

Considerações em torno da salvaguarda dos conjuntos arquitectónicos

Resumo

No presente artigo analisaremos de que forma o ordenamento jurídico português tem assimilado a salvaguarda dos «conjuntos arquitectónicos», tendo em conta que o seu recorte conceitual advém do direito internacional. Percorreremos o escasso acervo normativo regulador destes bens culturais, destacando algumas dificuldades e fragilidades com que se debate o intérprete e apontando algumas zonas de sobreposição e de especial conflitualidade das diferentes entidades públicas com atribuições urbanísticas e patrimoniais.

1. O recorte conceptual da categoria «conjunto»

Quando o legislador definiu o actual quadro legal para a protecção do património cultural português, teve em consideração o quadro internacional¹. Destes instrumentos internacionais podemos destacar dois: a Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural (CPPMCN), aprovada pelo Decreto n.º 49/79, de 6 Junho, e a Convenção de Granada de 1985, destinada à Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 5/91, de 23 de Janeiro.

Ora, a remissão do artigo 15.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro², para o direito internacional poderá comportar alguma incerteza quanto ao conceito a atender para efeitos de classificação de bens culturais com a categoria de conjunto. Com efeito, enquanto aquele primeiro instrumento define *conjuntos* como «grupos de construções isolados ou reunidos que, em virtude da sua arquitectura, unidade ou integração na paisagem, têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência» (artigo 1.º da CPPMCN), a Convenção de Granada descreve os *conjuntos arquitectónicos* como «agrupamentos homogéneos de construções urbanas ou rurais, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico, e suficientemente coerentes para serem objecto de uma delimitação topográfica» (artigo 1.º).

¹ Cf. Relatório Intercalar (apresentado pela Comissão encarregue da elaboração da proposta de Lei de bases do património cultural), Lisboa, 1998, pp. 77 ss.

² Assim como a do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de Outubro.

Por seu turno, a Lei n.º 13/85, de 16 de Julho, designada por Lei do Património Cultural Português (LPCP), apontava, no seu artigo 8.º, n.º 1, al. b), para a seguinte definição de *conjuntos*: «agrupamentos arquitectónicos urbanos ou rurais de suficiente coesão, de modo a poderem ser delimitados geograficamente, e notáveis, simultaneamente, pela sua unidade ou integração na paisagem e pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico ou social»^{3,4}.

Ora, torna-se necessário, dentro desta proliferação de conceitos, estabilizar e apontar os conceitos indeterminados a cujo preenchimento a administração se encontra adstrita, ou seja, qual a definição a atender no caso de estarmos perante um bem cultural teoricamente reconduzível à categoria de conjunto.

Na impossibilidade de ignorar a injuntividade da norma contida no artigo 15.º da LPCP, propendemos para a definição constante da Convenção de Granada. Este entendimento é corroborado, segundo cremos, pelo próprio legislador⁵ e é consentido pelo carácter genérico do conceito por ela adoptado. Claro está que, em todos os casos de inscrição de bens culturais na lista de património mundial, a definição a considerar será a que se encontra plasmada na sobredita Convenção.

2. A inventariação e a classificação de conjuntos

A Lei de Bases (Lei n.º 107/2001) instituiu como formas de protecção dos bens culturais a inventariação e a classificação (artigo 16.º), para as quais preconizou diferentes medidas de protecção em razão do valor cultural do bem. De facto, constitui um princípio essencial do nosso ordenamento jurídico o da graduabilidade do interesse público presente nos bens culturais, «que na sua essência implica uma modulação do tipo de medidas a adoptar, da natureza e a importância dos meios a afectar, e da oportunidade da intervenção»⁶. Resulta do sistema de protecção criado a sujeição do bem cultural a um regime diferenciado em função da classificação ou da inventariação, bem como a diferentes intensidades consoante o grau de classificação. Todavia, a oportunidade para o desenvolvimento simultâneo do regime da classificação e inventariação foi perdida. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de Outubro, que veio estabelecer o procedimento de classificação, não regulou o procedimento de inventariação de bens imóveis. Se tal tivesse ocorrido, com a concretização do registo patrimonial de inventário criava-se, para os titulares de direitos reais sobre os bens inventariados (que não ainda classificados), a possibilidade de acesso a apoio financeiro ou a possibilidade de recurso a formas especiais de crédito (artigo 99.º da Lei de Bases)⁷.

³ Embora, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º, e para vigorar, carecesse de desenvolvimento, o que, infelizmente, não veio a suceder.

⁴ Se recorrermos ao direito comparado, verificamos, igualmente, alguma flutuação nas definições. Com efeito, em França, a Lei dita «Malraux», de 4 de Agosto de 1962, que aprovou um conjunto de medidas para a protecção dos chamados sectores salvaguardados, incorporadas mais tarde no *Code du patrimoine* francês, define, no seu *article L641-1*, conjuntos como os «sectores [que] apresentam um carácter histórico, estético ou de natureza a justificar a conservação, o restauro ou a valorização da totalidade ou parte de um conjunto de imóveis construídos ou não» (tradução nossa). Já em Espanha, a *Ley 16/1985*, de 25 de Junho, designa por *conjunto histórico* o «agrupamento de bens imóveis que formam uma unidade de implantação, contínua ou dispersa, condicionada por uma estrutura física representativa da evolução de uma colectividade humana como testemunho da sua cultura ou revestirem-se de um valor de uso ou de fruição para a colectividade. Assim, é um conjunto histórico qualquer núcleo individualizado de imóveis compreendidos numa unidade superior de povoação que reúna essas características e possa ser claramente delimitado» (tradução nossa).

⁵ Vide *Relatório Intercalar*, pág. 170.

⁶ *Idem*, pág. 138.

⁷ De resto, os programas recentemente aprovados com a finalidade de protecção de bens culturais destinam-se apenas aos bens classificados, e não aos inventariados (Decreto-Lei n.º 138/2009, de 15 de Junho, que cria o Fundo de Salvaguarda, e a Resolução de Conselho de Ministros n.º 70/2009, de 21 de Agosto, que aprova o programa de recuperação do património classificado).

O direito comparado permite encontrar alguns exemplos onde a inventariação constitui, efectivamente, uma forma de protecção patrimonial, designadamente em França, onde se avançou para a inventariação de modo a garantir uma protecção mais expedita, face à morosidade procedimental da classificação⁸. Nestes casos, os proprietários dos imóveis inventariados podem obter subvenções públicas nas intervenções que vierem a executar⁹.

A classificação de conjuntos arquitectónicos encontra-se sujeita ao procedimento de classificação dos restantes bens culturais (artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 309/2009) e competirá aos órgãos e serviços do Estado a classificação de bens como de interesse nacional ou de interesse público¹⁰.

Contudo, quando na presença de conjuntos históricos¹¹, podemos encontrar zonas de sobreposição entre as competências para classificar e os poderes municipais em matéria de delimitação de centros históricos e até da definição de uma área de reabilitação urbana (artigo 91.º-A do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro).

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 309/2009, tentou-se aproximar a administração central da administração local na definição e graduação das restrições no interior dos conjuntos, embora, estamos em crer, transcendendo os comandos paramétricos da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro. Esta conclusão infere-se do respectivo preâmbulo. Basta confrontar a exposição de motivos daquele diploma, onde é utilizada a expressão «aconselha», com o artigo 53.º, n.º 1, da LPCP, que «obriga» o Município, em parceria com os serviços da administração central ou regional autónoma responsáveis pelo património cultural, ao estabelecimento de um plano de pormenor de salvaguarda para a área a proteger. Ora, julgamos que esta inflexão na injuntividade não é alheia à própria qualificação dos planos de pormenor de salvaguarda como planos municipais.

Ainda antes da revisão operada ao Decreto-Lei n.º 380/99 pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, já a doutrina se insurgia contra esta concepção — sustentada no artigo 6.º, al. c), da LPCP — considerando que os planos de pormenor de salvaguarda se deviam reconduzir à categoria de planos sectoriais, e não municipais¹², entendimento este com que estamos em total acordo. De facto, a protecção e valorização do património cultural em abstracto não pode confundir-se com uma concreta política de solos municipal; pelo contrário, situa-se num âmbito superior, exigindo, por isso, que com ela se conformem as políticas municipais de uso, ocupação e transformação do solo [artigo 70.º, al. c)]. O actual sistema, teme-se, irá remeter a protecção e valorização do património protagonizada pelos planos de pormenor de salvaguarda para a esfera discricionária do município, sujeitando, indesejavelmente, a juízos de conveniência e de oportunidade a instituição de adequados mecanismos de protecção.

Esta tendência de aproximação a uma escala municipal dos valores patrimoniais de interesse público e nacional está também manifestada no artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 309/2009, ao remeter o conteúdo do conjunto ou sítio para uma articulação entre a administração do património cultural e o município. Com efeito, a coerência do nosso sistema de protecção dos bens culturais radica na sua categorização, cabendo o julgamento do seu valor

⁸ Cf. Louis Bachoud et al., *Patrimoine culturel bâti et paysager*, Paris, Delmas, 2002, pág. 28.

⁹ Article L621–29 do *Code du patrimoine* francês.

¹⁰ Nestes últimos casos de interesse público, incumbe igualmente às Regiões Autónomas.

¹¹ Sobre as designações de centro histórico, centro antigo ou cidade monumento, cf. Luís Colaço Antunes, «Contributo para uma percepção jurídico-cultural do Centro Histórico», in *Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente*, n.º 7, 1997, págs. 67 e seguintes.

¹² Cf. Susana Tavares da Silva, «Reabilitação Urbana e Valorização do Património Cultural — Dificuldades de articulação dos regimes jurídicos», in *Boletim da Universidade de Coimbra*, Vol. LXXXII, Coimbra, 2006, pág. 349, e «Da contemplação da ruína ao património sustentável. Contributo para uma adequada compreensão dos bens culturais», in *Revista CEDOUA*, 2.2002, pág. 69, mencionando que problema idêntico se colocou em Espanha.

cultural a um diferente ente público, consoante o valor cultural que lhe subjaz; isto significa que a classificação de *bens que representem um valor cultural de significado para a Nação ou de importância nacional* (imóveis de interesse nacional) *ou valor cultural de importância nacional, mas para o qual o regime de protecção inerente à classificação como de interesse nacional se mostre desproporcionado* (imóveis de interesse público) cabe ao Estado ou às Regiões Autónomas quando o bem aí se situar ou ao Município quando o bem *represente um valor cultural de significado predominante para um Município*.

Assim sendo, o grau de classificação do bem determina o regime de protecção e valorização específica que lhe é aplicável, cometendo à pessoa colectiva pública que procedeu a essa classificação a prática dos respectivos actos administrativos ou materiais necessários à salvaguarda do bem (artigo 31.º, n.º 1, e artigo 95.º da LPCP). Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 309/2009, é imposta uma articulação entre a administração central e municipal na definição das restrições de utilidade pública a vigorar nos conjuntos classificados como de interesse nacional e de interesse público. Neste contexto, o único sentido útil que podemos encontrar para a locução «articulação» é a da audição dos órgãos municipais durante a definição do conteúdo do conjunto.

Outro problema com que se defronta o intérprete é o de determinar com rigor o acervo normativo aplicável aos bens classificados com a categoria de conjunto. Esta dificuldade remonta ao período anterior à entrada em vigor da legislação de desenvolvimento. Já então o comando contido no artigo 113.º da Lei de Bases remetia para legislação especial a definição de um regime transitório de protecção urbanística aplicável aos conjuntos classificados até à entrada em vigor da legislação e dos instrumentos que tornasse exequível o disposto nos artigos 53.º, 54.º e 75.º (correlacionados com os planos de pormenor de salvaguarda)¹³; essa legislação não veio a ser publicada ou, tanto quanto temos conhecimento, a ser discutida.

De facto, a indefinição dos mecanismos de controlo, planeamento e avaliação dos conjuntos classificados antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 309/2009 é um problema candente, para o qual não se vislumbra uma breve resolução, como veremos a propósito do Decreto-Lei n.º 140/2009, de 15 de Junho.

Por outro lado, tal como dispõem o referido artigo 77.º e o Despacho n.º 14523/2010, de 10 de Setembro, do Secretário de Estado da Cultura¹⁴, haverá que proceder à revisão dos actos de classificação que correspondam materialmente às categorias de conjunto ou sítio até 2014. Em termos jurídicos, julgamos consistir a revisão naquilo que a doutrina apelidou de *reclassificação*¹⁵, ou seja, o acto através do qual a Administração se debruça sobre a categoria de interesse público que o bem reveste, actualizando-a de acordo com critérios jurídicos ou técnicos — nuns casos por necessidade de ajustamento a inovações legislativas, noutros por necessidade de reponderação do valor de testemunho do bem em atenção a um determinado contexto. Estamos em crer que a conversão implicará a prática de uma sequência de actos procedimentais em ordem à redelimitação do bem, assim como à especificação das restrições a que passarão a estar sujeitos estes bens culturais.

Na consolidação da disciplina normativa aplicável às diferentes categorias (interesse nacional/público/municipal), o Decreto-Lei n.º 309/2009 não particularizou regimes, como se impunha. De facto, a intensidade das restrições e ónus a que se encontra sujeito o bem cultural deveria variar em função da categoria; só a essa luz se compreende o instituto da classificação¹⁶.

¹³ Subsiste, todavia, a necessidade de desenvolvimento do regime das reservas arqueológicas de protecção.

¹⁴ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 182, de 17 de Setembro.

¹⁵ Carla Amado Gomes, «Desclassificação e desqualificação do património cultural: ideias avulsas», in *Textos Dispersos de Direito do Património Cultural e de Direito do Urbanismo*, Lisboa, AAFDL, 2008, pág. 103.

¹⁶ Nesse sentido aponta o artigo 60.º da LPC.

3. Regime jurídico dos estudos, projectos, relatórios, obras ou intervenções sobre bens classificados ou em vias de classificação

O desenvolvimento parcelar da Lei de Bases teve igualmente expressão com a publicação do Decreto-Lei n.º 140/2009, de 15 de Junho, que estabelece o regime jurídico dos estudos, projectos, relatórios, obras ou intervenções sobre bens culturais classificados ou em vias de classificação, de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal.

Com a publicação deste regime jurídico, a administração do património cultural passou a dispor de um novo instrumento que permite «promover a qualificação das obras ou intervenções e estimular o crescimento e especialização de vários sectores profissionais responsáveis pela sua elaboração, ao mesmo tempo que introduz um mecanismo de controlo prévio na realização de operações urbanísticas em relação a bens culturais imóveis» (cf. proémio do Decreto-Lei n.º 140/2009). Este diploma consagra a necessidade de uma avaliação e ponderação dos critérios que fundamentam as obras a realizar, designadamente a adequação das intervenções em relação ao tipo de bem ou a compatibilidade dos sistemas e materiais propostos antes do início da intervenção ou obra (artigo 15.º).

Considerando a extensão territorial dos conjuntos classificados (ou em vias de classificação), nalguns casos abarcando centenas de imóveis¹⁷, a aplicação do diploma deste diploma suscita problemas, em particular a compatibilização com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 30 de Março, e já com múltiplas alterações¹⁸. Note-se que o diploma, com todas as exigências de controlo prévio por ele assumidas, é aplicável ao exterior e ao interior dos bens imóveis. Todavia, se o interior e o exterior de um monumento traduz uma dicotomia facilmente apreensível, o mesmo já não sucede com os conjuntos e sítios. Discordamos da interpretação por alguns perfilhada para os artigos 45.º, n.º 3, e 51.º do RJUE no sentido de que o exterior dos monumentos, conjuntos ou sítios classificados corresponde à respectiva zona de protecção¹⁹. De facto, na definição de interior ou exterior do bem classificado com a categoria de conjunto e sítio deverá atender-se ao objecto da delimitação topográfica (artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 309/2009) constante do acto de classificação. Deste modo, o interior de um conjunto ou sítio corresponde à área classificada, correspondendo o seu exterior à zona de protecção. Diferentemente, se o bem cultural se encontrar classificado com a categoria de monumento, a qualificação de interior ou exterior deverá encontrar arrimo na definição adoptada pelo RJUE, pois neste caso concreto o bem cultural, na sua dimensão física, é assimilável a uma edificação²⁰.

Mas o problema não se cinge apenas a questões de ordem terminológica. De facto, face ao carácter discricionário da decisão administrativa de fixar uma zona de protecção nos conjuntos e sítios (artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 309/2009), em tese e última instância, poderemos vir a ter o exterior dos conjuntos e sítios totalmente desprotegidos. Uma vez mais — à semelhança do que se expôs a propósito da iniciativa para a elaboração do plano de pormenor de salvaguarda —, temos dúvidas se o sentido da norma contida no artigo 51.º da Lei de Bases foi inteiramente respeitado pelo legislador.

¹⁷ No caso do Centro Histórico de Évora, a área classificada abarca 107 hectares de área edificada.

¹⁸ Foi alterado pelas Leis n.º 13/2000, de 20 de Julho, e n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, pelas Leis n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, e n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, pelos Decretos-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro e n.º 116/2008, de 4 de Julho, n.º 26/2010, de 30 de Março, e Lei n.º 28/2010, de 2 de Setembro.

¹⁹ Neste sentido, António Cordeiro, *Arquitectura e Interesse Público*, Almedina, 2008, pág. 270.

²⁰ Deste modo, recorrendo à noção do RJUE, estaremos perante o interior de uma edificação em todas as intervenções respeitantes à estrutura resistente, número de fogos ou divisões interiores, enquanto a natureza e cor dos materiais de revestimento exterior respeitam ao exterior da edificação — artigo 2.º, al. e), do RJUE.

Aliás, decorridos quase dez anos após a entrada em vigor da LPCP, estamos mesmo em condições de discutir se a solução aí adoptada — a de prescrever a criação de uma servidão de utilidade pública (zona de protecção ou zona especial de protecção) concomitante com a abertura do procedimento ou com classificação de um bem cultural — se revelou a mais acertada e eficaz²¹.

Outro elemento de desconformidade entre o RJUE e o regime jurídico dos estudos, projectos, relatórios obras ou intervenções sobre bens classificados ou em vias de classificação respeita ao prazo para a administração do Património Cultural se pronunciar em todas as obras a realizar em imóveis classificados ou em vias de classificação. De facto, se o RJUE institui a continuidade do procedimento durante a consulta das entidades da administração central (artigo 13.º—A do RJUE), resulta exactamente o oposto do Decreto-Lei n.º 140/2009. Com efeito, decorre do n.º 2 do artigo 6.º que a administração do Património Cultural pode, no prazo de 10 dias, solicitar informações complementares, apresentação de documentos ou de outros elementos para a apreciação do parecer, aprovação ou autorização²², suspendendo-se o prazo para a sua emissão.

A colisão destas disposições denuncia um conflito (aparente) de valores e interesses urbanísticos antagónicos, pois de um lado temos a necessidade de simplificação e a celeridade dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas e, do outro, a necessidade de rigor e a profundidade de análise que a uma intervenção em bens classificados ou em vias de classificação concita. Face à necessidade da concordância prática de cada um dos dispositivos normativos, e por imperativos de ordem patrimonial que não se satisfazem com soluções técnicas insatisfatórias, amiúde irreversíveis, considera-se necessária a *suspensão do procedimento de controlo prévio* como expressão do «princípio da tutela pública dos valores culturais integrantes do património cultural como modo de assegurar e promover a sua fruibilidade»²³.

Como já tivemos oportunidade de afirmar, o diploma em equação desenvolve o artigo 45.º da Lei de Bases, permitindo o exercício de um controlo prévio das intervenções a realizar em bens classificados ou em vias de classificação²⁴ e documentar, para memória futura, as técnicas e metodologias utilizadas nas intervenções.

Estes dois fins encontram-se subordinados a diversos princípios gerais, previstos no artigo 2.º, e de que destacamos o *princípio da prevenção* (ponderação das obras ou intervenções susceptíveis de afectar a integridades dos bens culturais), o *princípio do planeamento* (assegurando a programação da intervenção por técnicos qualificados para o efeito), o *princípio da fiscalização* (controlo das obras ou intervenções em bens culturais de acordo com os estudos e projectos aprovados) e o *princípio da informação* (através da divulgação sistemática de dados ou obras ou intervenções realizadas em bens culturais).

Deste modo, o primeiro passo procedimental é o da entrega de um relatório prévio concomitantemente com o pedido de autorização, que será analisado pela administração do Património Cultural; ou seja, logo que o interessado submeta, para análise por um município, um projecto sujeito a procedimento de licença (comunicação prévia), deverá igualmente fazer a entrega do relatório prévio (artigo 13.º).

Discordamos, neste aspecto, com a opção do legislador. De facto, a partir da Lei de Bases não encontramos uma imposição no sentido de uma «sincronia» procedimental. A solução escolhida afronta a própria intenção afirmada no preâmbulo, que é a «de evitar os casos

²¹ Tal reflexão bem poderia estender-se a outras disposições da LPC.

²² Desconhecemos que actos praticados pela administração se possam reconduzir à categoria de «aprovação», na medida em que as intervenções ou obras em bens imóveis classificados ou em vias de classificação são objecto de autorização e as intervenções ou obras em zonas de protecção são objecto de parecer (artigos 45.º, n.º 3, 51.º e 45.º). Neste sentido, também António Cordeiro, *op. cit.*, pág. 273.

²³ Cf. Relatório Intercalar, pág. 136.

²⁴ Incluindo as três categorias (ditas horizontais) de bens culturais: monumentos, conjuntos ou sítios.

de decisões desfavoráveis por falta de elementos instrutórios necessários à apreciação dos riscos e benefícios das obras ou intervenções». A entrega simultânea do relatório prévio com o projecto de arquitectura não parece propiciar uma solução ajustada e célere. Com efeito, sem uma pronúncia da administração do Património Cultural sobre os aspectos constantes do relatório prévio, afigura-se arriscado contemplar à partida tais opções em projecto, correndo o interessado o risco de incorrer em despesas e custos no caso de reformulação do projecto já depois de ter sido submetido a controlo administrativo prévio.

Retomemos o procedimento. Decorridos 10 dias sobre a entrega do pedido, a administração pode pedir informações complementares ou a apresentação de documentos, assim como deve realizar a vistoria dentro do prazo de decisão do projecto (20 dias no caso de obras ou intervenções que tenham por objecto bens culturais classificados como de interesse nacional).

Realizada a vistoria e autorizada a realização da intervenção, a administração do Património competente deve ainda acompanhar a realização das mesmas, nos termos do artigo 8.º.

Caso se revele necessário e em função da complexidade da intervenção, poderá ainda ser exigida a elaboração de um relatório intercalar (artigo 9.º), sendo que, após a conclusão das obras e no prazo de 30 dias, deverá ser elaborado o relatório final (artigo 10.º).

Enunciado o procedimento—regra que comporta excepções nalgumas matérias, atenemos na forma como a entrega dos relatórios se deverá concatenar com o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE), na sua redacção actual. Para tal propomos o seguinte esquema—síntese²⁵:

RJUE	RELATÓRIOS
1. Entrega do pedido de licença	+ Entrega do relatório prévio
	2. Pedido de informações ou documentos
	3. Vistoria prévia
4. Emissão de parecer ou autorização	5. Acompanhamento da intervenção
	6. Entrega de relatório intercalar (facultativo)
	7. Entrega de relatório final

Chegados a esta fase, cumpre agora indagar sobre as dificuldades detectadas neste diploma, que dificultam a tarefa do intérprete e que, por isso, condicionam a sua aplicação no caso concreto.

O primeiro escolho a uma efectiva concretização do diploma concerne à entidade competente para proceder à prática dos actos anteriormente descritos. De facto, para efeitos deste diploma, considera-se «administração do património cultural competente» a entidade responsável pela abertura do procedimento de classificação [artigo 3.º, al. a), do Decreto-Lei n.º 140/2009].

²⁵ Em que não se inclui o procedimento necessário para a autorização de trabalhos arqueológicos, o qual, incidentalmente, poderá ser suscitado por iniciativa da administração do Património Cultural aquando da consulta externa — vide Decreto-Lei n.º 270/99, de 15 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 287/00, de 10 de Novembro.

Como sabemos, a prática do acto administrativo que determina a abertura do procedimento de classificação é uma competência cometida ao Director do IGESPAR, I.P. [artigo 5.º, al. i), do Decreto-Lei n.º 96/2007, de 29 de Março]. Neste sentido, caberá a este Instituto a prática de todos os actos administrativos e materiais respeitantes ao regime jurídico que temos vindo a analisar. A atribuição, apenas a este Instituto, de poderes funcionais para a vistoria e acompanhamento de todas as intervenções a realizar em bens classificados ou em vias de classificação é votar as disposições do regime jurídico dos estudos, projectos e relatórios a uma situação de inexequibilidade. Tal deve-se, não a motivos de ordem técnico-profissional, mas de dimensionamento dos recursos humanos existentes face ao volume potencial de trabalho. Só pela via da contratualização (permitida pelo artigo 39.º) se poderia assegurar a apreciação dos estudos, projectos e relatórios ou o acompanhamento ou realização das obras ou intervenções a realizar²⁶.

Em segundo lugar, aguarda-se ainda a publicação de despacho normativo que concretize o sistema de arquivo, tratamento e disponibilização da informação (artigo 12.º), sem o qual não será possível divulgar os dados sobre as intervenções realizadas. Carece igualmente de implementação o sistema informático mencionado no artigo 38.º, através do qual se procederá à recepção de elementos instrutórios, em detrimento do suporte papel actualmente utilizado²⁷.

Encontra-se por uniformizar a compreensão do disposto nos artigos 5.º e 14.º no que respeita à habilitação académica necessária para a subscrição do relatório prévio e, por maioria de razão, para o relatório intercalar e final. O problema situa-se na ligação destas disposições com o disposto no Decreto-Lei n.º 205/88, de 15 de Junho, o qual estabelece a qualificação dos técnicos responsáveis pelos projectos de arquitectura referentes a obras a realizar em bens imóveis classificados e em vias de classificação. Este comete aos arquitectos a responsabilidade desses projectos de arquitectura (artigo 3.º), pelo que a questão é saber se é admissível ou não a subscrição do relatório prévio por parte de um outro técnico que não arquitecto.

De facto, o artigo 14.º prescreve que se aplica «à autoria do relatório prévio relativo a obras ou intervenções em bens culturais imóveis o disposto no artigo 5.º, sem prejuízo das habilitações académicas específicas previstas em legislação própria». Pese embora a remissão para legislação própria (Decreto-Lei n.º 205/88, de 16 de Junho, e Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho, e respectivo quadro regulamentar), julgamos que a solução encontrada, sem prejudicar os actos próprios de cada profissão, permite alguma flexibilidade para a subscrição do relatório. De facto, a formação superior e a experiência profissional (5 anos após a obtenção do título) devem ser relevantes na especialidade e nas obras ou intervenções em causa (artigo 5.º). Deste modo, tendo como premissa o carácter transdisciplinar de qualquer intervenção em bens culturais, permite-se que qualquer dos especialistas convocados para a intervenção, desde que reúnam os citados requisitos, possam vir a subscrever o(s) relatório(s). É evidente que a natureza da intervenção ditará o tipo de especialidade requerida, encontrando-se ressalvada, por via do artigo 14.º²⁸, as normas respeitantes à qualificação profissional exigível para a elaboração e subscrição de cada tipo de projecto.

²⁶ E que ainda assim se poderia considerar economicamente ineficiente face aos encargos a assumir e à existência de recursos noutros organismos públicos com qualificação técnica para assegurar tais funções.

²⁷ A consagração de um sistema informático autónomo do portal do licenciamento sem se assegurar a respectiva interoperatividade poderá revelar-se pouco eficiente, especialmente nos casos em que são entregues elementos instrutórios neste novo sistema informático, e não no portal do licenciamento. Podemos, em última instância, ter dados relevantes para a apreciação pelo Município num sistema informático a que ele não terá acesso.

²⁸ Apenas no que respeita a bens culturais imóveis, pois as regras consagradas para as intervenções ou obras em bens culturais móveis e património integrado comportam outras especificidades.

4. A salvaguarda dos conjuntos arquitectónicos: a perspectiva conservacionista e a perspectiva reabilitadora

A adesão à Convenção para a Salvaguarda do Arquitectónico da Europa implicou a assunção, por parte do Estado Português, de um conjunto de obrigações *de facere*, designadamente quanto aos bens inscritos na lista do património mundial. O Estado—parte compromete—se a implementar um *regime legal de protecção do património arquitectónico*, designadamente os *processos de controlo e autorização* e a *submissão a uma entidade competente de projectos que afectem, total ou parcialmente, um conjunto arquitectónico relativos a obras de demolição, de construção de novos edifícios e alterações consideráveis que prejudiquem as características do conjunto arquitectónico*. Tal não significa que as partes não promovam, *no respeito pelas características arquitectónica e histórica do património arquitectónico, a utilização de bens protegidos, atendendo às necessidades da vida contemporânea ou a adaptação de edifícios antigos a novas utilizações*²⁹.

Estas directrizes internacionais enunciam os problemas com que se defronta a nossa legislação nacional, merecendo que nos detenhamos um pouco sobre esta matéria.

A noção de *conjunto arquitectónico* é o conceito que emerge da noção cultural do objecto, ou seja, a apropriação ou a compreensão da uma determinada realidade física a partir da pré—compreensão de um bem cultural. Nesta perspectiva, cabe ao ente público responsável pela respectiva classificação ou inventariação (IGESPAR ou o Município) assegurar a salvaguarda do bem, sem prejuízo da submissão dos conjuntos a uma especial tutela (artigo 31.º da LPCP)³⁰.

Diferentemente, na sua dimensão urbanística, os conjuntos arquitectónicos (centros históricos) são espaços onde se concretizam decisões sobre a ocupação, uso e transformação do solo, convocando uma intervenção pública ao nível das funções de planeamento, gestão e controlo dessas actividades. Neste sentido, em obediência aos comandos constitucionais, temos também um espaço aberto à intervenção concorrente das diferentes pessoas colectivas públicas territoriais, em especial do Estado e autarquias locais³¹.

O que se vem de expor parece evidenciar a existência de não uma única *autoridade competente* para decisão de projectos que afectem, total ou parcialmente, um conjunto arquitectónico, mas de diferentes entidades públicas com poderes sobrepostos e, muitas vezes, conflituantes.

De facto, para além da existência de atribuições concorrenciais, avultam também diferentes abordagens às intervenções. E a existência de planos de pormenor de reabilitação urbana e de planos de pormenor de salvaguarda, que poderão ter o mesmo objecto territorial, são a manifestação dessa tensão sempre latente.

Os próprios princípios enformadores da acção da administração são igualmente díspares. A visão patrimonial atende aos princípios do respeito pela autenticidade, da integridade ou da intervenção mínima³², enquanto a actividade de reabilitação encontra a sua razão de ser na (re)funcionalização de espaços através da *modernização através da remodelação* ou na *beneficiação dos sistemas de infra—estruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos*.

Com isto não pretendemos veicular a total incompatibilidade de objectivos e princípios gerais, na medida em que o legislador, sensível a este foco de tensão, tentou mitigar potenciais conflitos assegurando alguma concordância prática entre ambos. As disposições dos artigos 21.º e 24.º, n.º 3, do Decreto—Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, ou o artigo 70.º do Decreto—Lei n.º 309/2009, da mesma data, são disso exemplo³³.

²⁹ Cf. artigos 3.º, 4.º e 11.º.

³⁰ Muito embora se desconheça de que forma se estruturará esta tutela.

³¹ Cf. Fernandes Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 1.º vol., págs. 192 e 193.

³² Princípios presentes, por exemplo, na Carta de Veneza de 1964 ou na de Carta de Cracóvia de 2000.

³³ Sobre esta matéria, cf. Paula Cabral Oliveira, «Reabilitação Urbana e Tutela dos Centros Históricos», in *Direito do Urbanismo e Ambiente — Estudos Compilados*, Lisboa, 2010, págs. 54 a 76.

E chegamos à questão controversa de saber qual o regime jurídico vigente e eficaz aplicável aos conjuntos arquitectónicos.

Até à publicação do Decreto-Lei n.º 309/2009, a disciplina aplicável aos conjuntos situava-se nas seguintes disposições da Lei de Bases: artigo 15.º, n.º 3 (categorias de bens), artigo 24.º, n.º 3 (prazos gerais para a conclusão do procedimento de classificação e inventariação), artigo 39.º, n.º 3 (inscrição no registo predial dos imóveis que integram o conjunto), artigo 41.º, n.º 2 (inscrições e publicidade em conjuntos), artigo 44.º, n.os 1, 2 e 3 (defesa da qualidade ambiental e paisagística), artigo 51.º (intervenções em conjuntos), artigo 53.º (planos de pormenor de salvaguarda), artigo 70.º, al. c) (componentes do regime de valorização), artigo 113.º (disposições finais e transitórias avulsas) e, por fim, o artigo 114.º, n.º 3 (normas revogatórias e inaplicabilidade).

Mostrando-se carecidas de desenvolvimento, algumas destas normas só vieram a ter concretização com a publicação do Decreto-Lei n.º 309/2009, que, além de ter densificado alguns aspectos procedimentais em matéria de classificação, veio a dedicar o seu capítulo IV aos conjuntos e sítios.

Contudo, o diploma de desenvolvimento da Lei de Bases não prescreveu um regime transitório de protecção, pois apenas ordenou a revisão dos actos de classificação (dos conjuntos e sítios), em conformidade com as suas normas e em prazo a estabelecer através de despacho do membro do Governo responsável pela área da Cultura³⁴.

Assim, temos uma Lei de Bases que — para além das normas mencionadas em que se refere expressamente aos conjuntos — não opera qualquer outra distinção entre normas aplicáveis às diferentes categorias de bens culturais (monumento, conjunto e sítio) e que, para adensar a complexidade, prescreve no seu artigo 113.º que a «legislação especial assegurará um regime transitório de protecção urbanística aplicável aos conjuntos e sítios já classificados ou àqueles que o venham a ser até à entrada em vigor da legislação e dos instrumentos que tornem exequível o disposto nos artigos 53.º, 54.º e 75.º da presente lei».

De outra banda, temos um decreto-lei de desenvolvimento *que não assegura um regime transitório de protecção urbanística aplicável aos conjuntos e sítios* e que remete para despacho o prazo de adaptação dos anteriores actos de classificação às suas normas.

Encontra-se de tal modo dificultada a actividade do intérprete, que a prática administrativa simplesmente resultou na aplicação do quadro normativo dos bens culturais com a categoria de *monumento* aos imóveis que integram a categoria de *conjunto*, ou seja, todas restrições de utilidade pública próprias dos *monumentos* (designadamente a emissão de autorizações, exercício do direito de preferência ou benefícios fiscais) têm vindo a ser consideradas de aplicação extensiva aos imóveis que integram *conjuntos* inscritos na lista do património mundial. Assim sucede face à indeterminação do regime de protecção aplicável a estes imóveis e ao disposto no artigo 15.º, n.º 7, da Lei de Bases, que, a partir do seu elemento literal, tem avivado algumas discussões sobre a remissão para um regime específico³⁵.

Na verdade, se viermos a aquiescer no entendimento de que o sentido desta norma é tão só o de clarificar que esses bens integram a lista dos bens classificados como de interesse nacional, mas que não seguem o regime desses bens, damos por assente a ausência de mecanismos de salvaguarda destes bens³⁶, erigindo-os a um estatuto meramente honorífico.

³⁴ Cf. Despacho n.º 14523/2010, de 10 de Setembro, do Secretário de Estado da Cultura, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 182, de 17 de Setembro.

³⁵ Entre outros, veja-se João Martins Claro, «Notas sobre o regime jurídico de protecção dos bens culturais imóveis», in *Actas do Colóquio "Direito do Património Cultural e Ambiental"* realizado em Monserrate em 07/06/2005, pág. 46 e 47; ou José Casalta Nabais, «Considerações sobre o quadro jurídico da protecção do património cultural», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, Vol. I, Coimbra, 2006, pág. 733.

³⁶ José de Melo Alexandrino, «O conceito de bem cultural», lição policopiada ao curso de pós-graduação em Direito da Cultura e do Património Cultural, 2009, pág. 11.

5. Notas (in)conclusivas

Ao longo deste excurso, procurou-se, compulsando os diferentes instrumentos internacionais, identificar o conceito de conjunto arquitectónico que deverá servir de base à salvaguarda destes bens culturais. De facto, a remissão para os termos em que tais categorias se encontram definidas no direito internacional, que, nos seus diferentes instrumentos, incorpora diferentes definições, exige algum trabalho de subsunção.

As formas de protecção preconizadas para os conjuntos arquitectónicos foram igualmente objecto de análise, demonstrando-se, de alguma forma, a incompletude do ordenamento jurídico do património cultural, em especial no que respeita à inventariação dos bens culturais. A qualificação dos planos de pormenor de salvaguarda como planos municipais de ordenamento do território constituiu, no nosso entendimento, uma opção errada no quadro do sistema de gestão territorial.

A concatenação do Decreto-Lei n.º 140/2009 com o regime jurídico da urbanização e edificação mereceu o nosso exame, designadamente no atinente às soluções técnicas concretizadas, que nalguns casos parece comprometerem a celeridade do controlo administrativo das operações urbanísticas.

A partir destas breves linhas evidenciou-se a incompreensão dos conjuntos arquitectónicos, enquanto bens culturais, traduzida, designadamente, na hesitação ou inacção do legislador quanto às suas formas de salvaguarda. Será forçoso admitir que, embora a adesão às convenções internacionais tenha induzido uma transposição para a legislação nacional de alguns princípios de salvaguarda, a interpretação do acervo normativo vigente suscita dúvidas que importaria a curto prazo dissipar ou corrigir.

De outra banda, coincidindo os conjuntos arquitectónicos com áreas preferenciais de intervenção urbanística, com uma tónica dominante na reabilitação urbana — cada vez mais apregoada como alternativa à nova construção —, coloca-se com premência a necessidade de acautelar, em simultâneo, o interesse cultural que emerge do bem.

Hugo Teles Porto

Jurista da Direcção Regional de Cultura do Alentejo