

Universidade de Lisboa  
Faculdade de Direito - BIBLIOTECA

C02-1787

*Cláudio Augusto Figueira*  
Direito do Património Cultural,  
Direito do Urbanismo, Património Ambientado:  
o que os une e o que os separa?

R E V I S T A  
D A F A C U L D A D E  
D E D I R E I T O  
D A U N I V E R S I D A D E  
D E L I S B O A

Comitê Editorial

ENTRADA  
2002.06.25



2002.06.25  
Reg. ULEB 037136  
N.º 1

Carla Amado

**DIREITO DO PATRIMÔNIO CULTURAL,  
DIREITO DO URBANISMO, DIREITO DO AMBIENTE,  
O QUE OS UNE E O QUE OS SEPARA (\*)**

CARLA AMADO GOMES (\*\*)

**SUMÁRIO**

0. INTRODUÇÃO .....	Pp. 353
1. O PATRIMÔNIO CULTURAL, O URBANISMO E O AMBIENTE: todos dife- rentes, todos iguais? .....	354
2. DIREITOS DO PATRIMÔNIO CULTURAL, DO URBANISMO E DO AMBIENTE: qualquer semelhança ... é mera coincidência? .....	357
3. A FIMAL: um Direito à diferença? .....	359
0. INTRODUÇÃO .....	359

Assiste-se atualmente, ao nível do Direito Administrativo, a uma verdadeira explo-  
são de ramos específicos. Este fenómeno tem explicações de vários índole, que se condi-  
cionam reciprocamente:

- em primeiro lugar, a razão mais óbvia de surgimento da intercepção jurídica-orien-  
tamento nos factos da vida, ou seja, o surgimento de novas necessidades de regu-  
lamentação em domínios antes ignorados;
- em segundo lugar, do ponto de vista político, ele prende-se com um activismo  
do Estado Social no sentido de tomar como suas determinadas tarefas, antes  
indiscutivelmente remediadas para o livre jogo das leis do mercado ou da cultura;
- em terceiro lugar, do ponto de vista social, a nova postura do Estado vai indi-  
zar nos cidadãos um crescente interesse pela melhoria da qualidade de vida, a  
qual, superados os limites mínimos de sobrevivência, se vai orientar no sentido  
da afirmação de uma cidadania cada vez mais preenchida por valores de solida-  
riedade comunitária.

(\*) O texto corresponde a uma a sua tese de mestrado em Direito do Património Cultural, sob a orientação do Professor Doutor Sérgio Correia e do Doutor José Manoel de Vasconcelos, na Faculdade de Direito de Lisboa.  
(\*\*) Assistente da Faculdade de Direito de Lisboa.  
35-F0111.

**OFERTA**

Natureza que estas novas tarefas do Estado e interesses do indivíduo enquanto membro numa comunidade, vão estar, da parte do legislador — constitucional, primeiro, se faz em atenção aos seus contornos específicos.

O património cultural, o urbanismo e o ambiente, são exemplos destes novos interesses, estatais e comunitários. O núcleo desta exposição é demonstrar se, e em que medida, os diferentes nomes correspondem a diversas realidades. A exposição terá, obviamente, que iniciar-se com uma pesquisa dos dados concretos: mas não poderá deixar-se por aí, em virtude da falta de clareza destes.

Partindo destas premissas, o caminho a percorrer iniciará-se na Lei Constitucional (LPC) e continuará pelos artigos da Lei 13/85, de 5 de Julho (Lei do Património Cultural = LPA), da Lei 13/98, de 11 de Agosto (Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo = LOTU), e da Lei 11/87, de 7 de Abril (Lei de Bases do Ambiente = LBA). Esta última parece determinar a união dos três sob a mesma égide do ambiente, em virtude da concepção abrangente que preside à definição deste (1). No entanto, a leitura crítica das referências legais permitir-nos-á distinguir as diferenças existentes entre as três realidades, justificando a separação dos objectos (2). No balanço final, já esclaremos em condições de avaliar se património cultural, urbanismo e ambiente são ou não mais diferentes do que parecem (3).

## 1. O PATRIMÓNIO CULTURAL, O URBANISMO E O AMBIENTE: todos diferentes, todos iguais?

Conhecemos a essência indagação pelo património cultural. A nossa Constituição faz-lhe referência no contexto do direito à fruição e criação culturais (artigo 78.º, especialmente 1.ª, in fine). Ao Estado e demais agências culturais cabe também a promoção, salvaguarda e valorização do património cultural, "constituindo o elemento vivificador da identidade cultural" (artigo 11.º, alínea c)).

Mas, o que deve entender-se por "património cultural"? A LPA, através da definição, no artigo 1.º, é o conjunto de bens, materiais — os quais, de acordo com o artigo 7.º, 1.ª, podem ser imóveis ou móveis, identificando-se nisto nos termos previstos no artigo 8.º — e imateriais "que, pelo seu reconhecimento valor próprio, devam ser considerados como de interesse relevante para a permanência e identidade da cultura portuguesa através do tempo". Há aqui uma tímida influência do conceito de *Baumkultur* desenvolvido pela comissão FRAKCHESCHI entidade incumbida da missão de efectuar um levantamento das condições exigidas para a protecção e valorização dos objectos de interesse histórico, artístico, arquitectónico e paisagístico em Itália. Com efeito, dos trabalhos realizados por esta comissão identificou-se o bem cultural como *Baumkultur* "a realização material que reveste valor de cultura" (1).

Passemos agora ao urbanismo. A Constituição dedica-lhe, desde a revisão constitucional de 1997, uma disposição, em conjunto com a habitação: o artigo 65.º Neste novo texto, em cuja epígrafe passou a ler-se "habitação e urbanismo", o urbanismo — tal qual melhor: a política territorial — surge como um objectivo a concretizar através da acção concernida das entidades públicas (2). Estado, regiões autónomas e autarquias locais —, as quais cabe, para além da definição de "regões de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no "as apropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística" (3).

O urbanismo revêla, portanto, do interesse do Estado numa concreta gestão do uso e transformação dos solos urbanos, no seja daqueles que mais directamente se relacionam com o espaço da cidade — da urbe. Isto para distinguir o urbanismo de uma realidade que lhe está próxima e que a Constituição se preocupou em distinguir, que é o ordenamento do território, realidade mais vasta e abrangente e à qual o urbanismo tem de se subordinar (note-se a alusão da Lei Fundamental à criação de instrumentos de planeamento territorial) (4).

Também a LOTU faz referência a essa distinção, que se nota, sobretudo, ao nível da incidência territorial, e não tanto no plano dos objectivos. É assim que, no artigo 1.º, n.º 2, se pode ler que "a política de ordenamento do território e de urbanismo define e integra as acções promovidas pela Administração Pública, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, social e cultural integrada, harmoniosa e sustentável de País, das diferentes regiões e aglomerações urbanas".

Finalmente, a Constituição dedica uma disposição ao ambiente. No artigo 66.º, depois de se consagrar o direito de todos ao ambiente e o correlativo dever de o defen-

Assembleia da República, II-A, de 16 de Janeiro de 1999, pp. 233 (segunda ocorrência), no artigo 2.º, 1.ª, uma esteção mais oportuna da definição de "património cultural" (artigo 78.º, especialmente 1.ª, in fine), a expressão "património cultural" tomou o lugar de "património cultural português" (artigo 78.º, especialmente 1.ª, in fine). No n.º 2, no mesmo artigo referiu-se ao interesse cultural relevante em virtude da importância dos valores "de ordem histórica, arqueológica, geológica, paisagística, singular, etc.". Além de "interesses históricos e património cultural", as "ações de valorização" que consistem em "proteger, estudar, conservar e divulgar os bens culturais" (artigo 11.º, alínea c)).

Para uma apresentação desta proposta de revisão legislativa, J. A. Filipe Aires Assunção, "Uma nova lei de bases para o património cultural", in CCL, n.º 32, 1999, pp. 5-54; 13-24.

(2) Lira e Viana, "Um critério de distinção de 'património cultural'", no contexto da política urbanística, pode ver-se em A. Soares Figueira, "Urbanismo, ambiente e território", in *Revista* 1998 n.º 7, pp. 19-28; 48-41.

(3) Obrigação que, de acordo com A. Soares Figueira, "Al. Bases Urbanísticas", comparece à proposta de lei de urbanismo — *Comunicação de IV.ª sessão legislativa*, Lisboa, 1999, p. 103.

(4) Bases do Ambiente, no sentido da reconstrução do território no espaço da cidade, Urbanismo, Território e Ambiente, in *Política Urbana e do Território*, in *Revista*, 1997, n.º 1, pp. 11-21; 11-13. Cf. também, a par da legislação em vigor, a Lei 11/87, de 7 de Abril, Lei de Bases do Ambiente, e o projecto de lei, aprovado em 1997, pp. 13-14, do território por *Eleitos de Novembro de 1997*, in *Revista*, 1997, p. 91.

(1) Sobre o conceito de *Baumkultur*, e o novo "património cultural na Constituição", in *Política Urbana e do Território*, in *Revista*, 1997, p. 11-21; 11-13. Cf. também, a par da legislação em vigor, a Lei 11/87, de 7 de Abril, Lei de Bases do Ambiente, e o projecto de lei, aprovado em 1997, pp. 13-14, do território por *Eleitos de Novembro de 1997*, in *Revista*, 1997, p. 91.



da LBA. Esta *consilium*, salvo melhor opinião, um visto derivado da *coçção* simples da natureza, da visão *graminiana*, finalmente não unitária, que pretende "reduzir à escala Ambiente só faz sentido se reduzido ao seu núcleo próprio, que é o da preservação da gestão racional daqueles" (19). O resto, é com outros ramos do Direito:

1. O Direito do Património Cultural tutela a memória de um povo, o passado, enquanto o Direito do Ambiente visa assegurar, de forma indirecta, a sobrevivência física dos membros de uma comunidade, actuais e vindouras, ou seja, o presente e o futuro, com valores ecológicos, obra humana com obra natural.

1.1. Mesmo no plano que poderia causar mais controvérsia, o dos sítios — "obras artísticas e homogêneas, de maneira a parecerem ser delimitados geograficamente (ruínas, ruínas) — a diferença histórica, arqueológica, alfabética, científico ou social" (típico exemplo a uma obra da Natureza particularmente bela ou impressionante do ponto de vista geológico, ou a uma conjugação de elementos naturais cujo engastamento esteja entranhado na história de uma dada região", se o que se protege "é a beleza natural, enquanto fruto de prazer ou espanto para o homem, "perpetuando uma visão estética da natureza", então, encontrar-nos-emos de pleno no âmbito do Direito do Património Cultural, enquanto como jurídico que tutela valores de civilização.

2. O Direito do Urbanismo contempla uma série de instrumentos através dos quais se pretende promover a correcta gestão de um espaço urbano, não garantir condições de indústrias que reflectem traços da memória de uma comunidade. Naturalmente que, sendo áreas muito próximas, poderá haver *entrançamento* de finalidades. Observem-se os *trunfos* objectivos do ordenamento do território e do urbanismo, "a melhoria das condições de vida e de trabalho das populações, ao respeito pelos valores culturais, ambientais e paisagísticos" e "a reabilitação e a re-valorização dos centros históricos e das elementos do património cultural classificados", respectivamente.

2.1. A maior *congruência* parece ocorrer quando há normas que almejam, simultaneamente, a *congruência* do ordenamento urbanístico e a *integração*, nesse espaço, de um *lugar* singular, pois o que *preservativamente* se tenta é a *preservação* das *características* do *meio* urbanístico, com *eventuais* *cedências* de um ou outro lado, atendendo à *concreta* *integração* do *lugar* e à *sua* *finalidade*.

3. O Direito do Ambiente deve circunscrever-se a um objecto mais operativo, que permita *centralizar* os *esforços* em *lugar* de *políticas* *coerentes*. Em *outras* *opiniões*, essa *redução* *passaria* pela *eleição* de *objectos* mais *delimitados*: os *recursos* *naturais*, essa *o* *Direito* *dos* *Bens* *ambientais* *equilibrados* "em *conjunto* de *nomes* que *regulam* as *inter-*  
*venções* *humanas* sobre *os* *bens* *ecológicos*, de *forma* a *promover* a *sua* *preservação*, e *inter-*  
*impedir* *destinações* *irrevulsíveis* para *a* *sustentabilidade* *equilibrada* *dos* *ecossistemas* e *a* *sua*  
*conser* *as* *condiçoes* que *os* *lesam* na *sua* *integridade* e *capacidade* *regenerativa*" (11);  
3.1. E não nos parece que se garanta em *construções* *concretas* como os *de* *ambiente*  
*dimensão* *de* *combate* *à* *poluição* *urbana*, de *melhoria* *do* *ambiente* *construído*, pela *via*  
*criação* *e* *valorização* *dos* *espaços* *restritos* *na* *cidade*" (12). Salvo o devido respeito, o  
*combate* *à* *poluição*, sempre que *este* *ver* *em* *cuja* *a* *salvaguarda* *de* *valores* *humanos*, *per-*  
*tence* *ao* *âmbito* *do* *Direito* *da* *Saúde* *Pública* (13); a *melhoria* *do* "ambiente *construído*"  
*Urbanismo* (14); a *salvaguarda* *dos* *centros* *históricos* é *do* *foro* *do* *Direito* *do* *Património*  
*Cultural*, e a *criação* *e* *valorização* *dos* *espaços* *naturais* *da* *cidade* *fará* *parte* *do*  
*Direito* *do* *Ambiente*.

Em conclusão (e apesar da *torçção* *do* *ambiente*...): o *Direito* *do* *Património* *Cul-*  
*tural* *tutela* *valores* *de* *civilização*, *desprezando* *a* *intervenção* *de* *entidades* *públicas* e *pi-*  
*recta* *ordenação* *do* *espaço* *da* *cidade*, *limitando* *as* *actividades* *de* *ocupação*, *uso* *e*  
*transformação* *dos* *solos* *urbanos*; o *Direito* *do* *Ambiente* *deveria* *considerar-se* *como* *o* *con-*  
*junto* *de* *normas* *que* *regulam* *as* *intervensões* *humanas* *sobre* *os* *bens* *ecológicos*, em *sen-*  
*ção* *à* *sua* *adequada* *preservação* *e* *desenvolvimento*.

3. A FINAL: um Direito à diferença?

Após esta brevíssima análise, poder-se-á questionar o porquê deste purismo. Não  
é uma *mera* *leitura* *socialista*, antes *pode* *revelar-se* *importante* *a* *visão* *trilógica*. Conforme  
refere FREITAS DO AMARAL, definir os *objectos* *específicos* *dos* *vários* *ramos*. Conforme  
— *admitindo*, *obviamente*, que *existem* *razões* *que* *justificam* *a* *sua* *salvaguarda* —  
em *cada* *dono*, *lidarmos* *com* *princípios* *diversos*, *quer* *ao* *nível* *da* *integração* *das*  
*suas* *funções*, *quer* *ainda* *para* *efeitos* *de* *apertamento* *das* *visões* *de* *tutela* *dos* *direitos* *dos*

(19) D. FREITAS DO AMARAL, *Subsídios*, ... cit., p. 21.  
(20) Como lecturas de referência no ramo do ambiente como objecto de estudo do Direito do Ambiente, ver *RTA*, n.º 11/12, 1969, pp. 43 seqs., 58 seqs.

(11) CUEVA ANTONIO GOMEZ, *O ambiente*, ... cit., p. 58.  
(12) F. ALVES CORREIA, *Urbanismo*, ... cit., p. 101.  
(13) Sobre o conteúdo de saúde pública, vide o *Curso* *de* *saúde* *pública* *na* *Universidade* *de* *Lisboa*, *1999*, p. 9 e seguintes capítulos.  
(14) Cf. as observações de J. MORAES DE ALMEIDA sobre a *relação* *entre* *urbanismo*, *urbanismo* *e* *património* *cultural* *colocadas* *na* *resposta* *de* *o* *procurador* *geral* *de* *república* *de* *Lisboa*, *em* *17* *de* *maio* *de* *1983*, *em* *per-*  
*tina* *de* *jurisprudência* — *Revista* *de* *jurisprudência*, *n.º* *1* / *DA*, 1983, número especial, pp. 89 seqs., 92.

Particulares (15). Não acrescentávamos até mais um ponto, e já elaboração e implementação de políticas de protecção do património, do urbanismo e do ambiente que, sob pena de falta de coerência e dispersão, devem focalizar-se em objectos bem definidos (16). Não é demais sublinhar a intercomplementaridade dos ramos em causa. A harmonização de vários aspectos, muitas vezes perseguidos através de um mesmo instrumento jurídico (17). Uma mesma norma pode almejar a protecção de um mesmo instrumento jurídico, a preservação de certas espécies artísticas de um parque em seu redor e a obtenção de um imóvel do ponto de vista da armarção do espaço urbano e eventualmente habitável na sua vizinhança. A norma pode ser a mesma, os interesses protuberantes da qualidade de vida dos mais directamente afectados pela sua incidência. Apesar de uma vez mais ao estabelecimento de FERRAS DO AMARAL, "uma coisa é distinguir sobreposições, imprecisões, intersecção de conceitos, políticas e normas de natureza conflituosa, e não permitir que a única noção tão ampla e abrangente que tudo possa envolver, Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo e Direito do Ambiente, são todos diferentes, na medida das diferenças.

Lisboa, Março de 2000



(15) D. PINTAS DO AMARAL, *Quilómetros*, cit. p. 21.

(16) J. MOURA LOPES, a prioridade da necessidade de flexibilidade dos objectos do Direito do Património Cultural, e a necessidade de uma abordagem mais ampla e abrangente que tudo possa envolver, em "Direito do Património Cultural", cit. p. 11.

(17) D. FERRAS DO AMARAL, *Quilómetros*, cit. p. 15.