

# As ONG do Património no terreno

*Mais protagonismo na exigência  
do cumprimento da Lei*

Vítor Cóias | Fórum do Património '17 | [vitorcoias@gestip.pt](mailto:vitorcoias@gestip.pt)

*Apesar de todos os alertas, nomeadamente os veiculados pelas várias dezenas de ONG do Património reunidas no Fórum de 10 de abril de 2017, a salvaguarda do Património Cultural Construído (PCC) do País continua a ser motivo de grande preocupação. Em Lisboa, no Porto e noutras cidades do País, multiplicam-se os empreendimentos imobiliários incompatíveis com as características dos imóveis e as obras de reabilitação norteadas apenas pela maximização do lucro imediato.*



1 e 2 | Forte de S. António da Barra (Estoril), na actualidade.

3 | Forte de S. António da Barra (Estoril), 1986.

**G**raças ao alegado contributo do turismo para o aumento do investimento estrangeiro, para o crescimento das receitas da restauração, da hotelaria e de outras atividades ou para a criação de emprego<sup>1</sup>, e à influência avassaladora da aliança do respetivo lóbi com o da construção e do imobiliário, um ambiente de facilitismo envolve o licenciamento de operações de reabilitação urbana com impacto negativo sobre o caráter e autenticidade dos centros e bairros históricos e a vida dos moradores.

O Fórum do Património 2017 (FP'17) assumiu claramente na sua Declaração Final (DF) o empenho de mobilizar as Organizações da Sociedade Civil dedicadas à defesa da herança cultural, de modo a implementar uma estratégia comum. Tal estratégia encontra-se plasmada nas 12 ações concretas que as ONG subscritoras da DF se comprometeram a desenvolver em conjunto. Tais ações foram agrupadas em três linhas mestras: uma respeitante às **ONG** propriamente ditas, outra à **Lei** e uma terceira ao **Estudo, o Ensino e a Formação**.

O presente texto refere-se à segunda daquelas linhas mestras, a Lei, e parte do pressuposto de que essa mesma Lei, incluindo os diversos planos e demais instrumentos legais e regulamentares, defende adequadamente o PCC, só não surtindo os desejados efeitos porque não é corretamente aplicada ou é, de todo, ignorada. Assim sendo, torna-se necessário um maior protagonismo, no terreno, das ONG que aderiram ao FP'17, exigindo o cumprimento da

Lei nas operações urbanísticas<sup>2</sup> que envolvam o PCC, nomeadamente, a rigorosa adoção dos princípios consignados nas Leis de Bases do Património Cultural e da Política Pública de Solos, do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, bem como das medidas de valorização e proteção constantes dos Planos Municipais de Ordenamento do Território e dos Planos de Salvaguarda em vigor.

É consensual que as ONG do Património têm legitimidade para ser parte ativa nos processos de licenciamento municipal e, por essa via, promoverem a adoção de boas práticas e prevenirem operações urbanísticas lesivas do PCC, designadamente nos centros e bairros históricos. Têm também legitimidade, através de meios cautelares e da ação popular, para sustentar empreendimentos que tenham sido indevidamente licenciados, mesmo que envolvam edifícios não classificados, desde que possuam reconhecido valor histórico-artístico.

Em qualquer intervenção das ONG ao longo do processo a seguir descrito a postura adotada deve ser preferencialmente colaborante, quer junto do promotor, quer junto das diversas entidades que possuem competências sobre o PCC, nomeadamente:

- **Câmaras Municipais**, que são as entidades licenciadoras, com competências respeitantes às áreas ou imóveis integrados em Planos de Salvaguarda, aos Imóveis ou Conjuntos classificados de Interesse Municipal ou listados no PDM;





4



5



6

- **DGPC**, com competências respeitantes aos Imóveis ou conjuntos classificados;
- **Direções Regionais da Cultura**, com competências respeitantes às Zonas de Proteção.

Procurar-se-á, deste modo, em execução dos princípios e objetivos previstos nas referidas leis, contribuir para a melhoria do empreendimento em causa, tendo em vista quer a salvaguarda da sua identidade histórica quer a sua integração harmoniosa no conjunto urbanístico em que está inserido.

Verificando-se que os contributos das ONGs não foram acolhidos, haverá então que entrar numa fase contenciosa, para defesa dos princípios e valores contidos nas citadas leis e, se for o caso, nos regulamentos dos Planos Municipais de Ordenamento do território e dos Planos de Salvaguarda em vigor.

A intervenção das ONG em defesa do PCC pode justificar-se ao longo das diversas fases por que, no atual contexto de intensa atividade imobiliária, podem passar os locais, imóveis ou conjuntos com valor patrimonial, ou seja, os alvos potenciais de operações urbanísticas.

Numa **primeira fase**, esses locais, imóveis ou conjuntos encontram-se numa situação expectante, não raro em acentuada degradação resultante de aparente abandono, frequentemente agravada por vandalismo. Nesta fase, as ONG podem iniciar um procedimento administrativo requerendo à câmara para, ao abrigo do artigo 89.º do RJUE – Regime jurídico da urbanização e da edificação, intimar o proprietário a realizar obras gerais de con-

servação, devendo a câmara substituir-se ao mesmo caso não sejam realizadas no prazo estabelecido, tomando posse administrativa do imóvel (artigo 91.º do RJUE)<sup>3</sup>.

Caso o procedimento administrativo junto da câmara não resulte, por exemplo, por esta alegar que o imóvel é propriedade do Estado, as ONG têm legitimidade para avançar com uma providência cautelar junto do tribunal com jurisdição sobre a área onde aquele se localiza, apoiando-se em pareceres de técnicos de reconhecida competência.

Numa **segunda fase**, o processo de licenciamento ainda não se iniciou, mas já existe um Pedido de Informação Prévia (PIP), que é vinculativo. Nesta fase, as ONG podem dirigir requerimentos à câmara municipal ou à DGPC pedindo informação sobre o teor do PIP. Com base nesta informação deve ser possível referenciar e avaliar eventuais más práticas, nomeadamente a compatibilidade entre o programa e as características do edifício.

Durante esta fase, quer ao nível da autarquia, da DGPC ou das Direções Regionais da Cultura, pode ser detetado o não cumprimento pelos técnicos dos serviços envolvidos dos planos e regras de salvaguarda estabelecidas. Podem também ser detetadas decisões finais pelas chefias (Vereadores do Urbanismo das autarquias, Diretores de Departamento, Diretores da Direção-Geral ou das Direções Regionais da Cultura, etc.) que contrariam pareceres ou informações elaboradas pelos técnicos em consonância com os ditos planos e regras de salvaguarda.

**4 a 5** | Forte de S. António da Barra (Estoril), antes da saída do Instituto de Odivelas (IO).

**6 a 9** | Forte de S. António da Barra (Estoril), na actualidade.

No primeiro caso, é necessário referenciar o departamento (câmaras, administração central) ou mesmo, o técnico que produziu a informação ou parecer e agir nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo – Reclamação ou recurso hierárquico, neste último caso, com a interposição de recurso hierárquico para o órgão superior da entidade administrativa.

No segundo caso, a via a seguir é o recurso aos meios jurisdicionais – tutela cautelar e ação popular, com base na falta de fundamentação da decisão tomada pela chefia.

Uma **terceira fase** é aquela em que se vai iniciar ou já se encontra a decorrer um processo de licenciamento. Também nesta fase, a atuação das ONG deve ser o mais possível de caráter preventivo: as ONG presentes nos locais envolvidos devem estar atentas e atuar logo que tenham conhecimento do início do procedimento de licenciamento, quer porque as câmaras municipais são obrigadas





7



8



9

a divulgar no local da intervenção o início do procedimento, quer por qualquer outra via fidedigna. Tal como na fase anterior, podem ser detetadas situações de incumprimento dos planos e regras de salvaguarda estabelecidas, ou de decisões finais arbitrárias, que suscitem reações idênticas às acima descritas.

Nesta fase, uma ou mais associações que tenham no seu estatuto a missão de defesa do PCC, devem requerer atempadamente a participação no procedimento administrativo, ao abrigo do Art.º 52.º da Constituição, da Lei 83/95, da ação popular, e da Lei 107/2001, de bases do património cultural.

Deste modo, as ONG selecionadas constituem-se desde logo como parte interessada no procedimento, designam um ou mais representantes que, antes de se obter o ato final do licenciamento, participam na tramitação e são ouvidos na audiência de interessados. Através da participação no procedimento, as ONG podem veicular as boas práticas defendidas pelo FP'17, e argumentar, se necessário, apoiando-se em pareceres de técnicos de reconhecimento da competência, para desmontar argumentos como de que a manutenção de elementos de valor "não é viável" ou de que o objeto da intervenção "não está classificado". Ao limite, as associações constituídas interessadas podem opor-se a qualquer ilegalidade (desrespeito por legislação ou regulamentação aplicável) detetada no procedimento, podendo, inclusive, em caso de incumprimento reiterado, solicitar, através de procedimento administrativo junto do responsável pelo departamento envolvido, a substituição dos técnicos que produziram

as informações ou pareceres contrários aos planos e regras de salvaguarda estabelecidas. É, no entanto, necessário fundamentar a solicitação com um relatório técnico que analise os projetos em causa, no sentido de concluir pela ilegalidade na atuação e do inerente prejuízo para a defesa do património cultural.

Uma **quarta fase** corresponde à deteção tardia da agressão ao PCC ou ao não acatamento das recomendações ou chamadas de atenção durante a fase de licenciamento. Nesta fase as ONG selecionadas para acompanhar o processo recorrem à providência cautelar, seguida da ação popular, com a vantagem que as associações intervenientes já possuem, nessa altura, um volume significativo de informação para municiar essas diligências.

Para a implementação desta estratégia é necessário que as ONG no terreno disponham de redes de contactos que lhes permitam obter informação fidedigna e atempada, essencial para a deteção precoce de intervenções potencialmente lesivas do PCC.

Constata-se a necessidade de as ONG atuantes disporem, em qualquer das fases de intervenção acima referidas, de um suporte técnico constituído essencialmente pelas seguintes especialidades:

- Engenharia civil/urbanismo
- História da arte
- Arqueologia
- Arquitetura/Arquitetura paisagista.

A fim de apoiar as ONG, e sem prejuízo destas possuírem os seus próprios contactos, o

FP'17 propõe-se disponibilizar, com o apoio de entidades como a comissão portuguesa do ICOMOS, uma bolsa de técnicos de reconhecimento da competência em cada um destes domínios.

Em conclusão, a Lei põe à disposição dos cidadãos e das suas organizações de base várias oportunidades de intervenção, ao longo do desenvolvimento duma operação urbanística em área sensível do ponto de vista patrimonial, que lhes permitem acautelar a compatibilidade dessa operação com a salvaguarda do Património Cultural Construído. Importa que essas oportunidades sejam diligentemente aproveitadas.

*\* Este texto contou com a colaboração do Dr. José Miguel Sardinha, Mestre em Direito, Ciências Jurídico-Políticas, pela Faculdade de Direito de Lisboa, que exerce a advocacia na área do Direito Administrativo.*

#### NOTAS

1. Faltam estudos que demonstrem que o contributo real para a economia da política que vem sendo seguida é modesto e insustentável. Está provado que a maioria dos empregos são precários e mal pagos... mas mais graves são os efeitos sociais: matam-se as cidades, ao promover o despejo dos seus habitantes.
2. Designação adotada pelo Decreto-Lei 555/99, de 16 de dezembro, para os loteamentos urbanos, obras de urbanização e obras particulares.
3. Uma ação preventiva interessante a implementar neste contexto será o estabelecimento de um conjunto de "cláusulas técnicas especiais" que assegurem a salvaguarda do valor patrimonial nas hastas públicas levadas a cabo pelas câmaras aquando do arrendamento, concessão ou alienação de imóveis classificados. Tal desiderato poderá ser conseguido através de um protocolo do FP'17 com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) ou com Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico (APMCH), ou com as duas entidades.