinculativo da DGPC face ao licenciamento da intervenção em imóvel classificado

Sufragando um entendimento de preservação e defesa *lato sensu* dos bens culturais – e aqui designadamente dos bens imóveis classificados – cumpre, seguidamente, aferir como pode o interessado proceder à intervenção do imóvel classificado, ou seja, que procedimento despoletar por forma a ser obtido o necessário *ato administrativo constitutivo de direitos*.

Decorre da alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º do RJUE que as obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados estão sujeitas à operação de controlo prévio de licenciamento³⁴.

Todavia, trata-se de um procedimento de licenciamento que apresenta especificidades relativamente ao procedimento consagrado no RJUE. Com efeito, neste ponto resulta do n.º 1 do artigo 54.º da LBPC e do n.º 1 do artigo 69.º da LCBI que até à elaboração do plano de pormenor de salvaguarda, a concessão de licenças, ou a realização de obras licenciadas, dependem de *parecer prévio favorável* da administração do património cultural competente, ou seja, da DGPC.

Por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo 54.º dispõe que após a entrada em vigor do plano de pormenor de salvaguarda, pode o município territorialmente competente licenciar as obras projetadas em conformidade com as disposições nele consagradas, sem prejuízo de comunicar à administração cultural competente, no prazo máximo de 15 dias, as licenças concedidas. Todavia, ainda assim, por força do n.º 2 do artigo 69.º da LCBI, o plano de pormenor de salvaguarda (a existir) não dispensa o *parecer obrigatório e vinculativo* da DGPC relativamente a projetos, obras ou intervenções em imóveis individualmente classificados de interesse nacional e de interesse público, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2009, de 15 de junho³⁵.

Por conseguinte, estando ou não em vigor um plano de pormenor de salvaguarda, as intervenções urbanísticas no imóvel classificado como de interesse nacional ou público estarão sempre dependentes de parecer prévio vinculativo da DGPC.

Assim sendo, o *parecer prévio vinculativo* da DGPC constituirá, obviamente, o momento da tramitação procedimental de licenciamento em que se irá apreciar, efetivamente, da con-

³⁴ Neste ponto, não poderíamos deixar de fazer nota à crítica que vem sido tecida na doutrina relativamente ao facto de as intervenções de conservação em imóvel classificado – o mesmo se verificando com o imóvel em vias de classificação – se encontrarem dependentes de prévio licenciamento. Com efeito, é entendimento, entre outros, de Fernanda Paula Oliveira que “(...) destinando-se as obras de conservação a manter a edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração (como obras de restauro, reparação e limpeza), não seria necessário, ainda que estejam em causa imóveis classificados ou em vias de classificação, a sua sujeição ao procedimento de licenciamento, o que, aliás, não parece estar em consonância com a necessidade de incentivar este tipo de intervenção nos referidos imóveis, os quais podem ser suficientes para se reabilitarem muitos destes edifícios.”; cfr. Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maçãs, Fernanda *in op. cit.* pp.111.

³⁵ Cabral Oliveira, Paula – “Reabilitação urbana – património e ambiente” *in op. cit.* pp. 202.

formidade do correspondente *relatório prévio*³⁶³⁷ com os condicionamentos ao *ius aedificandi* – portanto, com a delimitação negativa do aproveitamento edificatório – subjacentes à classificação, à zona especial de proteção e, eventualmente, à densificação desta última contida no plano de pormenor de salvaguarda, na eventualidade de este se encontrar já em vigor.

Uma vez que este parecer vincula o município, este último, no caso de o teor daquele ser em sentido não favorável, terá que necessariamente indeferir o pedido de licenciamento – ou seja, a intervenção no imóvel classificado – sob pena de o ato final do procedimento padecer de vício de nulidade, por força da conjugação da alínea c) n.º 1 artigo 24.º com a parte final da alínea c) do artigo 68.º, ambos do RJUE³⁸³⁹.

4.3. A qualificação jurídica do parecer vinculativo da DGPC

O parecer obrigatório e vinculativo da DGPC, conforme já tínhamos vindo de aludir *supra*, é um dos elementos constitutivos da tramitação da operação de controlo prévio de licenciamento. Mais especificamente, acrescentamos agora, tal parecer consubstancia, no âmbito de tal procedimento administrativo, uma consulta – de carácter vinculativo – que o município competente vai solicitar a uma entidade externa, *in casu*, a DGPC⁴⁰.

Consequentemente, este parecer, enquanto resultado de uma consulta feita à entidade externa, vai encontrar o seu específico enquadramento jurídico na conjugação do já *supra*

36 De acordo com a alínea c) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 140/2009, de 15 de junho, constitui relatório prévio o relatório sobre a importância e a avaliação das obras ou intervenções cuja realização seja proposta em relação a bens culturais. De acordo com o artigo 4.º do mesmo diploma legal, para efeitos de apreciação de pedidos de parecer, aprovação ou autorização para obras ou intervenções em bens culturais é obrigatória a entrega do relatório prévio. Por outro lado, por força do artigo 13.º daquele normativo, o pedido, entre outros, de licença prevista no RJUE em relação a obras de reconstrução, ampliação, alteração e conservação de bens culturais imóveis incluem obrigatoriamente o relatório prévio. Resulta, por fim, do artigo 14.º deste preceito legal que o relatório prévio incide, nomeadamente, sobre os seguintes aspetos: i) Critérios que fundamentem as obras ou intervenções de reconstrução, ampliação, alteração e conservação propostas; ii) Adequação das obras ou intervenções em relação às características do imóvel, tendo em conta o grau de classificação de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, bem como o interesse cultural que a fundamenta, designadamente o interesse histórico, arquitetónico, artístico, científico, social ou técnico; iii) Compatibilidade dos sistemas e materiais propostos em relação aos existentes; iv) Avaliação dos benefícios e riscos das obras ou intervenções propostas; v) Consequências das obras ou intervenções no património arqueológico; vi) A utilização proposta para o imóvel; vii) Bibliografia e fontes documentais relevantes no âmbito das obras ou intervenções propostas; viii) Levantamento fotográfico ou videográfico geral, de conjunto e de detalhe do interior e do exterior.

37 Em bom rigor, o relatório prévio é encaminhado para a Direção Regional competente, a qual, por sua vez, o remeterá para a DGPC para apreciação. Porém, apenas por uma maior clareza expositiva limitar-nos-emos neste ponto a referir o parecer prévio vinculativo da DGPC.

38 Refira-se que na generalidade das vezes, em matéria urbanística, os pareceres mesmo quando qualificados como vinculativos, apenas o são quando emitidos num determinado sentido, em regra em sentido negativo, correspondendo àquilo a que a doutrina designa de pareceres conformes. Pelo contrário, sendo favorável o parecer, a Câmara Municipal tanto pode deferir o pedido de licenciamento, como pode, por motivos cuja apreciação lhe caiba a ela efetuar, indeferir-lo. Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maças, Fernanda *in op. cit.* pp.227.

39 Poder-se-á, por conseguinte, induzir, relativamente ao parecer, que ao ter o órgão competente para a decisão final que o assimilar, mediante despacho de concordância, que é aquele que corporiza a fundamentação do ato final, nos termos do n.º 1 do artigo 153.º do CPA. Nesse sentido, *vide* Cabral de Moncada, Luiz S. *in Código do Procedimento Administrativo Anotado* (2015), pp. 344.

40 *Vide* nota 36.

citado n.º 2 do artigo 69.º da LCBI com o artigo 13.º do RJUE e com os artigos 91.º e 92.º do CPA. Nessa medida, em nosso entendimento, este específico parecer, enquanto parecer emitido no âmbito de um procedimento urbanístico que conforma ou preclui o exercício do poder decisório do município constitui um *ato administrativo*, mais especificamente um *ato administrativo prejudicial*⁴¹.

Portanto, na medida em que se trata este parecer de um verdadeiro ato administrativo prejudicial proferido no âmbito de um procedimento de controlo urbanístico, este poderia, por conseguinte, ser objeto de *impugnação contenciosa autónoma*, porquanto, como bem já referiu a doutrina, “*A possibilidade de se proceder à impugnação administrativa direta dos pareceres vinculantes permite afirmar, sem margem para dúvidas, a lesividade destes na perspetiva dos seus destinatários últimos – os requerentes ou apresentantes de pretensões urbanísticas –, pelo que se justifica uma tutela contenciosa antecipada dos direitos ou interesses destes.*”⁴².

Todavia, não obstante o já mencionado *supra*, por forma a determinar com maior certeza a possibilidade, ou não, do controlo contencioso deste parecer – e na medida em que será eventualmente possível realizar tal controlo – deverá atentar-se com maior detalhe ao específico conteúdo deste parecer, *máxime*, se este consubstancia um carácter *vinculado* ou de *mérito*.

É o que nos propomos tentar aferir no ponto seguinte.

4.4. Que conteúdo para o parecer vinculativo da DGPC – Um conteúdo de mérito, não vinculado, e por isso excluído afinal do controlo jurisdicional?

Uma vez aqui chegados, porém, façamos primeiramente uma sumula dos considerandos até aqui tecidos, que nos auxiliará a melhor descortinar este ponto problemático específico.

Temos, assim, que: *i*) qualquer intervenção urbanística em imóvel sito em zona classificada deve ter previamente presente que este, fruto de se encontrar inserido numa servidão administrativa, apresenta uma específica *delimitação negativa do seu aproveitamento edificatório*⁴³; *ii*) a *ratio* de tal delimitação negativa, por sua vez, é a justificação para que a intervenção urbanística tenha que ser objeto de uma operação de controlo prévio de licenciamento com

⁴¹ Cfr. Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maças, Fernanda *in op. cit.* pp.228. Sufragando o mesmo entendimento, Gonçalves, Pedro – “Apontamento sobre a Função e Natureza dos Pareceres Vinculantes” *in Cadernos de Justiça Administrativa* (1996).

⁴² Cfr. Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maças, Fernanda *in op. cit.* pp.229. Dito de outra forma, “*Um parecer vinculativo não é, portanto e em bom rigor, a decisão final mas tendo efeitos externos e lesivos pode ser imediatamente impugnado junto dos tribunais administrativos e levando em conta vícios próprios.*”, cfr. Cabral de Moncada, Luiz S. *in op. cit.* pp. 345. O entendimento propugnado encontra, igualmente, respaldo na jurisprudência, designadamente, nos acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 6/12/2005 e 25/01/2006 proferidos, respetivamente, no âmbito dos processos n.ºs 0239/04 e 0111/03, consultáveis em www.dgsi.pt. Todavia, no sentido de que o parecer não pode ser objeto de uma impugnação autónoma pelos interessados *vide* Gonçalves, Pedro *in op. cit.*

⁴³ *Vide* ponto 3.4.

algumas especificidades, *máxime*, a necessidade prévia de *parecer vinculativo* da DGPC⁴⁴; *iii*) tal parecer, ao ser *absorvido*, via despacho de homologação, pela Câmara Municipal, vai consubstanciar a *fundamentação do ato final do procedimento de licenciamento*⁴⁵; e; *iv*) dado que o parecer vinculativo, ao contribuir para o ato final do procedimento a sua fundamentação, conforma ou preclui o exercício da mesma Câmara Municipal, assim consubstanciando um *verdadeiro ato administrativo, um ato prejudicial*.

Todavia, também chegados a este ponto, fica ainda por deslindar que conteúdo deste parecer, enquanto verdadeiro ato administrativo que é, pode ser efetivamente conhecido pelos tribunais administrativos

Recorde-se, que tal parecer vai apreciar da conformidade, ou desconformidade, do *relatório prévio* - ou seja, da intervenção urbanística de reconstrução, ampliação, alteração ou conservação que se pretende realizar concretamente no bem imóvel – com a delimitação negativa do aproveitamento edificatório subjacente à classificação, à zona especial de proteção e, eventualmente, à densificação desta última contida no plano de pormenor de salvaguarda, na eventualidade de este se encontrar já em vigor.

Por conseguinte, o parecer vai apreciar a conformidade com os instrumentos de densificação do teor da LBPC e da LCBI, e com estes próprios diplomas legais, do seguinte teor do relatório prévio:

- a) Dos critérios que fundamentem as obras ou intervenções de reconstrução, ampliação, alteração e conservação propostas;
- b) Da adequação das obras ou intervenções em relação às características do imóvel, tendo em conta o grau de classificação de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, bem como o interesse cultural que a fundamenta, designadamente o interesse histórico, arquitetónico, artístico, científico, social ou técnico;
- c) Da compatibilidade dos sistemas e materiais propostos em relação aos existentes;
- d) Da avaliação dos benefícios e riscos das obras ou intervenções propostas;
- e) Das consequências das obras ou intervenções no património arqueológico;
- f) Da utilização proposta para o imóvel;
- g) Da bibliografia e fontes documentais relevantes no âmbito das obras ou intervenções propostas;
- h) Do levantamento fotográfico ou videográfico geral, de conjunto e de detalhe do interior e do exterior.

⁴⁴ Vide ponto 4.2.

⁴⁵ Vide ponto 4.3.

Dito de outra forma, este *parecer-ato* da DGPC tem por finalidade aferir se um concreto relatório prévio: i) evitava, ou não, a realização de trabalhos que degradassem ou diminuíssem o valor dos bens protegidos; ii) permitia, ou não, uma adequada programação dos trabalhos propostos; iii) permitia, ou não, a graduação das exigências e requisitos a fixar pelas entidades competentes para a conservação de bens culturais; iv) promovia, ou não, o controlo das obras e intervenções; v) registava e divulgava, ou não, os dados recolhidos para fins histórico-documentais e de investigação⁴⁶.

Porém, atendendo às finalidades supra enunciadas, poder-se-ia ficar tentado a concluir que a aferição que aqui se encontra especificamente em causa com o parecer prévio da DGPC seria a formulação de uma avaliação de cariz *técnico*⁴⁷, e portanto não jurídica, pelo que, consubstanciaria uma decisão não vinculada, de *mérito, discricionária*, por parte da administração, que como tal, por força do princípio da separação de poderes, estaria excluída do controlo da jurisdição administrativa.

Com efeito, poder-se-á levantar a seguinte panóplia de questões: O que é um critério de fundamentação de uma obra de reconstrução ou ampliação? O que é uma obra adequada às características do imóvel? O que são materiais compatíveis com aqueles já existentes? O que é uma boa ou má utilização futura do imóvel a intervir? E, efetivamente, numa primeira leitura, somos perfeitamente levados a concluir que esta dimensão concreta do parecer não aborda problemáticas de dimensão jurídica, pelo que não estará necessariamente sujeita, ou vinculada, ao princípio da legalidade⁴⁸. E, igualmente nessa medida, poderemos estar perante uma situação excecional ao que havíamos referido *supra*, ou seja, que este concreto parecer de uma entidade externa proferida no âmbito de um procedimento de licenciamento não se encontra sujeito ao controlo da jurisdição administrativa.

Desenvolvamos, porém, um pouco mais esta problemática.

4.5 Que conteúdo para o parecer vinculativo da DGPC – da coabitação dialética do conteúdo vinculado e do conteúdo discricionário do parecer-ato, ou um caso de jurisdicionalização do mérito?

Retomando o ponto anterior, admitimos como pacífico que o teor das perguntas *supra* elencadas não apresentam só *de per si* uma dimensão jurídica. Porém, partir dessa premissa

46 Cfr. Lopes, Flávio in *Património Arquitetónico e Arqueologia – Noção e Normas de Proteção* (2012); pp.82.

47 E, como tal, cindida a considerandos inseridos no âmbito, entre outros, da conveniência, da oportunidade, da eficiência e da economicidade.

48 Dito de outra forma, estaríamos perante uma situação em que a própria lei admitia uma maior margem de liberdade à administração, ou seja, estaríamos perante o domínio da discricionariedade administrativa. O fundamento para tal discricionariedade encontrar-se-ia assente, por sua vez, “(...) *quer no princípio da separação de poderes, quer na própria conceção de Estado Social de Direito, enquanto Estado prestador e constitutivo de deveres positivos para a Administração, que não prescinde, antes pressupõe, uma margem de autonomia jurídica.*” Cfr. Freitas do Amaral, Diogo in *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II (2001), pp. 86.

para admitir, taxativamente, que o conteúdo do parecer constitui uma decisão de mérito, discricionária, excluída do contencioso administrativo poderá revelar-se prematuro.

Com efeito, não devemos ver o conteúdo decisório do ato administrativo – aqui especificamente o conteúdo do parecer da DGPC – como um todo, como uma unidade, para de seguida concluir que perante determinada circunstância o órgão administrativo é *livre* ou *vinculado*, mas sim perante determinada circunstância verificar se e em que determinada medida o órgão administrativo é livre ou vinculado⁴⁹.

Nessa medida, por conseguinte, discricionariedade e vinculação constituem conceitos que são “(...) *ingredientes que qualquer decisão administrativa comporta em proporções variáveis*.⁵⁰” Por conseguinte, esta coabitação dentro do ato administrativo – *in casu* do parecer da DGPC – de uma componente discricionária – a decisão de mérito – com uma componente vinculada à lei, leva a que a “(...) *liberdade concedida por lei à Administração de adotar um de entre vários comportamentos possíveis, escolhidos pela Administração como a mais adequada à realização do interesse público protegido pela norma que a confere*.⁵¹” E, sublinhe-se, mesmo esta noção de “*liberdade*” deverá ser entendida com o devido *granus salis*, porque enquanto liberdade que encontra a sua génese na lei, está por esta delimitada e condicionada, não configurando, por isso, uma liberdade absoluta, mas sim apenas uma *margem de autonomia* no exercício das suas competências legalmente atribuídas⁵².

Consequentemente, o ato – *in casu*, o parecer da DGPC – tem imbuído em si uma zona de legalidade, formada pelo conteúdo vinculado do ato, e uma zona de mérito, formada pelo conteúdo discricionário do mesmo ato. Por isso, igualmente, o mesmo ato viverá numa constante *coabitação dialética* entre estes seus dois conteúdos, que assim se conformam mutuamente, e que ao assim se conformarem deverão ser entendidos e interpretados de acordo com uma visão de conjunto.

Dessa forma, todo o conjunto de limites ao teor do ato, que emergem do seu conteúdo vinculado – portanto, os limites relativos à competência, à forma, ao fim, aos pressupostos de facto, aos pressupostos de direito e aos princípios diretores da atividades administrativa – vão incidir sobre o mesmo ato no seu todo, e por conseguinte, abranger indiretamente também o seu conteúdo de mérito. Nessa medida, por consequência, em nosso entender, não se poderá remeter o mérito da ação administrativa para o campo do não-Direito, isto é, das regras não jurídicas de boa administração de cariz puramente técnico⁵³.

49 Cfr. Francisco de Sousa, António in *A Discricionariedade Administrativa*, (1987), pp. 312.

50 Cfr. Caupers, João in *Introdução ao Direito Administrativo*, (2009), pp. 91

51 Cfr. Sérvulo Correia, José Manuel, in *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, (1982), pp. 175.

52 Com efeito, “(...) *em virtude da precedência da lei, não haverá dúvida atualmente de que a discricionariedade não designa uma liberdade administrativa: é um espeço decisório que resulta da concessão legislativa, nos termos do princípio da competência*.” Cfr. Vieira de Andrade, José Carlos, in *Lições de Direito Administrativo*, (2011), pp. 43.

53 Cfr. Colaço Antunes, Luís Filipe in *A Ciência Jurídica Administrativa*, (2016), pp. 284 e segs.

Concludentemente, estará aberto assim o caminho para a *jurisdicionalização do mérito*⁵⁴ por intermédio do alargamento dos momentos de vinculação de um ato (que apenas quanto muito será predominantemente) discricionário⁵⁵.

Assim sendo, dado que se encontra aberto tal *controlo do mérito*, a decisão especificamente plasmada num concreto parecer da DGPC deverá ter presente, em nosso entender, designadamente, que, em primeiro lugar, no âmbito das formalidades do procedimento, ao mesmo poderá ser assacado um vício de falta de fundamentação e, em segundo lugar, que o seu teor decisório – esteja fundamentado ou não – deverá ser alicerçado nos princípios gerais da atividade administrativa.

Por conseguinte, se *supra* fizemos alusão, que o parecer da DGPC visava apreciar a conformidade do teor do relatório prévio com os instrumentos de densificação do teor da LBPC e da LCBI, e com estes próprios diplomas legais, cumpre agora que acrescentar que, essa mesma apreciação tem em si subjacente, ainda, todo um *baluarte* principiológico que também a syndica, e que é consubstanciado, em primeira linha, pelos *princípios específicos* consagrados no n.º 2 do artigo 3.º, nas alíneas c) e g) do artigo 6.º, no artigo 11.º e nas alíneas b) e c) do artigo 21.º, todos da LBPC, e no artigo 2.º da LCBI, e, em segunda linha, os princípios gerais emergentes do número 2 do artigo 266.º da CRP e os artigos 3.º a 12.º do CPA.

Assim, quando nos indagamos, no âmbito do parecer, sobre, por exemplo, o que é um critério de fundamentação de uma obra de reconstrução ou ampliação, ou o que é uma obra adequada às características do imóvel, ou o que são materiais compatíveis com aqueles já existentes, ou o que é uma boa ou má utilização futura do imóvel a interencionar, temos que tais considerandos terão que ser apreciados, e corretamente apreciados, à luz da principio-
logia, sob pena do parecer poder ser colocado em *crise*, por via do contencioso jurisdicional.

54 Cfr. Freitas do Amaral, Diogo *in op. cit.*, pp. 105 e segs.

55 Neste ponto denote-se a evolução verificada na nossa jurisprudência, no seguimento dos desenvolvimentos realizados pela doutrina, de que o controlo do ato discricionário não se poderá realizar tão-somente com base no vício do desvio de poder. Com efeito, veja-se que, por exemplo, em acórdão de 29 de julho de 1966, proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo (relator Cons.º Rodrigues Bastos), a propósito da legalidade da “(...) *deliberação camarária que determina a demolição e respetivo embargo administrativo (...)*”, de uma construção sem licença, era referido que: “*O ato que aprecia o pedido de legalização de tais obras é, pois, um ato exercido no uso de um poder discricionário e que, como tal, só pode ser atacado contenciosamente com fundamento em desvio de poder, como é expresso em determinar o artigo 19 de LOSTA.*” Porém, já em acórdão de 27 de outubro de 2005, proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo (relator Cons.º Adérito Santos), é afirmado que “*O ato praticado no exercício de poder discricionário é contenciosamente sindicável nos seus fundamentos vinculados (competência, forma, formalidades de procedimento, dever de fundamentação, fim do ato, exatidão dos pressupostos de facto, utilização de critério racional e razoável e princípios constitucionais da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade).*” Ambos os acórdãos consultáveis *in www.dgsi.pt*.

De entre tais princípios ressalte-se o *princípio da proporcionalidade*⁵⁶⁵⁷, o qual impõe que o teor do parecer da DGPC seja necessariamente adequado, necessário e proporcional em sentido estrito. Portanto, a título meramente exemplificativo, quando se avaliar da utilização proposta para o imóvel, cumpre ter presente se, numa conceção *lato sensu* de preservação e defesa do imóvel classificado a rentabilização deste poderá constituir, ou não, o meio mais adequado – e porventura até o meio absolutamente necessário – para a preservação do bem imóvel⁵⁸.

5. Conclusão

Feita toda a exposição que vimos de tecer, cremos que será agora possível retornar ao início e visitar o caso concreto que esteve na génese do presente texto.

Assim, podemos agora avançar que se é bem verdade que sobre o imóvel classificado (de interesse nacional ou de interesse público) recai, fruto do seu procedimento de classificação e da inerente zona especial de proteção, uma delimitação negativa da sua capacidade edificativa, não é menos verdade que tal delimitação não gera uma arbitrariedade na esfera do órgão da tutela que legitime uma permanente *crystalização da ruína*. Com efeito, uma conceção *lato sensu* da preservação e defesa do bem classificado – que introduziu no *debate* a rentabilização utilitarista do bem (portanto, o devolver-lhe a vida, mas uma vida enquadrada no mundo hodierno) como um instrumento adequado a uma eficiente preservação e defesa – não poderá estar alheia dos considerandos que informam o princípio da proporcionalidade – a par dos princípios da igualdade e da boa-fé e da demais principiologia específica plasmada na LBPC e na LCBI – na conformação e controlo que é possível exercer o verdadeiro ato administrativo em que se consubstancia o parecer prévio da DGPC. Dito de outra forma,

Consequentemente, o parecer prévio – inclusive na sua componente de conteúdo de mérito, que é aquela que verdadeiramente cinde sobre a apreciação do relatório prévio – ao consubstanciar um parecer não favorável, não se encontrará imune ao controlo jurisdicional, fruto da jurisdicionalização do mérito que se tem vindo a desenvolver. Dito de outra forma, quando a DGPC vai avaliar a utilização proposta para o imóvel no relatório prévio, esta deverá ter presente se, numa conceção *lato sensu* de preservação e defesa do imóvel classificado

56 Princípio este este que se integra – a par dos princípios da igualdade e da boa-fé – no princípio da justiça consagrado no número 2 do artigo 266.º da CRP.

57 Com efeito, “A nova formulação do processo administrativo, onde pontifica também uma noção ampla de ato administrativo recorrível (...) “obrigam” o princípio da proporcionalidade, como parâmetro judicial autónomo, e apresenta-se como o meio mais penetrante de que o juiz dispõe para controlar a juridicidade da atividade administrativa de conteúdo discricionário (...)”, cfr. Colaço Antunes, Luís Filipe, - “Interesse público, proporcionalidade e mérito: Relevância e autonomia processual do princípio da proporcionalidade” in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, (2002), pp. 552.

58 Relativamente aos considerandos sobre uma necessária – porque proporcional – conceção *lato sensu* de preservação e defesa do imóvel classificado *vide* ponto 4.1.

a rentabilização deste poderá constituir, ou não, o meio mais *adequado* – e porventura até o meio absolutamente *necessário* – para a preservação do bem imóvel.

Palavras-chave: Urbanismo, Património, Classificação, Zona Especial de Proteção, Parecer prévio vinculativo

Bibliografia

- Alves Correia, Fernando in *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.^a edição, Almedina (2008);
- Amado Gomes, Carla – “Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo e Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa” in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, n.º 42, Almedina (2001);
- Cabral de Moncada, Luiz S. in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Coimbra Editora (2015);
- Cabral Oliveira, Paula – “Reabilitação urbana – património e ambiente”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina (2010);
- Casalta Nabais, José in *Introdução ao Direito do Património Cultural*, Almedina (2010);
- Caupers, João in *Introdução ao Direito Administrativo*, Almedina (2009);
- Colaço Antunes, Luís Filipe in *A Ciência Jurídica Administrativa*, Almedina (2016);
- Colaço Antunes, Luís Filipe, - “Interesse público, proporcionalidade e mérito: Relevância e autonomia processual do princípio da proporcionalidade” in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Colaço*, Almedina (2002);
- Cordeiro, António in *Arquitectura e Interesse Público*, Almedina (2008);
- Cordeiro, António in *O Direito do Arquitecto – Lições*, Quid Iuris (2016);
- Francisco de Sousa, António in *A Discricionabilidade Administrativa*, Almedina (1987);
- Freitas do Amaral, Diogo in *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina (2001);
- Gonçalves, Pedro – “Apontamento sobre a Função e Natureza dos Pareceres Vinculantes” in *Cadernos de Justiça Administrativa* (1996);
- Lopes, Flávio in *Património Arquitectónico e Arqueologia – Noção e Normas de Proteção*, Caleidoscópico (2012);
- Lopes, Flávio in *Zonas de Proteção ao Património Arquitectónico: para que servem?*, Caleidoscópico (2013);
- Nogueira de Brito, Miguel – “O novo regime do procedimento de classificação de bens culturais imóveis” in *Estudos em Homenagem ao Prof.º Doutor Freitas do Amaral*, Almedina (2010);
- Paula Oliveira, Fernanda in *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação – O Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro*, Almedina (2015);

Paula Oliveira, Fernanda; Castanheira Neves, Maria José; Lopes, Dulce; Maças, Fernanda *in Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, Almedina (2012);

Ravara, Maria; Feldman, Miguel; Vicente, Carla *in O Provedor de Justiça: Património e Direitos Culturais*, Provedor de Justiça – Divisão e Documentação (2013);

Sérvulo Correia, José Manuel, *in Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Editora Danúbio (1982);

Tavares da Silva, Suzana – “*Da contemplação da ruína ao património sustentável. Contributo para a compreensão adequada dos bens culturais.*” *in RevCEDOUA*, 10, Almedina (2002);

Vieira de Andrade, José Carlos, *in Lições de Direito Administrativo*, Almedina (2011).