

PRINCÍPIOS DO DIREITO PORTUGUÊS DO PATRIMÔNIO CULTURAL*

José Casalta Nabais**

Resumo: O autor procura revelar a arquitetura jurídica do patrimônio cultural. Depois de distinguir patrimônio cultural e bens culturais e dar conta da diversidade do direito do patrimônio cultural, aborda o quadro geral dos princípios, começando pelo lugar do patrimônio cultural na constituição, em que nota a sua presença nos direitos e deveres fundamentais, na organização econômica da sociedade, na organização dos poderes Estado e na própria garantia da constituição. Percorre depois cada um dos princípios, agrupando-os em razão da sua ligação intrínseca, terminando com algumas reflexões finais chamando a atenção para a necessidade de equilíbrio entre as gerações na tutela e fruição do patrimônio cultural e para os riscos de excessiva museificação do passado e do presente.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Bens culturais. Patrimônio cultural e constituição. Princípios do patrimônio cultural. Solidariedade intergeracional. Museificação.

* Texto elaborado a partir de textos nossos anteriores e da utilização deles no seminário que lecionamos, em 16 de novembro de 2023, no II Curso de Pós-Graduação em Direito do Patrimônio Cultural, promovido e organizado pelo CIDP da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, que teve lugar ao longo do ano de 2023 e foi coordenado pelos Prof. Doutor José Luis Bonifácio Ramos e Dr. João Martins Claro.

** Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Ciências Jurídico-Econômicas (Direito Fiscal) e Doutor em Ciências Jurídico-Políticas. Membro da Associação Fiscal Portuguesa e da Academia Tributária das Américas, da Academia Brasileira de Direito Tributário e Membro honorário do Instituto dos Advogados Brasileiros. Foi Assessor do Tribunal Constitucional de 1985 a 1989 e do seu Presidente de 1989 a 1999, e Membro do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, de 2006 a 2011. Autor de diversos livros, entre eles: *Introdução ao Direito do Patrimônio Cultural*; *Por uma Liberdade com Responsabilidade – Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais e Estudos de Direito do Patrimônio Cultural*. E-mail: casnab@fd.uc.pt

Sumário: 1. Observação preliminar. 2. Ideia sobre o universo do direito do património cultural. 2.1. Património cultural e bens aculturais. 2.2. A relativa diversidade do direito do património cultural. 3. O quadro dos princípios a considerar. 3.1. O nível constitucional. 3.1.1. O património cultural na constituição da pessoa. 3.1.2. O património cultural na constituição da sociedade. 3.1.3. O património cultural na constituição do Estado. 3.1.4. O património cultural como garantia da constituição. 3.2. Uma extensa e densificada rede de princípios relativos ao património cultural. 4. Uma ideia sobre cada um dos princípios de direito do património cultural. 4.1. O princípio da fruição universal. 4.2. O princípio da tutela pública. 4.3. O princípio da unidade de proteção dos bens culturais. 4.4. O princípio da ponderação dos bens jurídicos. 5. O princípio da cooperação. 6. O princípio da participação. 7. Os princípios da inventariação e informação. 8. Os princípios de gestão do património cultural. 9. Os princípios da tutela penal e contraordenacional do património cultural. 10. Algumas reflexões finais. Referências.

Principios del derecho del patrimonio histórico y cultural portugués

Resumen: El autor busca revelar la arquitectura jurídica del patrimonio histórico y cultural. Luego de distinguir entre patrimonio cultural y bienes culturales y dar cuenta de la diversidad del derecho del patrimonio cultural, aborda el marco general de principios, comenzando por el lugar del patrimonio cultural en la constitución, en el que constata su presencia en los derechos y deberes fundamentales, en la organización económica de la sociedad, en la organización de los poderes del Estado y en la garantía de la propia constitución. A continuación se pasa revista a cada uno de los principios, agrupándolos según su vínculo intrínseco, para finalizar con algunas reflexiones finales que llaman la atención sobre la necesidad de equilibrio entre generaciones en la protección y el disfrute del patrimonio cultural y sobre los riesgos de una museificación excesiva del pasado y del presente.

Palabras clave: Patrimonio histórico y cultural. Bienes culturales. Patrimonio cultural y constitución. Principios del patrimonio cultural. Solidaridad intergeneracional. Musicificación.

Índice: 1. Observación preliminar. 2. Idea sobre el universo del derecho del patrimonio cultural. 2.1. Patrimonio cultural y bienes no culturales. 2.2. La diversidad relativa del derecho del patrimonio cultural. 3. El marco de principios a considerar. 3.1. El nivel constitucional. 3.1.1. El patrimonio cultural en la constitución de la persona. 3.1.2. El patrimonio cultural en la constitución de la sociedad. 3.1.3. El patrimonio cultural en la constitución del Estado. 3.1.4. El patrimonio cultural como garantía de la Constitución. 3.2. Una red extensa y densa de principios relativos al patrimonio cultural. 4. Una idea sobre cada uno de los principios del derecho del patrimonio cultural. 4.1. El principio del disfrute universal. 4.2. El principio de protección pública. 4.3. El principio de unidad de protección de los bienes culturales. 4.4. El principio de ponderación de los bienes jurídicos. 5. El principio de cooperación. 6. El principio de participación. 7. Los principios del inventario y de la información. 8. Los principios de la gestión del patrimonio cultural. 9. Los principios de protección penal y administrativa del patrimonio cultural. 10. Algunas reflexiones finales. Referencias.

1 Observação preliminar

Nestas reflexões em sede do património cultural, que são em larga medida repetição e continuação das considerações que vimos fazendo há mais duas décadas, vamos abordar os princípios do direito do património cultural, de modo a que, sob este chapéu da aba larga, proporcionemos uma ideia, naturalmente muito sumária e genérica, sobre os contornos do amplo e complexo quadro ju-

rídico que suporta e delimita o ordenamento normativo do patrimônio cultural, nos tempos que nos é dado viver. O que, como será fácil de compreender, reclama, desde logo, uma observação preliminar.

Tem ela a ver com a circunstância de, segundo nos é dado saber, um número significativo do público deste seminário, ser constituído por não juristas, sendo certo que tanto o tema como o tratamento do mesmo pela minha parte não pode deixar de ser jurídico, pois, como é fácil de compreender, não posso fugir à minha própria sombra. Por isso, aos não juristas solicito a complacência para a minha exposição que, naturalmente, vai ser basicamente jurídica. O que, a seu modo, não é assim tão estranho e, ainda, menos anômalo, porquanto estamos num seminário em *Direito do Patrimônio Cultural*. Para além de que todo o direito, porque constituído por normas que se destinam a disciplinar realidades extrajurídicas, não pode prescindir do conhecimento e compreensão prévios mínimos destas realidades tanto aquando da aprovação das normas como aquando da sua interpretação e aplicação. Que mais não seja para evitar, designadamente, que a perspectiva jurídica ultrapasse a sua estrita função de regulação jurídica, convertendo-se em criação ou invenção de puras realidades ou ficções jurídicas sem a menor adesão às realidades que constituem o seu específico objeto. Por isso, todos quantos contribuam para a criação de normas jurídicas não podem prescindir de cautelas de contenção na aprovação das mesmas.

Um risco que, convenhamos, pode verificar-se de maneira verdadeiramente superlativa no domínio do patrimônio cultural, por este se consubstanciar em diversificadas realidades criadas e vivenciadas, por via de regra, no passado, por vezes longínquo ou mesmo muito longínquo, que se constituíram e se mantêm como traços indelévels da identidade cultural e civilizacional de uma determinada comunidade humana. Realidades culturais que, no presente, devemos, como no-lo impõe a nossa Constituição, no seu artigo 78, preservar, defender e valorizar, para, assim enriquecidas, serem transmitirmos às gerações futuras, para estas poderem usufruir adequadamente das mesmas, em termos de, à luz da compreensão e exigências do presente, as sentirem como fator de identidade e pertença à correspondente comunidade nacional. Um quadro em que é bom que o direito, como instrumento imprescindível à existência e funcionamento das comunidades humanas e da realização humana e comunitária dos seus membros, e que obviamente não pode constituir um fim em si mesmo, respeite os bens que integram o patrimônio cultural que herdamos, honrando a memória das sucessivas gerações que os criaram, preservaram e nos transmitiram.

O que implica, neste domínio, um diálogo diacrônico intergeracional sem preconceitos e, menos ainda, sem sobrançerias da geração atual face tanto às gerações que nos precederam quanto às gerações vindouras, em termos de assegurar o que vimos afirmando desde há alguns anos: que o passado não trame

o presente e que o presente não trame o futuro e vice-versa que o futuro não trame o presente e que o presente não trame o passado, pois a geração atual não passa de um elo, de mais um elo apenas, na já longa cadeia de gerações passadas – para aí mais de trinta gerações de portugueses – e, esperamos que, pelo menos, um não menos longo seguimento desta cadeia de gerações no futuro.¹

Por conseguinte, não percam de vista que a perspetiva do património cultural que aqui trazemos e vamos analisar, é apenas uma entre muitas outras, pois trata-se da perspetiva jurídica, ou seja, vamos examinar o património cultural a partir das normas jurídicas que o regulam ou disciplinam, portanto do ordenamento jurídico que o tem por objeto que, naturalmente, é constituído por normas tanto internas – constitucionais e legais – como internacionais. É óbvio que não vamos cuidar, mesmo em geral, do imenso e praticamente inabarcável mole de normas que estão em causa, mas apenas daqueles princípios jurídicos estruturais que, podemos afirmar, constituem por assim dizer a rede de nervos nevrálgicos do sistema do direito do património cultural. Com o que esperamos oferecer uma visão geral o mais adequada possível do quadro em que assenta o mundo normativo deste tão especial ramo de direito. Visão que, fazemos votos, possa ser partilhada e proporcione de inequívoca utilidade também para o público não jurista. Se conseguirmos este objetivo, estará realizada a tarefa principal desta abordagem dos princípios gerais do direito do património cultural.

Tendo presente quanto vimos de afirmar, depois desta observação preliminar, vamos cuidar do tema em tabela começando por dar uma ideia do universo do direito do património cultural, relacionando o património cultural e os bens culturais e dando nota da relativa diversidade do direito do património cultural. Depois fixar-nos-emos no quadro dos princípios a considerar, revelando a presença do património cultural na Constituição, ou seja, na constituição da pessoa, na constituição da sociedade, na constituição do Estado e na “constituição da constituição”, dando conta de quão extensa e diversificada é a rede de princípios relativos ao património cultural. A seguir, daremos uma ideia de cada um dos princípios gerais do direito do património cultural, agrupando alguns deles mais intrinsecamente ligados. Terminaremos com algumas reflexões finais.

2 Ideia sobre o universo do direito do património cultural

Entrando agora mais propriamente no objeto destas reflexões, os princípios do direito do património cultural, algumas ideias há aqui a reter no respeitante

¹ V. NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2010. p. 24; e Regime dos bens culturais móveis. In: _____. *Estudos de Direito do Património Cultural*. Coimbra: Almedina, 2022. p. 57.

ao universo deste domínio jurídico que se encontra intrinsecamente ligado ao próprio universo do património cultural. O que, sendo este objeto daquele, compreende-se que se imponha começar por dar uma deia do que é o património cultural, mais em concreto da sua relativa diversidade, para depois no fixarmos no direito do património cultural, mais especificamente nos princípios gerais que o integram, pois só destes vamos cuidar. Pelo que, refletindo a diversidade do direito do património cultural a diversidade do próprio património cultural, impõe-se começar por referir que esta diversidade se prende com a própria expressão património cultural face à expressão bens culturais.

2.1 Património cultural e bens aculturais

Pois bem, nesta sede preferimos trabalhar com a expressão património cultural em virtude desta expressão nos parecer uma expressão mais sintética e adequada, por ser mais omnicompreensiva do amplo universo de bens que integram o património cultural,² do que a correspondente de bens culturais. Bens culturais que é a outra expressão, que apareceu em 1952 e começou a fazer carreira sobretudo no direito internacional, primeiro na Convenção de Haia para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado, de 14 de maio de 1954 e, depois, nas convenções celebradas sob a égide da UNESCO, de 1970 (relativa às medidas a adotar para obstar à importação, exportação e tráfico ilícito de bens culturais) e de 1972 (sobre a proteção do património mundial cultural e natural).

Entendimento para o qual contribuiu, de modo não despreciando, a sua adoção pela *Comissão Franceschini*,³ a qual, perfilhando um conceito amplo de património cultural, rejeitou, de vez, o entendimento tradicional suportado nas locuções “coisas de arte” e “coisas de interesse artístico e histórico”. Ora, a expressão bens culturais não é, efetivamente, mais do que uma outra maneira de referir o património cultural.

² V. a tal respeito, NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 19 e ss.

³ Uma comissão constituída em 1964, em Itália, designada assim em virtude do seu presidente Francesco Franceschini. Comissão de investigação para a tutela e valorização das coisas de interesse histórico, arqueológico, artístico e da paisagem que concluiu os seus trabalhos em 1966, tendo estes sido recolhidos e publicados em três volumes com o título *Per la salvatezza dei beni culturali in Italia*, onde temos um quadro exaustivo da situação dramática em que se encontrava o património cultural italiano, um conjunto de propostas de reforma, expressas na forma de 84 declarações, contendo a primeira delas justamente a definição de património cultural, e 9 recomendações. Tanto as declarações como as recomendações encontram-se publicadas também na *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1966, p. 19 e ss.

Pelo que património cultural e bens culturais não passam de duas perspetivas, de dois modos de encarar a mesma realidade: a primeira, na sua globalidade; a segunda, nos seus elementos ou componentes constitutivos. Daí que, em princípio, ou seja, sempre que nada se diga em contrário, as expressões património cultural e bens culturais devem ter-se por equivalentes ou sinónimas.

Por conseguinte, a expressão bens culturais, que entrou no nosso ordenamento em 1985, primeiro, pela Lei do Património Cultural⁴ e, depois, pela ratificação, nesse mesmo ano, da Convenção da UNESCO, celebrada em Paris em 14 de novembro de 1970, relativa às medidas a adotar para obstar à importação, exportação e tráfico ilícito de bens culturais,⁵ pode, a nosso ver, polarizar o regime jurídico de todo o património cultural sem risco de excluir dele qualquer segmento. Por isso, o património cultural pode ser visto como um conjunto de bens culturais, um conjunto de bens imateriais (criações jurídicas) que, em alguns casos, estão ancorados em suportes materiais (infungíveis ou fungíveis) e, noutros casos, não dispõem de suporte material (bens culturais imateriais em sentido estrito).

O que, naturalmente, não obsta a que se façam distinções, como ocorre na nossa atual Lei do Património Cultural (LPC),⁶ em que, não obstante se perfilhar uma noção, já de si, restrita de património cultural, excluindo dela o património natural ou ambiental, contrapõe ainda uma noção (ampla) de *património cultural*, integrada por todos os bens culturais, a uma noção (mais restrita) de *bens culturais* reconduzida aos bens culturais materiais, que mais não são do que bens culturais cuja existência ou subsistência não prescindem de um suporte físico.

Olhando para o universo dos bens culturais, é de referir que neste encontramos uma enorme variedade de bens, pois, para além da distinção já mencionada constante da LPC, entre o conjunto de todos os bens culturais, que integram o património cultural, e os bens culturais reportados apenas aos bens culturais materiais, temos face a estes uma relativa diversidade de bens, embora, mais do que colocar o acento tónico no que diferencia os bens do referido conjunto, importe assinalar, sobretudo, o muito que têm em comum. O que tem especial expressão no conjunto de normas que disciplinam o património cultural, ou seja, no direito do património cultural, que, muito naturalmente, se apresenta também relativamente diversificado.

⁴ Lei nº 13/85, de 6 de julho, que constituiu a primeira lei de bases do património cultural português, tendo procurado seguir as orientações do Conselho da Europa.

⁵ Uma convenção que, dada a sua relativa ineficácia, levou a UNESCO a encomendar ao Instituto para a Unificação do Direito Internacional Privado (UNIDROIT) a designada Convenção UNIDROIT. A respeito do tráfico ilícito dos bens culturais, é de assinalar o pioneirismo, a todos os títulos notável, demonstrado pelo legislador português, ao disciplinar, através do Decreto-Lei nº 27.633, de 3 de abril de 1937, o referido tráfico em termos que só bastante mais tarde vieram a ter acolhimento na comunidade internacional – v. MINISTÉRIO DA CULTURA. *Relatório Intercalar da Comissão Encarregada de Elaborar a Nova Lei de Bases do Património Cultural*. Lisboa, 1998, p. 14 e s.

⁶ Que é a contida na Lei nº 107/2001, de 8 de setembro que “estabelece as bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural”.

2.2 A relativa diversidade do direito do património cultural

Aqui interessa-nos sobretudo a diversidade reportada ao regime jurídico dos bens culturais, muito embora seja importante referir e sublinhar que o universo de tais bens, mesmo tendo do património cultural um conceito que exclua dele os bens naturais, é relativamente diversificado. Um universo que se foi alargando progressivamente desde que a preocupação com o património cultural surgiu nos finais do século XIX. Assim, tendo em conta a evolução legislativa verificada entre nós, constatamos que começou por ser um núcleo muito restrito, pois no Decreto de 31 de dezembro de 1901, o primeiro diploma a prever a classificação de bens culturais em Portugal, encontrava-se limitados aos monumentos nacionais que, na conceção então dominante, tinham de ser bens do domínio público, e aos bens mobiliários pertencentes a entidades públicas.⁷ Um sector que se foi ampliando, estendendo-se sucessivamente a outros bens, já que dos monumentos nacionais passou-se à consideração dos imóveis de interesse público em 1926,⁸ às zonas de proteção dos imóveis em 1932, aos bens concelhios em 1949, e aos próprios bens imateriais com a Lei do Património Cultural de 1985.⁹ Algo que, a seu modo, não surpreende, uma vez que constitui característica do atual direito, sobretudo do direito público, o seu permanente alargamento a novos domínios ou o aprofundamento da sua disciplina em domínios tradicionais, o que não é posto em causa pelo reconhecido recuo da atuação do Estado, uma vez que esse fenómeno se verifica apenas em certos domínios e relativamente a determinados atores sociais, ocorrendo justamente o contrário noutros sectores e no respeitante a outros atores.¹⁰

De resto, os bens culturais são muito diversos também do ponto de vista estrutural. Com efeito, uma coisa é um bem arquitetónico em que o bem cultural, que é sempre um bem imaterial, aparece indissociável do seu suporte material, do seu suporte físico, outra é um bem em que é possível separar o bem cultural do seu suporte físico como acontece com o património fotográfico e o património audiovisual, outra ainda os bens puramente imateriais ou bens sem qualquer suporte físico, dos quais são exemplos, entre nós o fado, a dieta mediterrânica, o cante alentejano, a falcoaria, a produção de figurado em barro de Estremoz,

⁷ Lei que teve como versões posteriores: a de 1911, contida no Decreto nº 1, de 26 de maio de 1911, a de 1932, contida no Decreto nº 20.985, de 7 de março de 1932, e a de 1985, contida na Lei nº 13/85, de 6 de junho.

⁸ Uma categoria que, todavia, só viria a ter aplicação prática depois da publicação do Decreto nº 20.985, de 7 de março de 1932.

⁹ Para essa evolução v. NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 89 e ss..

¹⁰ V. sobre uma certa refração dessa ideia, NABAIS, José Casalta. Algumas reflexões críticas sobre os direitos fundamentais. In: _____. *Por uma Liberdade com Responsabilidade – Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 87 e ss.

o carnaval de Podence e as festas do povo de Campo Maior, reconhecidos como patrimônio imaterial da Humanidade pela UNESCO.¹¹

Enfim, os bens culturais apresentam-se com um elevado grau de diversidade vistos de uma outra perspectiva, ou seja, do ponto de vista das comunidades (sobretudo políticas) cuja identidade cultural mais visivelmente suportam e, por conseguinte, constituem os principais responsáveis pela sua tutela pública.

Assim, temos bens que respeitam a comunidade internacional, bens cuja proteção e valorização transcende os povos e as nações a que pertencem, pois são patrimônio da humanidade, e temos bens cuja tutela é da comunidade nacional, em que ainda temos bens que dizem respeito à comunidade nacional no seu todo e bens que respeitam apenas a parte dessa comunidade como acontece com os bens sob tutela regional, como são os bens de interesse público localizados nas regiões autónomas, e os bens de valor municipal.¹²

É, no entanto, do ponto de vista do seu regime jurídico, o qual em larga medida não é senão uma consequência da variedade dos bens culturais, que a diversidade do patrimônio cultural tem maior relevo.

Ora, a diversidade mencionada tem importante expressão pois, para além de um regime geral, isto é, do regime que se reporta a todos os bens culturais, em que, todavia, temos ainda uma distinção do maior relevo entre bens culturais imóveis e bens culturais móveis,¹³ deparamo-nos com diversos regimes especiais respeitantes aos diversos sectores ou segmentos de bens culturais, em que encontramos os constituídos pelo patrimônio arqueológico, o patrimônio arquivístico, o patrimônio audiovisual, o patrimônio bibliográfico, o patrimônio fonográfico e o patrimônio fotográfico. A que acrescem ainda o regime muito particular respeitante aos chamados bens imateriais.¹⁴

Entre esses regimes destaca-se claramente o respeitante ao *patrimônio arqueológico*, uma especialização que foi reconhecida desde sempre nas leis que vêm suportando a disciplina do patrimônio cultural e que presentemente tem expressão visível em institutos bem diversos dos que se reportam à gene-

¹¹ Integrados presentemente na Lista Representativa do Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade.

¹² Para mais desenvolvimentos a este respeito, v. NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Patrimônio Cultural*, cit., p. 43 e ss.

¹³ Bens culturais móveis que levantam especiais problemas, entre os quais se destacam os relativos à sua circulação, designadamente no quadro da livre circulação de bens na União Europeia – v., a este respeito: FREIRE, Paula Vaz. O Direito Comunitário do Patrimônio Cultural. In: GOMES, Carla Amado; RAMOS, José Luís Bonifácio (Org.). *Direito da Cultura e do Patrimônio Cultural*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, AAFDL, 2011. p. 439 e ss., e DURO, João Canelas. Protecção do patrimônio cultural dos Estados Membros numa Europa sem Fronteiras. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, n. 20, p. 149 e ss, 2011.

¹⁴ O qual foi objeto de desenvolvimento pelo Decreto-Lei nº 139/2009, de 15 de junho, no seguimento da ratificação por Portugal, em 2008, da Convenção para a Protecção do Patrimônio Cultural Imaterial, aprovada no seio da UNESCO em 2003. Bens culturais imateriais que, como referimos, foram reconhecidos entre nós na Lei do Patrimônio Cultural de 1985.

ralidade dos bens culturais, como são os relativos à realização de trabalhos arqueológicos, à criação de parques arqueológicos e à elaboração dos correspondentes planos de ordenamento, à constituição de reservas arqueológicas, aos achados arqueológicos e, bem assim, aos instrumentos intimamente ligados a estes achados, os detetores de metais. Ao que devemos acrescentar ainda o específico sector do património cultural subaquático em que, no rigor das coisas, releva sobretudo um particular tipo de património cultural arqueológico.¹⁵

3 O quadro dos princípios a considerar

Entrando agora no quadro dos princípios a considerar, é de começar por referir os que se encontram no nível mais elevado do ordenamento jurídico interno, ou seja, ao nível constitucional, tendo em conta justamente as diversas partes ou (sub)constituições que a Constituição contém.

3.1 O nível constitucional

Pois bem, a proteção ou tutela em sentido amplo do património cultural tem expressão, e expressão muito visível, ao nível superior do ordenamento jurídico, uma vez que a mesma é objeto ou está contemplada na própria Constituição. E está contemplada em todas as grandes divisões pelas quais se reparte a disciplina constitucional do nosso ordenamento jurídico, já que a mesma, para além de ter importante expressão nas diversas partes ou (sub)constituições em que o nosso texto constitucional se desdobra, marca presença no próprio pórtico da Constituição, isto é, em sede dos princípios fundamentais. Pois logo neste pórtico, que contém por assim dizer o bilhete de identidade do nosso Estado constitucional, encontramos entre as tarefas fundamentais do Estado português, constantes do artigo 9º, a de “proteger e valorizar o património cultural do povo português” e, como uma especial manifestação dessa proteção, a de “assegurar o ensino e valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa”. Ou seja, logo no próprio bilhete de identidade da Comunidade Nacional que somos encontramos, entre os seus sinais identificadores mais marcantes, o da proteção e valorização do património cultural. Ou seja, o nosso peculiar percurso histórico-civilizacional sedimentado pelo desenvolvimento de uma língua própria.

Todavia, é ao nível das diversas (sub)constituições em que atualmente se desdobra a Constituição, mesmo em sede do seu recorte formal, que o patrimô-

¹⁵ V. sobre este, NABAIS, José Casalta. Legislação do património arqueológico e sua evolução. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 140º, p. 161 e ss, 2010/2011.

nio cultural português mais amplamente se revela. E embora tenha particular expressão, como não podia deixar de ser, na *constituição da pessoa* (ou dos direitos e deveres fundamentais), não deixa de estar presente também na *constituição da sociedade* (ou da organização econômica) e na *constituição do Estado* (ou constituição política).¹⁶ A que acresce ainda o papel não despreciando que o patrimônio cultural tem para a garantia da própria constituição, ou seja, em sede da designada *constituição da constituição*.¹⁷

3.1.1 O patrimônio cultural na constituição da pessoa

Nesta sede o património cultural aparece referenciado em diversos preceitos relativos aos direitos fundamentais. Mais especificamente nos artigos 52, nº 3, alínea *a*), 66, nº 2, alíneas. *c*) e *e*), 73, nº 1 e nº 3, e 78, em que, sintetizando, podemos dizer que o património cultural nos surge seja como tarefas do Estado e demais entidades públicas, seja como direitos fundamentais de acesso à cultura e de criação e fruição cultural e garantias destes direitos, seja enfim como um dever fundamental de preservação, defesa e valorização do património cultural. Pelo que temos aí, de um lado, normas de cariz (mais) objetivo e, de outro, normas de cariz (mais) subjetivo.¹⁸ Algumas palavras sobre cada um destes aspetos.

Em primeiro lugar, o património cultural é objeto de normas constitucionais de cariz mais objetivo, de normas constitucionais cujo destinatário é o Estado (e demais entidades públicas), pois constituem o suporte de um conjunto de tarefas públicas a levar a cabo por essas entidades públicas, que mais não

¹⁶ A única constituição tida em conta pelo constitucionalismo moderno até ao século XX.

¹⁷ Relativamente ao quadro constitucional do património cultural, v., por todos, HÄBERLE, Peter. La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 54, Sept.-Diciembre de 1998, p. 11 e ss; PASSARELLI, Francesco Santoro. I beni della cultura secondo la Costituzione. *Studi in Memoria de Carlo Esposito*, v. III, Padova, 1973, p. 1421 e ss; ROLLA, Giancarlo. Bienes culturales y constitución. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, Enero-Abril de 1989, p. 163 e ss.; AICARDI, Nicola. *L'Ordinamento Amministrativo dei Beni Culturali*. La Sussidiarietà nella Tutela e nella Valorizzazione, Giappichelli, Torino, 2002, p. 109 e s. p. 1 e ss.; MARINI, Francesco Saverio. *Lo Statuto Costituzionale dei Beni Culturali*. Milano: Giuffrè, 2002, p. 241 e ss.; LUÑO, António Perez. Comentario al artículo 46. In: *Comentarios a las Leyes Políticas (Constitución Española de 1978)*, dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil, v. IV, Madrid, 1984, p. 281 e ss., e *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 471 e ss.; MIRANDA, Jorge. O património cultural e a Constituição – tópicos. In: ALMEIDA, Marta Tavares de; MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins (Coord.). *Direito do Património Cultural*. Oeiras: INA, 1996, p. 253 e ss.; GOMES, Carla Amado. O património cultural na Constituição. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Perspectivas Constitucionais*. Nos 20 Anos da Constituição de 1976, v. I. Coimbra: Coimbra, 1996, p. 337 e ss. p. 337 e ss., e MINISTÉRIO DA CULTURA, *Relatório Intercalar*, cit., p. 54 e ss.

¹⁸ Cf. MINISTÉRIO DA CULTURA, *Relatório Intercalar*, cit., p. 55 e ss., em que se fala de “constituição objectiva” e “constituição subjetiva” do património cultural. V. também CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. v. I. Coimbra: Coimbra, 2010. Anotações ao artigo 78, e MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra, 2005, tomo I, anotações ao artigo 78.

são do que concretizações ou explicitações em sede dos direitos fundamentais, mais especificamente em sede dos direitos e deveres econômicos, sociais e culturais, da tarefa fundamental de “proteger e valorizar o patrimônio cultural do povo português” que integra, como vimos, o próprio pórtico da Constituição.

De um lado, para assegurar o *direito ao ambiente e qualidade de vida*, segundo o artigo 66, nº 2, alíneas. c) e e), incumbe ao Estado “classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir...a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico”.¹⁹

De outro lado, estabelece o nº 3 do artigo 73, relativo à *educação, cultura e ciência*: “[o] Estado promove a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, as coletividades de cultura e recreio, as associações de defesa do patrimônio cultural, as organizações de moradores e outros agentes culturais”.

Finalmente, o nº 2 do artigo 78, relativo à *fruição e criação cultural*, prescreve que incumbe ao Estado, em colaboração com todos os agentes culturais: ... “c) [p]romover a salvaguarda e a valorização do patrimônio cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum”.

Tarefas fundamentais do Estado que têm também concretizações ou explicitações legais, nomeadamente, nos artigos 1º, nº 2, 3º, 6º, e 113, nº 5, da LPC.²⁰ De destacar é este último preceito legal que obriga o Governo a apresentar à Assembleia da República, de três em três anos, um relatório circunstanciado sobre o estado do patrimônio cultural em Portugal. Uma específica obrigação política cujo cumprimento permitirá à Assembleia avaliar a ação do Governo relativamente à proteção e valorização do nosso patrimônio cultural.

Em segundo lugar, temos normas de cariz mais subjetivo dirigidas aos indivíduos, aos cidadãos reconhecendo-lhes direitos ou impondo-lhes deveres fundamentais. Como instrumento primacial de realização da dignidade da pessoa humana, isto é, da consideração da pessoa humana como um “sujeito”, um “ser”, e não como um “objeto”, um “ter”, a proteção e valorização do patrimônio cultural suporta importantíssimos direitos e deveres fundamentais.

Por isso, a Constituição reconhece os *direitos de criação e fruição cultural* (artigo 78, nº 1)²¹ e a *garantia jurisdicional* da sua defesa (artigo 52, nº 3,

¹⁹ Refira-se que tanto a constituição como a lei falam de “sítios”, quando a expressão, a nosso ver mais correta para essa categoria de bens culturais imóveis, é a de “locais de interesse”, como se encontra revista na Convenção da UNESCO, explicando-se a divergência da expressão utilizada apenas por uma deficiência da tradução, uma vez que se optou pela utilização de uma expressão mais próxima da tradução à letra do termo inglês “site”, em vez de adotar a expressão “locais de interesse”, que consta da tradução oficial daquela Convenção para língua portuguesa.

²⁰ Lei do Património Cultural – a Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, que contém as Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural.

²¹ V. também o artigo 3º, nº 2, da LPC.

álnea a)). Pois, segundo o primeiro dos preceitos, “todos tem direito à fruição e criação cultural...”, direitos estes que têm associado “o dever de preservar, defender e valorizar o patrimônio cultural”.²²

Por seu lado, de acordo com o segundo dos preceitos, “[é] conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: a) [p]romover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural”.

Direitos que têm concretização na LPC, respetivamente, no artigo 7º e no artigo 9º, e cujo exercício implica a intervenção equilibrada de diversos princípios como os da fruição universal dos bens culturais, da concordância prática na prevenção e solução dos conflitos entre o direito fundamental à fruição cultural e outros direitos fundamentais (designadamente dos proprietários e detentores ou de terceiros), da graduabilidade do interesse público presente nos bens e da proporcionalidade no estabelecimento das vinculações espaciais indiretas.

Mas a proteção do patrimônio cultural constitui também um *dever fundamental* de todos. Um dever fundamental que, efetivamente, como de resto consta expressamente dos artigos 78, nº 1, da Constituição, e do artigo 11º da LPC, se desdobra em três segmentos ou em três (sub)deveres fundamentais, ou seja, no dever de preservação, no dever de defesa e no dever de valorização do patrimônio cultural.²³

Deveres que, como dissemos, se encontram associados aos direitos de fruição dos bens culturais e de criação cultural. Um dever que, a nosso ver, comporta manifestações tão comezinhas como as que se prendem com a defesa e valorização da língua portuguesa mediante a sua indispensável utilização em eventos públicos em que todos ou a grande maioria dos intervenientes sejam falantes lusófonos.²⁴

²² Sobre os deveres associados a direitos, ou direitos-deveres, v. NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998. p. 102 e s., 113 e s. e 171 e s. Para a importância dos deveres fundamentais na existência e funcionamento do Estado de Direito, v. NABAIS, José Casalta. *Estado de Direito, Estado Fiscal e Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 2022.

²³ V. sobre o sentido das expressões preservação, defesa e valorização, v. SILVA, Suzana Tavares da. Da “contemplação da ruína” ao património sustentável. Contributo para uma compreensão adequada dos bens culturais. *Revista do CEDOUA*, 10, 2002, p. 71 e s., e NABAIS, José Casalta. Introdução ao Direito do Património Cultural, cit., p. 52 e s.

²⁴ Como inequivocamente decorre do preceituado no artigo 9º, alínea h), da Constituição, e no artigo 2º, nº 2 e nº 7, da LPC.

3.1.2 O património cultural na constituição da sociedade

O património cultural apresenta-se também como uma componente importante da constituição cultural e da constituição econômica e social, na medida em que contribui indiscutivelmente para a realização dos direitos à educação e à cultura, ao ensino, à educação física e ao desporto, e constitui um fator importante de desenvolvimento econômico e social. Com efeito e de um lado, é indiscutível que a preservação, defesa e valorização do património cultural constitui um elemento importantíssimo da constituição cultural, pois tanto os diversos direitos, liberdades e garantias fundamentais reportados à proteção do património cultural, como as tarefas do Estado relativas a este património e dirigidas à realização destes direitos, têm, para além da sua dimensão ou função individual de efetivação dos direitos, uma inequívoca dimensão ou função coletiva, enquanto contribui, e contribui decisivamente, para o funcionamento econômico e social da comunidade que somos, comunidade cuja identidade assenta sobretudo no cimento cultural no qual desempenha papel decisivo, numa comunidade com a longa história da nossa, o património cultural que nos foi legado pelas laboriosas e notáveis gerações de portugueses que nos precederam.

Com efeito, esse funcionamento, que assenta inequivocamente numa economia de mercado própria de um Estado fiscal²⁵ incumbido de assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, dependerá muito dos avanços da democracia cultural que se venham a conseguir (v. os artigos 81, alínea *b*), 103, nº 1 e 104, nº 1). Ou seja, dependerá do grau de realização dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, como os direitos ao ensino e à igualdade de acesso e de oportunidades de êxito escolar, ao ambiente e qualidade de vida, à educação, cultura e ciência, e à fruição e criação cultural (artigos 73, 74, 76, 78 e 79).

A que acresce a circunstância, universalmente reconhecida, de o património cultural constituir um importante fator de desenvolvimento econômico tanto no plano interno como no plano internacional. Uma realidade que tem expressão visível, neste último plano, em que para a realização do “direito ao desenvolvimento” dos povos se considera como essencial a preservação e restituição

²⁵ Sobre o Estado fiscal, v. NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, cit., p. 191 e ss.; TORRES, Ricardo Lobo. *A Ideia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991; GRAMM, Christoph. Vom Steuerstaat zum gebührenfinanzierte Dienstleistungsstaat? *Der Staat*, 1997, p. 267 e ss.; HANSJÜRGENS, B. Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat? *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 14, 1999, p. 186 e ss.; hendler, R. Gebührenstaat statt Steuerstaat? *Die öffentliche Verwaltung*, 1999, p. 746 e ss., e gawel, Von Erik. Das Steuerstaatgebote des Grundgesetzes. *Der Staat*, 39, 2000, p. 209 e ss.; e HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

dos bens culturais.²⁶ O que tem, de resto, contribuído para que, em nível do direito internacional, se venha afirmando o “princípio da vinculação territorial” (*Grundsatz der territorialen Bindung*) e rejeitando a “doutrina da património cultural nacional” (*Doktrin des nationalen Kulturpatrimonius*), como decorre da Convenção da UNESCO relativa às medidas a adotar para proibir a importação, exportação e a transferência ilícita da propriedade de bens culturais, de 1970, bem como da Convenção UNIDROIT sobre o retorno internacional de bens culturais roubados ou ilicitamente exportados, de 1995.²⁷ Uma ideia que tem expressão inequívoca, por exemplo, na regra da conservação dos bens culturais arqueológicos *in situ* ou na preferência reconhecida ao destino originário dos bens culturais em geral.²⁸

3.1.3 O património cultural na constituição do Estado

Igualmente, em sede da organização do poder político, nos deparamos com normas relativas ao património cultural. Efetivamente, também em sede quer da repartição vertical de atribuições entre o Estado, as regiões autónomas e os municípios, quer da repartição horizontal de atribuições entre o Governo e a Assembleia da República, encontramos normas constitucionais importantes. Começando por estas últimas, interessa assinalar que o património cultural constitui uma matéria tão importante que foi reservada à competência legislativa do Parlamento, constituindo, por isso, reserva relativa da Assembleia da República. Pois, segundo o artigo 165, nº 1, al. g), da Constituição, é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre as bases do sistema de proteção do património cultural. Pelo que o Governo apenas pode legislar sobre tais bases se obtiver a correspondente autorização legislativa. O que, até agora, é de sublinhar, não se verificou, pois foi a Assembleia da República a estabelecer essas bases, como aconteceu tanto na LPC de 1985 como na LPC atual.

Uma reserva legislativa da Assembleia da República que, afinal, tem uma outra cobertura, já que, na medida em que o regime constante das bases do sistema de proteção do património cultural se materialize ou consubstancie em limites aos direitos, liberdades e garantias fundamentais, constitui uma matéria reservada à Assembleia da República por força da al. b) do nº 1 desse mesmo

²⁶ SCHOLEMER, Sabine von. *Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt*. Berlin: Duncker & Humblot, 1992. p. 44 e ss.

²⁷ SCHOLEMER, Sabine von. *Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt*, cit., p. 400 e s. V. as convenções mencionadas em NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. *Direito do Património Cultural – Legislação*, cit., p. 51 e ss. e 121 e ss.

²⁸ Cf. NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*. 2. ed. Coimbra: Almedina. p. 60, 79 e 103.

artigo 165. Uma situação que, a seu modo, não será infrequente, uma vez que esse regime passa em larga medida pela harmonização ou compatibilização de direitos, liberdades e garantias fundamentais em conflito, pondo-os em concórdia prática entre si, como a harmonização ou compatibilização do direito à fruição universal dos bens culturais com os direitos de propriedade (e outros direitos reais), de inviolabilidade do domicílio, da intimidade da vida privada, da liberdade de culto religioso, à proteção da saúde, etc.

Mas, também em sede de repartição vertical de atribuições entre o Estado, as regiões autónomas e os municípios, temos expressões na Constituição no respeitante à proteção do património cultural. Ou seja, também nesta matéria a Constituição se guia pelo princípio da descentração, tendo essa repartição de atribuições expressão tanto na desconcentração política do Estado suportada pelas regiões autónomas, como na descentralização administrativa ancorada nas autarquias locais com destaque para os municípios.²⁹

Assim e no respeitante a desconcentração política, é preciso ter em devida conta que a Constituição, com a revisão constitucional de 1997, passou a configurar expressamente, nas alíneas *b)* e *l)* do artigo 228 da Constituição, como matérias de interesse específico das regiões autónomas, respetivamente, o “património e criação cultural” e o “folclore”, matérias que, segundo o artigo 232, nº 1, da Constituição, integram a competência exclusiva da respetiva assembleia regional. O que com a Revisão Constitucional de 2004, ainda ficou mais claro ao abandonar os conceitos de “interesse específico” e de “leis gerais da República”. Por conseguinte, as leis regionais sobre as matérias que, nos termos do

²⁹ Quanto aos conceitos de desconcentração política e de descentralização administrativa, tenha-se presente que as mesmas se reconduzem ao superconceito *descentração*, que conhece dois níveis – o nível político e o nível administrativo – e duas manifestações em cada nível – a *descentralização* e a *desconcentração*. Assim e no que à descentração política diz respeito, temos: 1) a *descentralização política* própria dos Estados federais, em que o Estado é verdadeiramente descentralizado, o que se revela na existência de vários Estados; e 2) a *desconcentração política* como ocorre nos Estados regionais ou regionalizados, em que, embora havendo um só Estado, se verifica a desconcentração de parcelas das suas funções política, legislativa e judicial em estruturas regionais (entre nós a desconcentração política regional abarca apenas as funções política e legislativa). Por sua vez, na descentração administrativa, encontramos: 1) a *descentralização administrativa* concretizada na existência de administrações autónomas face à administração estadual ou regional como são as que integram, de um lado, os entes, corporações, coletividades territoriais ou autarquias locais e, de outro, as instituições ou corporações não territoriais, mormente as de natureza profissional; e 2) a *desconcentração administrativa* traduzida nas administrações indiretas do Estado (ou das próprias administrações autónomas), em que o Estado ou um ente autónomo prossegue os seus interesses próprios através da interposição de um órgão (desconcentração orgânica) ou mesmo de uma pessoa coletiva constituída para esse efeito (desconcentração personalizada). V. quanto a estes conceitos, nabais, José Casalta. “A autonomia local. Alguns aspectos gerais”, e “A Região Administrativa Especial de Macau: federalismo ou regionalismo?”, em NABAIS, José Casalta. *Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*. Coimbra: Almedina, 2010, respetivamente, p. 23 e ss. e 7 e ss.

nº 1 do artigo 228, “incidam sobre matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania”, não podem incluir as “bases do sistema de proteção do património cultural” contidas na LPC, uma vez que esta foi lei editada pela Assembleia da República no âmbito de uma competência que lhe está constitucionalmente reservada.

Pelo que é a esta luz que devem ser lidas as disposições dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas que consideram de interesse regional “a defesa e promoção da identidade, valores e interesses dos açorianos e do seu património histórico”, o “património e criação cultural” e o “folclore e artesanato”, nos termos das alíneas *c)* do artigo 3º e *b)* e *l)* do artigo 8º do Estatuto Político-Administrativo dos Açores);³⁰ e a “classificação, proteção e valorização do património cultural”, os “museus, bibliotecas e arquivos” e o “artesanato e folclore”, nos termos das alíneas *p)*, *q)* e *u)* do artigo 40 do Estatuto Político-Administrativo da Madeira.³¹

Finalmente, também os municípios participam, a seu modo, da repartição vertical de atribuições em sede da proteção do património cultural. De um lado, em virtude de a Constituição reconhecer, no seu artigo 235, nº 2, interesses próprios às respetivas populações.³² Interesses esses que não poderão deixar de ser cimentados por laços culturais ancorados por um património cultural material ou mesmo imaterial (pense-se nas singularidades etnográficas de cada município). De outro lado, não podemos esquecer o papel que, a partir da introdução na classificação dos bens culturais dos valores concelhios, em 1949, os municípios passaram a desempenhar, um papel amplamente reforçado na atual LPC, nos termos da qual passaram a ter efetiva competência para classificar os bens culturais de interesse municipal.

É, todavia, de sublinhar que, em relação aos municípios, a Constituição não impõe essa repartição de atribuições, remetendo inteiramente para a lei a disciplina jurídica das autarquias locais e da competência dos seus órgãos, matérias que integram, como é sabido, a reserva relativa da Assembleia da República (artigo 165, nº 1, alínea *q)*). Daí que o legislador disponha, relativamente às atribuições e competências dos municípios em matéria de proteção e valorização dos bens culturais, de uma significativa margem de livre conformação normativa. O que nos permite questionar se a Constituição, de algum modo, não poderia ter retirado, neste como em outros domínios, mais consequências do *princípio da subsidiaridade*, o qual, com a Revisão Constitucional de 1997,

³⁰ Aprovado pela Lei nº 2/2009, de 12 de janeiro. V. também os artigos 8º, nº 4; 22, nº 3; 63, nº 3, alínea *d)*, e 121, nº 2, alínea *m)* desse Estatuto.

³¹ Aprovado pela Lei nº 13/91, de 5 de junho, posteriormente alterado pela Lei nº 130/99, de 21 de agosto e pela Lei nº 12/2000, de 21 de junho.

³² Como reconhece em geral às populações das autarquias locais.

passou a constar expressamente do seu artigo 6º.³³ É que, não obstante a ideia da subsidiaridade constituir, em nossa opinião, um princípio que já anteriormente dispunha de abundante suporte na nossa Constituição,³⁴ e mesmo sem exigir que o mencionado preceito constitucional contivesse a densificação e desenvolvimento que um tal princípio tem, por exemplo, na Constituição Italiana,³⁵ ainda assim não seria de todo descabido que esse princípio constitucional pudesse ter tido uma maior concretização no texto constitucional no respeitante à distribuição vertical das atribuições no domínio da proteção e valorização do património cultural entre o Estado e as autarquias locais, designadamente a favor dos municípios.³⁶ Muito embora seja de acrescentar que, atenta a natureza das atribuições e competências em sede da proteção e valorização do património cultural, não seja de esperar que os municípios possam ter aí um papel muito relevante. Pois esse papel encontra-se limitado basicamente à classificação dos bens de interesse municipal e à partilha de atribuições e competências implicada na importante feição municipal que o direito do urbanismo comporta e que é visível sobretudo nos planos urbanísticos relativos a imóveis classificados ou em vias de classificação e respetivas zonas de proteção, com destaque para os planos de pormenor, em que a tutela destes bens culturais, não cabendo, por via de regra, aos municípios, não pode deixar de ser tida em devida conta nesses instrumentos de gestão territorial.³⁷

3.1.4 O património cultural como garantia da constituição

A proteção e valorização do património cultural desempenha, ainda, um outro importante papel, já que é um instrumento não despidendo de garantia da própria constituição. É que esta não é apenas assegurada através da chamada *garantia jurídico-institucional* constituída pelos mecanismos ou instrumentos

³³ Uma convocação constitucional expressa a que, como é óbvio, não foi alheio a introdução deste princípio ao nível do direito comunitário, com o Tratado de Maastricht de 1992.

³⁴ V., neste sentido, NABAIS, José Casalta. A autonomia local. Alguns aspectos gerais, *ob. cit.*, p. 57 e 69.

³⁵ V. o seu artigo 118, totalmente reformulado no quadro da profunda revisão de que foi objeto o título V da Constituição transalpina em 2001. V. sobre as importantes consequências do princípio da subsidiaridade, refletidas logo no título da obra de AICARDI, Nicola. *L'Ordinamento Amministrativo dei Beni Culturali. La Sussidiarietà nella Tutela e nella Valorizzazione*, cit., p. 13-22.

³⁶ Pois que, em relação às regiões autónomas, o princípio da subsidiaridade foi tomado, como vimos, em devida conta pela Constituição.

³⁷ Isto na medida em que não se adira à perspetiva trazida pela ideia pós-moderna de *governance* que, de forma crescente, vem impregnando a compreensão do papel do Estado e demais comunidades territoriais e do correspondente quadro jurídico, mantendo-nos fiéis, portanto, aos esquemas clássicos da repartição vertical de atribuições e competências com expressão na nossa Constituição.

jurídico-institucionais que visam essa garantia, entre os quais se destaca muito particularmente a justiça constitucional e, dentro desta, sobretudo a consubstanciada no controlo da constitucionalidade das leis.

Efetivamente, a primeira e mais eficaz garantia da constituição reside, por assim dizer nela própria, isto é, na chamada *garantia político-cultural*, decorrente da sua identificação com o sentimento coletivo que une a correspondente comunidade política. Resulta, assim, do facto de ela espelhar adequadamente a identidade da comunidade política que a tem como lei fundamental, pois, como é sabido e a história abundantemente o demonstra, uma constituição que não assepte ou se ajuste culturalmente à respetiva comunidade, não tem possibilidades reais de vingar e de aspirar a ser um efetivo parâmetro do ordenamento jurídico pelo qual se pautem permanentemente a atuação dos diversos órgãos do Estado.³⁸

Por isso, é da maior importância que a constituição se identifique com a comunidade política que a adotou e por ela pretende ser juridicamente ordenada. O que passa por conhecer a identidade cultural dessa comunidade política, dessa nação, identidade na qual tem um papel importantíssimo o património cultural, sobretudo num país com uma tão longa história e um tão rico acervo de bens culturais espalhados pelo mundo. Assim, na medida em que a Constituição tenha em conta essa identidade, está, à partida, a assegurar o seu futuro, conservando a sua identidade como constituição de uma determinada comunidade, ou seja, de uma determinada nação, numa determinada época.

3.2 Uma extensa e densificada rede de princípios relativos ao património cultural

Passando mais concretamente ao universo de princípios que suportam o direito do património cultural e antes de procedermos a uma referência a cada um deles é de fazer algumas considerações gerais. Mais especificamente trata-

³⁸ Daí que, quando se verifique um desfasamento entre a identidade cultural da comunidade política e a respetiva constituição, esta se não mantenha ou se mantenha como uma constituição puramente nominal. Foi o que se verificou, na história constitucional portuguesa, respetivamente, com as constituições monárquicas de 1822 e 1838, e a constituição republicana de 1911, que pouco tempo vigoraram, e com a constituição do Estado Novo, de 1933, que virou constituição nominal. Já em contrapartida, a Carta Constitucional de 1826, vigorou de 1826 a 1828, de 1834 a 1836 e de 1842 a 1910. V. a este respeito, NABAIS, José Casalta. *O poder tributário na Constituição do Império do Brasil* e na Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa. In: NORONHA, Ibsen (Coord.). *No Bicentário da Constituição de 1824*. Estudos sobre a formação constitucional do Brasil Império. Portugal: Caminhos Romanos/Brasil: Livraria Resistência Cultural, 2024, p. 332 a 356. Para a garantia político-cultural e a sua distinção da garantia jurídico-institucional da constituição, v., por todos, COSTA, J. M. Cardoso da. *Direito Constitucional II (A Justiça Constitucional)*. Sumários e Tópicos das Lições proferidas no curso do 5º ano da Faculdade de Direito de Coimbra, polic., 2002, p. 6.

-se de aludir à sua consagração bastante completa na LPC de 2001, ao agrupamento que podemos fazer de alguns dos princípios e, bem assim, à possibilidade de haver conflitos entre os mesmos.

No referente ao universo de princípios enunciados na LPC de 2001, trata-se de uma lista manifestamente muito completa. O que é de louvar e se compreende tendo em conta a circunstância de que essa lei foi elaborada na sequência do fracasso da LPC anterior, de 1985, a qual, por razões de vária ordem, mas sobretudo por se ter focado numa visão muito abstrata da tutela do património cultural, acabou por não ter exequibilidade. Por isso, na preparação muito cuidada da LPC de 2001, teve um papel da maior importância o *Relatório Intercalar* a que nos vimos referindo, apresentado pela *Comissão Encarregada de Elaborar a Nova Lei de Bases do Património Cultural*, presidida pelo Prof. Doutor José Manuel Sérvulo Correia, em que esses princípios foram objeto de aturada reflexão e ponderação. Daí que, para a sua compreensão e alcance, seja do maior interesse a permanente consulta deste Relatório.

Por seu lado, no referente ao agrupamento dos princípios, considerando alguns deles como subprincípios face a outros, basta aludir a que do mesmo vamos cuidar ao enumerarmos os diversos princípios. De facto, aí veremos que: o princípio de ponderação dos bens jurídicos se desdobra nos (sub)princípios da graduabilidade, da concordância prática e da proporcionalidade; o princípio da cooperação integra os (sub)princípios da colaboração, da cooperação (em sentido estrito), da contratualização e do auxílio administrativo e do apoio mútuo e da cooperação internacional; e no princípio da sustentabilidade temos os (sub)princípios da sustentabilidade econômica e do património sustentável ou da rentabilidade.

Enfim, no concernente à possibilidade de conflitos entre princípios, é de sublinhar que o surgimento dos mesmos é facilmente compreensível, dadas as relações de carácter poligonal que a tutela dos bens culturais frequentemente envolve, um tipo de relações jurídicas que são presentemente muito frequentes no direito em geral, com particular incidência nas relações de direito público.³⁹ O que não deixará de se concretizar na convocação de diversos direitos e liber-

³⁹ Relações para as quais as soluções jurídicas, não raro pensadas para relações de tipo bilateral, têm que ser redesenhadas de modo a proporcionar uma ponderação que tenha em conta todos os intervenientes e respetivos interesses. Como ilustração da necessidade de repensar soluções tradicionais em sede das relações jurídico-administrativas, v. os paradigmáticos estudos de ANDRADE, J. C. Vieira de. *Algumas reflexões a propósito da sobrevivência do conceito de "acto administrativo" no nosso tempo*. Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares. Coimbra: Coimbra, 2001, p. 1.189 e ss., e "A nulidade administrativa, essa desconhecida", "A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal e Estado Social" e "Inconsequências e iniquidades na aplicação da doutrina da nulidade dos 'actos consequentes' do acto anulado". *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, respetivamente, ano 138, 2008/2009, p 333 e ss., ano 140, 2010/2011, p. 345 e ss. e ano 141, 2011/2012, p. 3 e ss.

dades fundamentais ou de interesses ou valores comunitários cujo respeito ou realização pode revelar-se incompatível com os interesses ou valores jurídicos que a tutela dos bens culturais pode implicar. Pelo que a aplicação dos referidos princípios implicará que sejam convocados os instrumentos próprios da resolução de conflitos entre direitos e liberdades ou entre estes e outros bens jurídicos, com base na ideia de harmonização através da sua concordância prática, entre os quais, por certo, não deixará de ter aplicação o princípio da proporcionalidade pelo qual se há de pautar o legislador, prevenindo esses conflitos segundo os conhecidos testes da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, de que cuidaremos, de resto, no ponto que se segue.

4 **Uma ideia sobre cada um dos princípios de direito do património cultural**

Como acabamos de ver, a Constituição contém numerosas disposições com relevo para o património cultural. Não admira, por isso, que constitua o suporte de toda uma ampla rede de princípios gerais nesse sector do ordenamento jurídico. Princípios que encontramos, uns mais juntos, outros mais dispersos, no texto da LPC. Uma palavra rápida sobre cada um deles.⁴⁰

4.1 O princípio da fruição universal

E o primeiro dos referidos princípios é indiscutivelmente o *princípio da fruição universal* dos bens culturais. Com expressão clara nos artigos 73, nº 3 e 78, nº 1, da Constituição, e desenvolvimento no artigo 7º da LPC, este princípio integra: um elemento objetivo – a fruição, que assegura a suscetibilidade de o bem cultural ser fruído (gozado/usado) como meio de valorização cultural das pessoas na dupla vertente da sua conservação/valorização e concomitante/subsequente criação de condições para a sua fruição; e um elemento subjetivo – a universalidade, que implica a abertura do aproveitamento/fruição dos bens culturais a um universo indeterminado de sujeitos, universo que claramente extravasa o dos proprietários ou detentores dos respetivos suportes materiais ou físicos.⁴¹ Uma fruição que, como bem se compreende, abarca universos de des-

⁴⁰ Uma lista bastante completa destes princípios, em que encontramos um adequado tratamento, encontra-se em MINISTÉRIO DA CULTURA, *Relatório Intercalar*, cit., p. 135 e ss. Lista e tratamento que estará na base da exposição que se segue. V. também NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 105 e ss.

⁴¹ Cf. MINISTÉRIO DA CULTURA, *Relatório Intercalar*, cit., p. 136.

tinatários (presente e futuros) muito diversificados e comporta diversas intensidades de fruição material traduzida nos direitos de ver, de visitar e de fruição intelectual.⁴²

4.2 O princípio da tutela pública

Depois, temos o *princípio da tutela pública* dos bens culturais e do desdobramento desta em ações de proteção e de valorização. Como é fácil de verificar, este princípio, que tem a sua concretização no artigo 78º da Constituição e nos artigos 1º, 3º, 11, 12, nº 2, 70 e 71, da LPC, distingue-se claramente do anterior, pois, enquanto aquele se dirige aos titulares ativos da tutela do patrimônio cultural, este reporta-se ao principal titular passivo. Por isso, este princípio diz respeito apenas a entidades que desempenhem ou tenham a seu cargo funções públicas, isto é, a entidades que, sejam pessoas coletivas públicas ou de direito privado, prossigam tais funções através de uma atividade pública. Daí que todo o vasto conjunto de obrigações decorrentes desse princípio, as quais, segundo o nº 3 do artigo 3º da LPC, se traduzem no conhecimento, estudo, proteção, valorização e divulgação do patrimônio cultural, os tenha por destinatários.

Por outro lado, essa tutela pública tem duas finalidades, dois objetivos, já que ela está orientada não só para a proteção do patrimônio cultural, isto é, para a sua conservação e defesa, mas também para a sua valorização. Pelo que está ao serviço não apenas de uma visão estática ou conservadora dos bens culturais, mas também ao serviço de uma visão dinâmica preocupada com o enriquecimento, o engrandecimento do patrimônio cultural, de modo a que cada geração transmita à geração seguinte um patrimônio cultural maior, mais rico, do que aquele que recebeu da geração que a precedeu.

A este respeito é de assinalar que um tal princípio não põe minimamente em causa a ideia de que o patrimônio cultural é um assunto de todos, constituindo, assim, matéria que não pode deixar de dizer respeito a todos e a cada um dos membros da comunidade. O que significa, de um lado, recusar e combater o estatismo ou estado-centrismo e, de outro, afirmar e defender o envolvimento de cada um dos membros e de toda a comunidade na proteção e valorização do patrimônio cultural. Por conseguinte, a proteção do patrimônio cultural não é, nem pode ser, um domínio que diga respeito exclusivamente ao Estado como algumas soluções legais, sobretudo do passado, pareciam dar a entender.⁴³

⁴² V. para maiores desenvolvimentos NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 12 e s. e CORNU, Marie. *Le Droit Culturel des Biens. L'Intérêt Culturel Juridiquement Protégé*. Bruxelles: Bruylant, 1996, p. 521 e ss.

⁴³ V. para maiores desenvolvimentos, NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 31 e ss.

4.3 O princípio da unidade de proteção dos bens culturais

Em terceiro lugar, é de mencionar o *princípio da unidade do regime de proteção dos bens culturais*. Trata-se de um princípio com expressão no artigo 165, n.º 1, alínea g), da Constituição, o qual é dirigido sobretudo ao legislador no sentido de este estabelecer uma disciplina jurídica para o património cultural que tendencialmente se pautar pela unidade. Unidade que deve arrancar justamente da lei de bases do sistema de proteção e de valorização do património cultural, o qual há de ser comum a todo o património cultural português, não devendo, por conseguinte, dar guarida a regimes diferenciados, nomeadamente a regimes diferenciados baseados na titularidade pública ou privada dos bens culturais, como ocorreu no passado.⁴⁴ O que não obsta a que haja regimes relativamente especializados no respeitante a determinados bens culturais, os quais, como referimos, encontramos quer na LPC quer em diplomas legais autônomos, cujo exemplo mais visível é, por certo, o do património arqueológico. Assim como, em contrapartida, este princípio da unidade do regime jurídico não deve constituir obstáculo a uma adequada integração deste no quadro de um conceito amplo de património cultural que abarque também o património natural.

4.4 O princípio da ponderação dos bens jurídicos

Em quarto lugar, deparamo-nos com o *princípio da ponderação de bens jurídicos*, já que os bens jurídico-constitucionais, sejam ou não suportes de direitos fundamentais, não constituem valores absolutos, mas antes valores relativos, valores geralmente em colisão ou conflito com outros valores igualmente constitucionais.⁴⁵ Daí que tenham de ser ponderados, colocados em equilíbrio. Assim, o princípio da ponderação apresenta-se, em rigor, como um superprincípio que se concretiza nos (sub)princípios da graduabilidade, da concordância prática e da proporcionalidade.

O *princípio da graduabilidade* diz que o interesse público presente nos bens culturais não tem todo o mesmo peso, o mesmo valor. Daí:

- 1) os dois níveis de formas de proteção dos bens culturais – a inventariação e a classificação;

⁴⁴ Cf. MINISTÉRIO DA CULTURA, Relatório Intercalar, cit., p. 138.

⁴⁵ Pois a afirmação e defesa de bens ou valores em termos absolutos tem, por via de regra, como consequência o resultado oposto ao almejado. No sentido das cautelas face ao fundamentalismo em sede da tutela do património cultural, v. NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 22 e ss.

- 2) os três níveis de bens classificados, assente numa escala gradativa que vai dos bens de interesse nacional, os monumentos ou tesouros nacionais, passa pelos bens de interesse público e termina nos bens de interesse municipal;⁴⁶
- 3) a correspondência com essa escala quer da entidade competente para a sua classificação, a qual, consoante o tipo de bem classificado, será o Estado, o Estado ou a respetiva região autónoma ou o correspondente município, quer da forma que devem assumir os correspondentes atos, que será a de decreto, portaria ou outra, quer da gravidade dos comportamentos atentatórios dos bens culturais e das correspondentes sanções, que serão crimes ou contraordenações e dentro destas ainda contraordenações especialmente graves, contraordenações graves ou contraordenações simples;
- 4) a previsão de níveis em matéria de limites aos direitos dos proprietários e detentores dos bens culturais, concretizados em restrições de utilidade pública, em servidões administrativas ou na expropriação⁴⁷ etc.; – v. os artigos 15, n^{os} 2-7, 16, 21, 28, 43, 50, 60, n^{os} 2 e 3, 65 e 66, e 104 a 106 da LPC;
- 5) a ponderação em sede dos limites aos direitos dos titulares de bens culturais entre estes bens e as correspondentes zonas de proteção.

Por seu lado, o *princípio da concordância prática* revela-se na solução dos conflitos ou colisões entre os valores consubstanciados na proteção e valorização dos bens culturais e no direito fundamental à sua fruição universal com outros valores constitucionais. Mormente com os valores ínsitos nos direitos dos proprietários ou detentores desses bens como os direitos à intimidade da vida privada, à habitação, à saúde, à inviolabilidade do domicílio, de propriedade, e nos direitos de terceiros como a liberdade de expressão e a liberdade religiosa. Mas também em concordância prática com outros bens jurídicos, com os bens jurídicos à guarda do direito do ordenamento do território, do urbanismo, do desenvolvimento económico (designadamente ligado à exploração agrícola dos solos e à extração mineira)⁴⁸ etc.

⁴⁶ Um critério que não é muito claro, pois parece misturar o grau do relevo do interesse cultural – nacional, público ou local – com o do âmbito da respetiva comunidade – nacional, regional ou municipal. Todavia, é de esclarecer que não há bens de interesse regional, mas bens de interesse estadual (nacional ou público) e local (municipal), muito embora a classificação dos bens de interesse público nas regiões autónomas tenha sido transferida para a respetiva região. O que, a nosso ver, é uma expressão clara da desconcentração política que as regiões autónomas consubstanciam no nosso Estado unitário, como exposto *supra*, na nota 29.

⁴⁷ V. sobre estas formas de limites ao direito de propriedade e outros direitos reais, CORREIA, F. Alves. Propriedade de bens culturais – restrições de utilidade pública, expropriações e servidões administrativas. In: ALMEIDA, Marta Tavares de; MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins (Coord.). *Direito do Património Cultural*, cit., p. 393 e ss., e *Expropriação por utilidade pública – servidões administrativas – indemnização*. Colectânea de Jurisprudência – Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, ano IX, tomo I, 2001, p. 1-37 e ss.

⁴⁸ Aspetos que têm a ver com a sustentabilidade económica e financeira da comunidade e de cada um dos seus membros.

Uma ideia que, no respeitante às antiguidades e objetos de arte, por via de regra tidos como mercadorias e portanto como bens objeto de comércio, sendo por conseguinte internacionalmente transacionáveis, implica estabelecer a concordância prática entre a liberdade de circulação de tais bens inerente à sua qualidade de mercadorias com a necessidade de os mesmos integrarem o patrimônio cultural do Estado com o qual têm uma conexão mais estreita ou significativa.⁴⁹ Pelo que e em conclusão, a solução de tais conflitos ou colisões de valores ou direitos não se compadece com uma solução em que algum ou alguns dos bens jurídicos em presença possam ser totalmente postergados – v. os artigos 7º, nº 4, 41 e 94, nº 5, da LPC.⁵⁰

Expressões do princípio em análise encontram-se, por exemplo, na confidencialidade constante do artigo 75 do Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro, relativo ao procedimento de classificação dos bens imóveis, traduzida na restrição à divulgação pública dos dados referentes aos imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como na possibilidade de os proprietários, os possuidores e demais titulares de direitos reais sobre bens classificados se eximirem, nos termos do artigo 22, nº 2, alínea a), da LPC, ao regime de acesso e visita pública a que se encontram sujeitos esses bens.

Finalmente, o *princípio da proporcionalidade* dá-nos a medida em que cada um dos bens jurídicos cede para a solução do conflito, depois de se proceder aos bem conhecidos testes da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, que este princípio em sentido amplo comporta, segundo a trilogia cuja construção se ficou a dever ao labor alemão de construção dogmática.⁵¹ Um princípio que tem diversas expressões entre as quais podemos aludir às vinculações espaciais indiretas para os proprietários e demais titulares de bens imóveis

⁴⁹ V. neste sentido, CORREIA, António de Arruda Ferrer. A Venda Internacional de Objectos de Arte, separata da *Revista de Legislação e Jurisprudência*. Coimbra, 1994, p. 28 e ss. (66 e ss.). V. também IBAÑEZ, Maria del Rosário Alonso. El Patrimonio Histórico. Destino Publico y Valor Cultural. *Monografías Civitas*, Madrid, 1992. p. 296 e ss.

⁵⁰ Uma ideia concretizada no Acórdão do STA (Pleno) de 24.11.2004, Proc. nº 672/02, com anotação concordante de SILVA, Suzana Tavares da. *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 57, 2006, p. 3 e ss., em que aquele Tribunal julgou suficientemente fundamentada a decisão de recusa de exportação de uma pintura com base na sua raridade no contexto das coleções nacionais e internacionais, apesar de o Estado não ter usado o seu direito de preferência.

⁵¹ Trilogia que começa a ser questionada em sede do controlo judicial da proporcionalidade em certos domínios mais expostos ao fenómeno da pós-modernidade, propondo-se a sua reformulação numa tetralogia, em que repensando alguns dos testes, se acrescenta o teste da razoabilidade – v., sobre este problema, Suzana Tavares da Silva, “O *tetralema* do controlo judicial da proporcionalidade no contexto da universalização do princípio: adequação, necessidade, ponderação e razoabilidade”. *Boletim da Faculdade de Direito*, v. LXXXVIII, Tomo II, 2012. Uma ideia em relação à qual nos interrogamos se ela não faz algum sentido também no confronto da proteção do patrimônio cultural com o desenvolvimento económico suportada no aproveitamento agrícola dos solos e na extração mineira.

traduzidas nas zonas de proteção provisórias (geral ou especial) ou definitivas (especiais) dos imóveis classificados ou em vias de classificação, as quais podem incluir ou não zonas *non aedificandi*, como consta do artigo 43 da LPC.

Relativamente ao princípio da ponderação de bens jurídicos em sede da proteção do património cultural, é de acrescentar e sublinhar que o interesse do património cultural não pode ser tido como um interesse superior aos outros, como pode ser sugerido por algumas soluções legais, mormente face aos interesses do urbanismo, como a traduzida na previsão da nulidade como modalidade de invalidade para os atos da administração urbanística, com expressão nos artigos 49, nº 5, 54, nº 3 e 59, nº 1, da LPC, e o artigo 51, nº 4, do Decreto-Lei nº 309/2009, ou na exigência de parecer obrigatório vinculativo da administração do património cultural, como consta do artigo 28, nº 4, da Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU),⁵² e do artigo 70, nº 2, do Decreto-Lei nº 309/2009.⁵³ Com efeito, tais soluções têm a sua explicação na imperiosa necessidade de prevenir de maneira eficaz a adoção de atos urbanísticos que possam pôr em causa de maneira irremediável a proteção dos bens culturais.

5 O princípio da cooperação

Em quinto lugar, temos o *princípio da cooperação* (em sentido amplo),⁵⁴ o qual em rigor se desdobra em três (sub)princípios, a saber: o *princípio da colaboração* da administração do património cultural com os particulares proprietários ou detentores dos bens como consta do artigo 8º; o *princípio da cooperação* (em sentido estrito), designadamente através da contratualização da administração do património cultural, seja essa cooperação intrainstitucional, isto é,

⁵² Aprovado pelo Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, entretanto alterado no sentido da flexibilização e simplificação dos procedimentos de reabilitação pela Lei nº 32/2012, de 14 de agosto.

⁵³ O que, como é sabido, em regra não acontece, já que a consulta a entidades não urbanísticas, para além de poder ser objeto de deferimento tácito, concretiza-se em pareceres que, embora obrigatórios, têm carácter não vinculativo – v. o artigo 13, nº 5 e nº 6, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

⁵⁴ Embora, segundo uma orientação com bases relativamente firmes no nosso ordenamento jurídico, a cooperação e a colaboração se contraponham como nos (sub)princípios referidos a seguir, pois, enquanto a cooperação opera entre entidades que estejam numa relação paritária, a colaboração opera entre entidades que estejam numa relação não paritária mas antes numa relação de supra/infraordenação. Um sentido que está na base, por exemplo, da distinção entre contratos administrativos de colaboração e contratos administrativos de cooperação (ou coordenação) – v., por todos, CORREIA, J. M. Sérvulo. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Almedina, 1987, p. 420 e ss.; NABAIS, José Casalta. *Contratos Fiscais. (Reflexões acerca da sua Admissibilidade)*, nº 5 da série *Studia Iuridica*, Coimbra: Coimbra, 1994, p. 78 e s., e BOBELA, Mark; KIRKBY, Mota. *Contratos Administrativos de Subordinação (Natureza, Funções e Limites)*. Lisboa: AAFDL, 2002.

entre a administração do património cultural e outras administrações públicas (como a administração do urbanismo polarizada nos municípios), seja interinstitucional, isto é, da administração pública com os parceiros institucionais (regiões autónomas, municípios, Igreja Católica, misericórdias, etc.), nos termos dos artigos 4º, 13, alínea e), e 93;⁵⁵ e o *princípio da cooperação internacional* com expressão nos artigos 6º, alínea i) e 4º, nº 4.

No que concerne à *colaboração*, devemos dizer que a colaboração visa conjugar os interesses e iniciativas dos particulares detentores de bens culturais com a atuação das entidades públicas, à luz dos objetivos de proteção e valorização do património cultural. Colaboração que, segundo o mencionado artigo 8º, passa sobretudo pela atribuição de contrapartidas de apoio técnico e financeiro e de incentivos fiscais aos detentores dos bens culturais.⁵⁶ Uma ideia que, a seu modo, também consta da alínea g) do artigo 13, ao integrar nas componentes específicas da política do património cultural, a adoção de medidas de fomento à criação cultural, engendrando assim uma colaboração com os particulares na tutela do património cultural através do apoio à criação cultural.

Depois, relativamente à *cooperação*, é de salientar, de um lado, a cooperação pactuada ancorada no *princípio da contratualização* e, de outro, o auxílio e apoio mútuo entre as entidades públicas. Quanto à contratualização entre a Administração Pública e os parceiros institucionais, como os municípios, a Igreja Católica e outras confissões religiosas, as Misericórdias e outras pessoas coletivas de direito público ou de direito privado detentoras de acervos importantes de bens culturais, não é demais sublinhar a importância que lhe atribui a LPC, que lhe dedica todo o extenso artigo 4º, em que se admite a contratualização em termos bastante amplos.⁵⁷ Um preceito que, devemos salientar, mais não é do que uma expressão muito significativa do relevo crescente que a figura do contrato tem vindo a assumir no desenvolvimento da atual atividade administrativa.⁵⁸ Expressão do princípio da contratualização encontramos-la, por exem-

⁵⁵ Cooperação que, em relação à Igreja Católica, teve, no quadro do que, de resto, decorre da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa (de 2004), uma importante concretização na audição da Conferência Episcopal Portuguesa promovida pelo Governo no processo legislativo que conduziu à aprovação do referido Decreto-Lei nº 309/2009, relativo ao procedimento de classificação dos bens imóveis, da qual nos dá conta o seu preâmbulo.

⁵⁶ Incentivos fiscais em relação aos quais é de acrescentar não se limitam aos benefícios fiscais diretos concedidos aos detentores de bens culturais, abrangendo também, e sobretudo, os benefícios indiretos atribuídos aos mecenas – v. NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 80 e ss.

⁵⁷ Cf., também, MINISTÉRIO DA CULTURA, *Relatório Intercalar*, cit., p. 141.

⁵⁸ V. neste sentido e em geral, NABAIS, José Casalta. *Contratos Fiscais*, ob. cit.; e GONÇALVES, Pedro. *O Contrato Administrativo*. Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo. Coimbra: Almedina, 2003, e, em sede do direito do urbanismo, em que o contrato tem particular incidência, CORREIA, Jorge Alves. *Contratos Urbanísticos. Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito Urbanístico*. Coimbra: Almedina, 2009; CORREIA, F. Alves. *Manual de*

plo, em sede da elaboração dos planos de pormenor de reabilitação urbana,⁵⁹ nos protocolos a celebrar entre a administração do património cultural (Património Cultural I.P.)⁶⁰ e a administração urbanística (a competente câmara municipal), nos termos do nº 2 do artigo 28º do RJRU.⁶¹

Por seu lado, como resulta do artigo 93, a cooperação⁶² implica também o *auxílio administrativo e o apoio mútuo* entre o Estado, as regiões autónomas e os municípios no desempenho das respetivas atribuições em matéria de património cultural, de modo a maximizar as sinergias na prossecução dos objetivos que, num tal domínio, não podem deixar de ser convergentes. Cooperação que, naturalmente, será levada a cabo sem prejuízo da atuação das regiões autónomas e dos municípios nas suas áreas de atuação própria decorrentes do referido princípio da subsidiaridade.

Finalmente, no atinente à *cooperação internacional* há que salientar a cooperação internacional dirigida à proteção e valorização daquele património cultural português que é partilhado por outros povos. Neste património cultural é de destacar o património cultural português partilhado pelos povos lusófonos em virtude de se exprimirem na língua portuguesa e terem capítulos da história comum com Portugal. Por isso, não admira que essa cooperação configure uma particular exigência da nossa Constituição como decorre do nº 3 do artigo 7º que exige que Portugal mantenha laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa e, bem assim, da alínea *f*) ao artigo 9º que integra nas tarefas fundamentais do Estado a da defesa e promoção da língua

Direito do Urbanismo. v. II. Coimbra: Almedina, 2010, p. 32 e ss., e OLIVEIRA, Fernanda Paula de. Contratação pública no direito do urbanismo. In: GONÇALVES, Pedro (Org.). *Estudos de Contratação Pública*. Coimbra: Coimbra, p. 781 e ss.

⁵⁹ Em que o plano de pormenor de reabilitação urbana integra o plano de pormenor de salvaguarda (do património cultural) – v. o artigo 21, nº 2, do RJRU.

⁶⁰ Que foi criado pelo Decreto-Lei nº 78/2023, de 4 de setembro, e sucedeu à Direção Geral do Património Cultural, que nos termos do Decreto-Lei nº 115/2012, de 25 de maio, havia sucedido ao anterior Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico (IGESPAR). Refira-se que a criação do Património Cultural I.P. se inseriu na reorganização do património cultural, tendo sido então criado também a Museus e Monumentos de Portugal, E. P. E., pelo Decreto-Lei nº 79/2023, de 4 de setembro. Uma reorganização para a qual não vislumbramos outras razões senão a de multiplicar os cargos bem remunerados pelos contribuintes de gente dos aparelhos partidários no poder.

⁶¹ Embora devamos acrescentar que olhamos com algumas reservas para a atual utilização tão ampla e facilitada da figura do contrato no campo do direito público. Com efeito, tendo nós estado na linha da frente na verificação da existência e na defesa da legitimidade constitucional do contrato num dos domínios mais refratários à figura contratual, como é o domínio do direito dos impostos (v. NABAIS, José Casalta. *Contratos Fiscais*, ob. cit.), olhamos agora com alguma preocupação para a facilidade com que se recorre ao contrato em sede do direito público no quadro de uma importação maciça, acrítica e irrefletida de institutos tradicionais do direito anglo-americano do que vem revelando um elevado grau de total inadaptação ao sistema romano-germânico, de que são exemplo paradigmático, entre nós, as Parcerias Público-Privadas.

⁶² Embora o preceito em análise use a expressão “colaboração”, estamos em crer que, pelas razões apontadas há pouco, na nota 54, seria mais adequado falar de “cooperação”.

portuguesa. Cooperação internacional que tem claro acolhimento na LPC, em cujos artigos 2º, nº 7, e 5º, é alargada a missão do Estado Português à preservação e valorização daquele património cultural que, sito fora do território nacional, testemunhe capítulos da história comum.

Uma cooperação internacional qualificada que tem na LPC, de resto, uma expressão mais ampla, pois o Estado Português deve ainda, nos termos dos nºs 2 e 3 do referido artigo 5º, contribuir “para a preservação e salvaguarda do património cultural sito fora do espaço lusófono que constitua testemunho de especial importância de civilização e de cultura portuguesas” e, bem assim, para a “conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia e do património cultural de valor universal excepcional, em particular quando se trate de bens culturais que integrem o património cultural português ou que com ele este apresentem conexões significativas”. Trata-se, pois, de uma cooperação internacional a desenvolver pelo Estado português com vários âmbitos e diferentes intensidades, a qual pode ser representada por um conjunto de círculos concêntricos em que do âmbito menor e mais intenso de cooperação se caminha para o âmbito maior e menos intenso em conformidade com o âmbito a abarcar e a intensidade da tutela protetiva a efetivar.

6 O princípio da participação

Em sexto lugar, é de aludir ao *princípio da participação*, da participação interessada e cívica, individual e associativa, procedimental e extraprocedimental. Formas de participação que mais não são do que específicas concretizações do princípio constitucional da participação, cujas manifestações⁶³ visam temperar os eventuais excessos em que pode cair a democracia representativa.⁶⁴

⁶³ Pois a participação prevista na Constituição pode traduzir-se na elaboração de determinada legislação, na definição de certas políticas concretas, na intervenção em certos procedimentos, etc. V. sobre a participação e por todos, MACHADO, João Baptista. *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982, p. 111 e ss., e CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 288 e s. e 301.

⁶⁴ Sendo, pois, com este sentido e somente com este sentido que podemos falar de democracia participativa e, consequentemente, interpretar a ideia participativa que percorre a Constituição, ou seja, interpretar: de um lado, os artigos 2º e 109, em que se prescreve, respetivamente, como um dos objetivos da República Portuguesa o aprofundamento da democracia participativa e a participação direta dos cidadãos na vida política como condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático; de outro, os artigos 9º, al. c), 56, nº 2 alíneas a), b) e e), 60, nº 3, 77, 98 e 267, nº 1, em que a participação se apresenta como tarefa fundamental do Estado ou concretiza específicos direitos de participação de determinados grupos ou categorias de cidadãos. Sobre a democracia participativa que, em determinados quadrantes culturais, é considerada como a única forma de suportar um estado social de direito nos países da periferia, mormente nos países da América

Aqui estamos perante um princípio que, embora tenha um cariz visivelmente procedimental, nos revela um alcance mais geral e um significado mais profundo.

A participação procedimental comporta diversas manifestações constantes da LPC, mais especificamente as dos artigos: 9º, nº 2, em que é reconhecido nos termos da lei geral,⁶⁵ o direito de participação procedimental; 10, relativo à participação dos cidadãos através de estruturas associativas, designadamente institutos culturais, associações de defesa do patrimônio cultural e outras organizações de direito associativo; 25, nº 1, em que se prescreve que o impulso para a abertura de um procedimento administrativo de classificação ou inventariação pode provir de qualquer pessoa ou organismo, público ou privado, nacional ou estrangeiro; 25, nº 2, que impõe que a abertura do procedimento de classificação ou inventariação seja notificado ao município da área da situação do bem; 27, em que se prevê a audiência dos interessados antes da tomada da decisão final, nos termos do CPA; etc.

Mas, para além dessa participação individual e institucional nos diversos procedimentos, o princípio da participação em sede do patrimônio cultural serve também a ideia de cidadania e a ideia de solidariedade, ou mesmo a ideia de cidadania solidária, como, de resto, o reconhece a própria LPC, ao integrar nos instrumentos de concretização do regime de valorização dos bens culturais, os programas de voluntariado e de apoio à ação educativa (artigo 71, alíneas. *i*) e *j*).⁶⁶ O que coloca o patrimônio cultural entre os instrumentos de uma “cidadania responsabilmente solidária”, revelando uma qualificada participação cívica que vai muito para além daquela participação procedimental.⁶⁷

7 Os princípios da inventariação e informação

De mencionar são também os *princípios da inventariação e informação* previstos nas alíneas. *a*) e *f*) do artigo 71 da LPC. O *princípio da inventariação* vai no sentido de assegurar o levantamento sistemático atualizado e tendencialmente exaustivo dos bens culturais existentes com vista à sua identificação.

Latina, v. BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

⁶⁵ No caso a *Lei de Participação Procedimental e de Ação Popular* – a Lei nº 83/95, de 31 de agosto.

⁶⁶ Sobre uma ideia de cidadania, simultaneamente multinível e multifacetada, que presentemente tende a estar na base dos Estados constitucionais, v. VEIGA, Paula. Cidadania. Cambiantes de um conceito e suas incidências político-constitucionais. *Boletim da Faculdade de Direito*, v. LXXXII, 2006, p. 391 e ss., e DUARTE, Maria Luísa. *Direito de Petição: Cidadania, Participação e Decisão*. Coimbra: Almedina, 2008.

⁶⁷ V. sobre a referida “cidadania responsabilmente solidária” e, mais em geral, sobre as relações entre a cidadania e a solidariedade, NABAIS, José Casalta. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. In: NABAIS, José Casalta. *Por uma Liberdade com Responsabilidade – Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 133 e ss. (149 e ss.).

Um princípio que pode ser entendido com um sentido ou alcance mais amplo do que aquele, que, à primeira vista, a expressão nos oferece, reportando-se não apenas à atividade de inventariação, mas também à de classificação, devendo, por isso, presidir a essas duas formas de proteção dos bens culturais, nos termos dos artigos 16 e seguintes da LPC. Pelo que a esse princípio está subordinado tanto a classificação que, segundo o artigo 18, é o ato final do procedimento administrativo mediante o qual se determina que certo bem possui um inestimável valor cultural, como a inventariação que, de acordo com o disposto no artigo 19, nº 1, consiste no levantamento sistemático atualizado e tendencialmente exaustivo dos bens culturais existentes a nível nacional, com vista à respetiva identificação.⁶⁸

Por seu lado, o *princípio da informação* tem em vista promover a recolha sistemática de dados facultando o respetivo acesso tanto a cidadãos e organismos interessados como às competentes organizações internacionais. Pelo que enquanto o primeiro princípio está ao serviço da identificação dos bens culturais, o segundo tem em vista recolher e divulgar o maior número possível de dados relativos a esses bens de modo a proporcionar ou potenciar um elevado nível de fruição dos mesmos.

8 Os princípios de gestão do património cultural

Princípios importantes em sede da *gestão do património cultural*, suportes de uma verdadeira política do património cultural, são, de um lado, os *princípios do planeamento e da eficiência* previstos nas alíneas *b)* e *d)* do artigo 6º,⁶⁹ e, de outro lado, o *princípio da sustentabilidade* com suportes importantes nos artigos 7º, nºs 2 a 4, 70, alínea *i)*, e 71, alíneas *e)*, *i)*, *j)* e *l)*, da LPC.

O *princípio do planeamento* implica que os instrumentos e recursos a mobilizar e as medidas a adotar sejam resultantes de uma prévia e adequada planificação e programação. Um princípio em que podemos detetar duas dimensões: uma dimensão estratégica estritamente relacionada com a preservação e valorização do património cultural, e uma dimensão mais ampla de proteção com incidência direta no ordenamento do território e do urbanismo. Enquanto a primeira se concretiza na aprovação de linhas de ação para assegurar a preservação e lograr uma valorização adequada dos bens culturais, a segunda prende-se com o incentivo ao destino dos bens culturais imóveis. Um objetivo que tem expressão no artigo 53 da LPC, ao prever a elaboração de uma específica categoria de planos – os *planos de pormenor de salvaguarda* ou, em alternativa, os *planos*

⁶⁸ Levantamento que inclui para, além dos bens classificados e em vias de classificação, outros que mereçam a qualificação de bens culturais por apresentarem testemunho de civilização ou de cultura.

⁶⁹ Com desenvolvimento nas alíneas. *a)*, *b)*, *c)* e *f)* do artigo 13.

integrados. Muito embora porque os primeiros se revelam adequados sobretudo em sede da proteção do bens culturais que constituam edifícios e os segundos não se saiba muito bem o que sejam, importe sublinhar que são fundamentalmente os *planos de pormenor de reabilitação urbana* os que melhor concretizam a ideia subjacente ao princípio do planeamento.⁷⁰

Por sua vez, o *princípio da eficiência*, que num sentido que o associa às ideias de economicidade e de eficácia, pode ser perspetivado como a obtenção do melhor resultado incorrendo nos menores custos,⁷¹ vai no sentido de assegurar padrões adequados de cumprimento das imposições vigentes e dos objetivos previstos e estabelecidos. Princípio que pode conduzir à adoção de modelos recortados segundo uma privatização das tarefas públicas neste domínio, pois, segundo alguma doutrina sobretudo estrangeira, o sector do património cultural é justamente um daqueles em que mais fazem sentido as novas formas de organização emergentes da privatização de tarefas tradicionalmente concentradas na atuação do Estado.⁷²

Finalmente, o *princípio da sustentabilidade* apela a um entendimento do património cultural e a formas de utilização dos bens culturais que permitam o seu suporte financeiro sem ser a expensas dos contribuintes, através, portanto, dos orçamentos públicos,⁷³ o que abre a porta a instrumentos e mecanismos de rendibilização dos bens culturais que proporcionem sobretudo a sua autosustentação financeira.⁷⁴ Um princípio que, em rigor, comporta duas aceções ou dois subprincípios: o *princípio da sustentação económica*, do qual decorre, por exemplo, a necessidade, imposta por lei, de o Estado auxiliar os proprietários e demais titulares de direitos reais de gozo sobre os bens classificados ou inventariados (artigo 99 da LPC);⁷⁵ e o *princípio do património sustentável* (ou da *rendibilização dos bens culturais*), do qual deriva a exigência de trabalhar com

⁷⁰ Isto na medida em que os planos ainda constituam os instrumentos mais adequados à gestão urbanística, já que começam a despontar, com expressão clara no domínio da reabilitação urbana, instrumentos mais flexíveis e adaptáveis às múltiplas variáveis que atualmente é preciso ter em conta.

⁷¹ Cf. NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, cit., p. 374, nota 557.

⁷² Um princípio que, hoje em dia, começa a aspirar a princípio fundamental da atuação da administração pública sobretudo naqueles domínios mais expostos à globalização – v. silva, Suzana Tavares da. O princípio (fundamental) da eficiência. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, VII, 2010, p. 519 e ss.

⁷³ Que, como sabemos, têm sido chamados a pagar as mais diversas contas em que a política (ou, talvez melhor, a falta dela) tem incorrido.

⁷⁴ Sobre o amplo e multifacetado princípio da sustentabilidade do Estado, de que a sustentabilidade financeira constitui uma componente importante, v. o Capítulo VI (A sustentabilidade do Estado fiscal) de NABAIS, José Casalta. *Problemas Nucleares de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina, 2020, p. 125 a 160.

⁷⁵ Em que têm especial relevo tanto os benefícios fiscais reconhecidos aos titulares de bens culturais como aos seus mecenas – v. NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 80 e ss.

um conceito dinâmico de património cultural capaz não só de dar resposta às necessidades financeiras, mas também de desenvolver aproveitamentos alternativos dos bens culturais que cumpram a função de valorização ou enriquecimento cultural dos mesmos.⁷⁶

Ideias que mais não são do que uma manifestação específica, porventura qualificada, do princípio mais geral da sustentabilidade económica e financeira do Estado e demais entidades públicas, o qual, a nosso ver, tem guarida no quadro ainda mais amplo do disposto na alínea *d*), do nº 2, do artigo 66 da Constituição, em que, a propósito do direito ao ambiente e qualidade de vida, se prescreve: “para assegurar o direito ao ambiente, no quando de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado...: promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações”. Ora, é óbvio que assegurar o desenvolvimento sustentável, tendo em conta uma efetiva solidariedade com as gerações futuras, implica, desde logo, a sustentabilidade financeira do Estado e demais entidades públicas no presente e no futuro, ou seja, assegurar a sustentabilidade financeira no quadro de uma adequada *repartição geracional e intergeracional dos encargos públicos*.⁷⁷ É, de resto, em sede das

⁷⁶ Quanto aos limites dos orçamentos públicos para a sustentação dos bens culturais, v. os paradoxos referidos em NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 77 e ss. Sobre o princípio de uma adequada sustentabilidade dos bens culturais, v., por todos, LEISNER, Walter Georg. *Denkmalgerechte Nutzung – Ein Beitrag zum Denkmalbegriff im Recht des Denkmalschutzes*. Berlin: Duncker & Humblot, 2002, e SILVA, Suzana Tavares da. Da “contemplicação da ruína” ao património sustentável. Contributo para uma compreensão adequada dos bens culturais, *ob. cit.*, p. 69 e ss., e Para uma nova dinâmica do património cultural: o património sustentável, *Musa*, 2, 2005, p. 69 e ss.; e BENTO, Inês. Património Comum da Humanidade: uma resposta à insuficiência de incentivos à conservação do património cultural? *Revista do CEDOUA*, n. 26, 2011, p. 47 e ss. Para o problema geral da sustentabilidade, v., por todos, FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade – Direito ao Futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011; e KAHL, Wolfgang (Ed.). *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*. Tübingen, 2008. Para a actual sustentabilidade fiscal, financeira e social, v., SIGLOCH, Jochen. *Nachhaltigkeit und Steuern*, e MÖSTL, Markus. *Nachhaltigkeit und Haushaltrecht*. In: KAHL, Wolfgang (Ed.). *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, cit., respectivamente, p. 497 e ss., e 567 e ss., e LOUREIRO, João. *Adeus ao Estado social? A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos “Direitos Adquiridos”*. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 261 e ss.

⁷⁷ V., neste sentido Christoph gröpl, “La relación entre ingresos estatales y egresos estatales en un Estado constitucional democrático”, *Rivista di Diritto Tributario Internazionale*, 2008/1-2, p 3 e ss., autor que deduz a exigência da sustentabilidade financeira e da repartição intergeracional dos encargos públicos do artigo 20 da Constituição da República Federal da Alemanha, em que se prescreve: “o Estado protegerá, tendo em conta a sua responsabilidade com as gerações futuras, dentro do quadro da ordem constitucional, os fundamentos naturais da vida através da legislação, e, de acordo com a lei e o direito, por meio dos poderes executivo e judicial”. V. também SILVA, Suzana Tavares da. A “linha Maginot” da sustentabilidade financeira. Perigo, risco, responsabilidade e compensação de sacrifícios: uma revisão da dogmática a pretexto da gestão do litoral. *Revista do CEDOUA*, n. 23, 2009, p. 29 e ss.

diversas manifestações do princípio da sustentabilidade que tem maior visibilidade a ideia, por nós referida noutra local, segundo a qual nem o passado pode tramar a geração presente nem esta, mero elo da cadeia histórica de gerações, pode tramar as gerações futuras.⁷⁸ Um princípio que tem expressão na própria LPC, como vamos ver já de seguida.

Pois bem, em sede da repartição dos *commoda/incommoda*, ou seja, dos benefícios/encargos e ônus, resultantes da proteção e valorização do património cultural, tem aplicação o *princípio da equidade* ou *princípio da justa repartição de encargos e benefícios* previsto na alínea g) do artigo 6º. Trata-se de um princípio, que mais não sendo do que uma expressão particular do princípio constitucional da igualdade perante os encargos públicos, releva quando estamos perante factos ou situações que originem simultaneamente encargos e benefícios,⁷⁹ caso em que a realização da igualdade passa pela consideração global do facto ou situação, tendo em conta portanto tanto os encargos como os benefícios. O que, por via de regra, leva à adoção de técnicas de perequação, isto é, de técnicas que visam à compensação entre os onerados com encargos e os contemplados com benefícios, seja essa compensação levada a cabo através de uma maior ou menor intervenção das entidades públicas ou fundamentalmente deixada à ação concertada dos interessados, embora sob a supervisão ou vigilância pública.⁸⁰ Uma compensação cujo objetivo é o de os encargos e benefícios desencadeados pela situação serem equilibradamente distribuídos por todos os do grupo especificamente afetados positiva ou negativamente.⁸¹

⁷⁸ V., a este respeito, NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 24.

⁷⁹ Sobre o princípio da igualdade perante os encargos públicos, v. DELVOLVÉ, Pierre. *Le Principe d'Égalité devant les Charges Publiques*. Paris: LGDJ, 1969; CORREIA, F. Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Almedina, 1989, p. 457 e ss.; e *Manual de Direito do Urbanismo*, v. I, 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008, p. 729 e ss.; e CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p. 431.

⁸⁰ V. para estas técnicas perequativas, CORREIA, F. Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, cit., p. 583 e ss., e *Manual de Direito do Urbanismo*, v. I, cit. p. 738 e ss.; CARVALHO, Jorge; OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 31 e ss., e NABAIS, José Casalta. “Tributação do urbanismo no direito europeu”. In: _____. *Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 293 e ss. (319 e ss.).

⁸¹ Um equilíbrio que, a nosso ver, se inscreve no quadro mais amplo daquilo que designamos por “conta corrente” que cada cidadão ou residente, singular ou coletivo, tem com o Estado e demais entidades públicas, o qual tem expressão seja nos tributos de natureza grupal (impostos, taxas ou contribuições) ou na consideração unitária do fenómeno financeiro (em sede da tributação de certas entidades ou empresas) – v. NABAIS, José Casalta. *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. In: _____. ; SILVA, Suzana Tavares da (Coord.). *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 33 e ss., *Considerações sobre a figura dos tributos*. In: *Estudos de Homeagem ao Prof. Doutor Anibal de Almeida*, Coimbra, 2012, p. 735 e ss., e *Direito Fiscal das Empresas*, Relatório sobre o Programa, os Conteúdos e os Métodos do Ensino, Provas de Agregação na FDUC, 2012, p. 192 e s.

Tendo em conta sobretudo a política do património cultural,⁸² não podemos deixar de convocar aqui o *princípio da coordenação de políticas*, articulando e compatibilizando a política do património cultural com as políticas de ambiente, de ordenamento do território, de educação e formação, de criação cultural e de turismo, como o impõem muito claramente os artigos 6º, alínea c), e 13, alínea e). Como se está a ver, trata-se de coordenar e integrar esta política setorial nas políticas daquelas áreas que interferem ou se sobrepõem à do património cultural. Uma ideia que, para além de ser expressão da necessidade de compatibilização da preservação, defesa e valorização do património cultural com os outros bens constitucionais, não é posta minimamente em causa pelo facto de o ordenamento do património cultural gozar de relativa autonomia.

Por seu lado, as alíneas e) e h) do artigo 6º prescrevem que a política do património cultural deve obedecer também ao *princípio da inspeção e prevenção* e ao *princípio da responsabilidade*. Dois princípios que, embora cada um a seu modo, visam obstar a que os bens culturais sejam afetados ou objeto de degradação ou perda.

Assim, de acordo com os mencionados preceitos, enquanto o *princípio da inspeção e prevenção* tem por objetivo impedir, através da instituição de organismos, processos e controlos adequados, a desfiguração, degradação ou perda de elementos integrantes do património cultural, o *princípio da responsabilidade* visa garantir a prévia e sistemática ponderação das intervenções e dos atos suscetíveis de afetar a integridade ou circulação lícita de elementos integrantes do património cultural. Relativamente a este último, embora a lei o designe por princípio da responsabilidade, dado o seu objetivo, seria mais adequado designá-lo por *princípio da ponderação prévia das intervenções* nos bens culturais.

Princípios cuja aplicação, não é demais sublinhar, tem uma importância enorme, pois estamos num domínio em relação ao qual, à semelhança do que ocorre na generalidade dos novos ramos do direito, se mostra insuficiente o velho ditado “vale mais prevenir do que remediar”, uma vez que ou se previne eficazmente ou pouco restará para remediar.

9 Os princípios da tutela penal e contraordenacional do património cultural

Finalmente, temos os *princípios da tutela penal e contraordenacional* do património cultural com desenvolvida expressão nos artigos 100 a 110 da LPC. Preceitos em que certos comportamentos se apresentam qualificados: como crimes, sejam crimes próprios do património cultural, como são os crimes de deslo-

⁸² Política que tem nestes novos ramos do direito um peso não despidendo – v. NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 50 e s.

camento, de exportação ilícita e de destruição de vestígios, sejam crimes comuns agravados em virtude do desvalor que os correspondentes comportamentos implicam para o património cultural, como são os crimes de furto, roubo e dano; ou como contraordenações, sejam contraordenações especialmente graves, contraordenações graves ou contraordenações simples.

Tutela esta que embora não possa deixar de existir, já que os comportamentos que atentem contra os bens culturais não podem ficar impunes, sem sanção penal, pela própria natureza das coisas, constitui uma tutela que vem em último lugar, ou seja, uma tutela que surge apenas quando os outros meios ou instrumentos de tutela falharem. Uma ideia que, estando presente em todo o direito penal, pois todo ele apresenta a marca de um direito de *ultima ratio*, é particularmente visível nos novos domínios do direito, como é inequivocamente o constituído pelo ordenamento jurídico dos bens culturais, no qual ou se previne evitando eficazmente comportamentos atentatórios dos bens culturais ou, então, pouco restará para remediar. Ideia que podemos ilustrar com o bem conhecido crime perpetrado em 2001 contra o património da humanidade constituído pelos célebres Budas do Afeganistão, gravemente danificados com o próprio apoio do próprio Governo talibã. Um tipo de crime que foi apenas o início de um verdadeiro pesadelo que não tem deixado de se alargar com inúmeras guerras como as da Síria, Ucrânia e Palestina. De facto, em tais casos, perante a falha na prevenção, a Humanidade acaba irremediavelmente amputada de parte do seu Património, em virtude de crimes que, de resto, tendem a ficar sem castigo.⁸³

10 Algumas reflexões finais

Depois desta viagem sobre os princípios do direito do património cultural, permitimo-nos fazer duas reflexões finais: uma, relativa às cautelas que se impõem no que respeita à proteção do património cultural; outra referente ao acerto dos princípios que acabamos de percorrer.

No que respeita à primeira ideia, importa chamar a atenção para a necessidade de algumas cautelas relativamente a proteção do património cultural nos tempos que correm muito dados a retóricas ou narrativas jurídicas quantitativas

⁸³ Cf. NABAIS, José Casalta. Algumas considerações sobre o quadro jurídico do património cultural. *Boletim Municipal de Cultura da Câmara Municipal de Aveiro*, n. 37, maio de 2001, p. 114. V. também PALMA, Maria Fernanda. Protecção penal dos bens culturais numa sociedade multicultural. In: ALMEIDA, Marta Tavares de; MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins (Coord.). *Direito do Património Cultural*, cit., p. 253 e ss.; *Direito do Património Cultural*, cit., p. 375 e ss., e MENDES, Paulo de Sousa. A tutela penal do património cultural. In: GOMES, Carla Amado; RAMOS, José Luís Bonifácio (Org.). *Direito da Cultura e do Património Cultural*, cit., p. 463 e ss., bem como os autores e as obras citados por este último.

e superlativas que, não raro, desencadeiam efeitos opostos aos almejados. O que nos dá o ensejo de aludir a duas reflexões justamente sobre estas cautelas, ambas relacionadas com o discurso quantitativo tão na moda. Trata-se, de um lado, da proteção dos bens culturais na dimensão intergeracional e, de outro lado, do crescente apelo à proteção do patrimônio cultural através da criação de museus sejam estes destinados a recolher bens culturais do passado ou a preservar as criações culturais do presente.

Quanto à primeira das dimensões referidas, a dimensão intergeracional do patrimônio cultural, basta recordar o que dissemos no início destas reflexões, no sentido de o passado não tramar o presente, nem este tramar o futuro e vice-versa. Pelo que devemos ter em devida conta que o patrimônio cultural, ou melhor, a preservação da herança cultural, que nos foi legada, não pode pôr em causa o presente, a geração presente, do mesmo modo que esta, a geração presente, enquanto elo da cadeia histórica entre as gerações passadas e as gerações vindouras, que é nosso dever indeclinável manter e enriquecer, não pode pôr em causa o futuro, as gerações futuras.

O que implica ter a devida consciência das limitações que a solidariedade e a responsabilidade intergeracional comportam também em sede da proteção do patrimônio cultural que naturalmente cabe à geração presente avaliar em função da sua própria mundividência, muito embora em diálogo, que obviamente não pode deixar de ser largamente ficcionado, com as gerações passadas e, sobretudo, com as gerações futuras. Isto de modo a obstar que tenha lugar uma imposição autoritária ou totalitária da geração presente, ainda que em nome ou no pretense interesse das próprias gerações passadas ou das próprias gerações futuras, assegurando assim, em termos diacrônicos, um mínimo de equilíbrio que respeite todos e cada um dos elos da cadeia intergeracional, mais longa ou mais curta, que suportam a história da respetiva comunidade nacional. Neste quadro ganha especial relevo a preservação do patrimônio cultural imaterial que as comunidades locais em si mesmo constituem, sobretudo aquelas que se encontram em manifesta regressão populacional, quando expostas ao efetivo risco do seu desaparecimento face à preservação sem mais, por exemplo, do patrimônio arqueológico que, no limite, as impeça de sobreviver econômica e socialmente.

Pois, em tais situações, impõe-se que haja uma ponderação que traduza uma harmonização entre a preservação do passado arqueológico e a sobrevivência econômica e social da comunidade no presente em termos de o conflito entre a preservação do patrimônio cultural material arqueológico dessa comunidade e a manutenção do patrimônio cultural imaterial que a mesma comunidade representa ser solucionado segundo uma ideia de concordância prática que permita, no mais elevado grau possível, manter o equilíbrio na preservação desses

dois tipos de património cultural. Designadamente exige-se que à comunidade em causa não fique reservada apenas a possibilidade de desaparecer, ficando a sua memória eventualmente depositada num museu, pois por mais importante que seja a preservação da herança das gerações passadas pela geração presente mesmo que esta seja mundial, nada justifica a eliminação de qualquer comunidade presente em nome de uma absolutização da preservação da herança do passado.⁸⁴

Por seu turno, quanto à segunda dimensão, à tendência para museficar quase tudo o que presentemente se encontra ou descobre relativamente ao passado e o que se cria culturalmente no presente, importa ter presente que, no respeitante às gerações passadas estas têm o direito a que se mantenha o respeito pelo seu próprio passado, honrando assim esse passado reportado à sua própria morte,⁸⁵ e, quanto às criações culturais atuais que a sua consideração como património cultural não se avolume ou massifique ao ponto de colocar em risco a efetiva herança cultural do passado e de ameaçar ou inviabilizar o enriquecimento do património cultural do futuro. Precaução que mais se justifica se tivermos em conta que a importância destas criações tende a resultar, se não em termos exclusivos, pelo menos em termos dominantes, do poder e/ou do dinheiro dos seus criadores da geração presente.

O que, de resto, não deixa de ter expressão nos próprios ordenamentos jurídicos do património cultural com destaque desde logo para a própria UNESCO, ao pautar a sua ação de proteção dos bens arqueológicos pelo princípio da opção prioritária pela sua conservação *in situ*, um princípio expressamente formulado na Convenção da UNESCO de 2001 sobre a Proteção do Património Cultural Subaquático.⁸⁶ E está em total consonância com a atual preocupação em desmuseficar muito do que se conserva em museus, sobretudo da Europa e Estados Unidos da América, a fim de os objetos destes serem restituídos aos povos e aos locais de onde vieram e onde devem repousando vivendo o sono da sua própria morte.⁸⁷

⁸⁴ Para uma insuficiente ponderação desses dois tipos de património cultural em relação ao tratamento de que foram objeto as gravuras de Foz Côa, v. NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 22 e ss., e ALMEIDA, Henrique. Património cultural e património mundial – o caso das gravuras de Foz Côa, *Máthesis*, 17, 2008, p. 305-331.

⁸⁵ Um pouco à semelhança do que tão bem exprimiu o escritor Miguel Torga, a respeito da pena de morte: “garantam a cada cidadão o direito de morrer a sua própria morte”. TORGA, Miguel. *Pena de Morte – Colóquio Internacional Comemorativo do Centenário da Abolição da Pena de Morte em Portugal*, v. 1 – Comunicações, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1967, p. 5.

⁸⁶ Princípio que tem expressão inequívoca na Convenção de Londres de 1969 (*Revista em La Valetta*, em 1992) sobre a Proteção do Património Arqueológico da Europa, de que Portugal é parte.

⁸⁷ Dizemos aos povos e locais e não aos Estados e museus, porque a lógica da preservação dos bens culturais sairia frustrada caso assim fosse, já que o respeito pela preservação dos bens culturais é um assunto demasiado sério para ser um problema apenas ou predominantemente de Estados e museus.

Quanto à outra ideia, a referente aos princípios que recenseamos, é de assinalar que, apesar de constituírem uma rede bastante completa e de malha suficientemente apertada, reportam-se os mesmos essencialmente ao ordenamento jurídico interno, embora alguns deles, como o da cooperação internacional, integrem também o direito internacional. O que significa que, para além dos princípios mencionados, os quais, naturalmente, têm igualmente expressão no ordenamento jurídico que se situa a montante do ordenamento interno, incluindo neste o formado pelo direito constitucional, temos que ter em conta princípios que constituem direito internacional, designadamente os constantes das convenções internacionais de que Portugal é parte,⁸⁸ bem como os que integram o direito da União Europeia, reportando-se estes sobretudo aos bens culturais móveis, mais especificamente à consagração no respeitante a estes de uma exceção ao princípio da livre circulação de bens que constitui um dos suportes nos quais se apoia a realização do bem conhecido e omnipresente mercado interno.⁸⁹ Pois, na ausência de uma regulamentação nesse sentido, corria-se o risco de ser posta em causa a reserva aos Estados Membros da proteção do património cultural.⁹⁰

Embora a natureza multinível do ordenamento jurídico do património cultural deva ser vista com especiais cautelas. Pois se em todos os sectores em que o ordenamento vem adquirindo essa característica tende a prevalecer a ideia de subsidiariedade dos níveis superiores face aos níveis inferiores,⁹¹ no ordenamento do património cultural não pode essa ideia deixar de ser reforçada, uma vez que o património cultural é, por excelência, matéria das comunidades em que os bens culturais foram criados ou se encontram e foram reconhecidos como tal pelo seu carácter especialmente identitário. O que é particularmente visível, como bem se compreende, no respeitante às comunidades nacionais.⁹² Pelo que os níveis internacionais do mencionado ordenamento devem ser vistos so-

⁸⁸ Sendo certo que Portugal é parte da generalidade das convenções tanto das elaboradas no seio da UNESCO, como das europeias – v. tais convenções, In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. *Direito do Património Cultural – Legislação*, cit.

⁸⁹ Em que têm relevo a Diretiva 93/7/CEE, de 15 de março de 1993, alterada pela Diretiva 96/100/CE, de 17 de fevereiro de 1997 e pela Diretiva 2001/38/CE, de 10 de setembro, e o Regulamento (CE) 116/2009, do Conselho de 18 de dezembro de 2008.

⁹⁰ V. NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 39.

⁹¹ Uma ideia que enfrenta hoje as consequências da complexidade que suporta a realização de muitas das tarefas públicas, de um lado, e das enormes potencialidades proporcionadas pelas tecnologias de comunicação e informação, de outro, realidades que tendem a deslocar dos níveis inferiores para os superiores o polo de atração e a desvalorizar a proximidade física proporcionada pelas comunidades locais, no quadro de um forte movimento de centrifugação dos conhecidos interesses dessas comunidades.

⁹² O que tem expressão, de resto, em o património cultural constituir um assunto dos estados federados e não da União nos Estados com estrutura federal e de, em sede da União Europeia, ter permanecido, como referimos, na esfera dos Estados Membros – v. NABAIS, José Casalta. *Introdução ao Direito do Património Cultural*, cit., p. 39 e 145.

bretudo como um acréscimo de tutela dos bens culturais e não como qualquer tipo de mecanismo de tendencial substituição da tutela nacional pela tutela internacional e, menos ainda, de qualquer absorção dos níveis inferiores pelos níveis superiores. Pelo que o património cultural não pode deixar de continuar a ser um assunto essencialmente da responsabilidade da respetiva comunidade, mormente nacional ou estadual.⁹³

Em segundo lugar, é importante sublinhar que, mais do que o número e a densidade de cada um e do conjunto de princípios, importa a sua aplicação prática, pois é conhecido o fenómeno de excesso de princípios e de normas, cuja elaboração e aprovação acaba por ser o mais fácil, relativamente à capacidade do sistema jurídico para a sua efetiva e eficaz aplicação. Pois, como é sabido, uma armadura jurídico-normativa desmedida pode conduzir a um excesso de carga do sistema que curto-circuita o seu funcionamento, como acontece hoje em dia em importantes segmentos do ordenamento jurídico. Ora, a este respeito é de sublinhar que no ordenamento do património cultural, ao contrário do que sucede em outros domínios atualmente, não parece haver um excesso de normas, nem a ordem jurídica nesse sector se apresenta afetada pela falta de razoável estabilidade jurídica. De fato, o nosso legislador tem tido neste domínio uma atuação e, se assim nos podemos exprimir, uma atitude que, em geral, não merece reparos de maior. Por conseguinte, podemos afirmar que os bens culturais têm entre nós, no essencial, um adequado parâmetro normativo, o qual, por seu turno, se apresenta dotado de uma razoável estabilidade. Oxalá a interpretação e aplicação deste ordenamento jurídico pelos operadores jurídicos concretos sejam pautados pelo equilíbrio e ponderação que não desmereça do que que vimos de dizer relativamente ao legislador.

O que não quer dizer, como se afigura óbvio, que todas as soluções legais desenhadas pelo legislador neste domínio sejam inteiramente acertadas e, muito menos, que se apresentem absolutamente imunes à crítica. O que, obviamente, não acontece, pois há domínios em que as soluções oferecidas pelo ordenamento jurídico do património cultural não podem ser consideradas satisfatórias. O que, por certo, acontecerá em diversos domínios que não vamos aqui, por razões que se compreendem, escrutinar.⁹⁴

⁹³ O que tem correspondência na fraca responsabilidade que a comunidade internacional, pelo menos no seu atual estado de organização, pode ter em sede da proteção dos bens que integram o património da humanidade.

⁹⁴ Alguns desses domínios podem ver-se no estudo de NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre os princípios gerais do direito do património cultural. In: _____. *Estudos de Direito do Património Cultural*. Coimbra: Almedina, 2022, p. 47 e ss.

Referências

- AICARDI, Nicola. L'Ordinamento Amministrativo dei Beni Culturali. *La Sussidiarietà nella Tutela e nella Valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002. p. 109 e s. p. 1 e ss.
- ALMEIDA, Henrique. Património cultural e património mundial – o caso das gravuras de Foz Côa. In: *Máthesis*, 17, 2008. p. 305-331.
- ANDRADE, J. C. Vieira de. “A nulidade administrativa, essa desconhecida”, “A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal e Estado Social” e “Inconsequências e iniquidades na aplicação da doutrina da nulidade dos ‘actos consequentes’ do acto anulado”. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 138, 2008/2009, p. 333 e ss., ano 140, 2010/2011, p. 345 e ss. e ano 141, 2011/2012, p. 3 e ss.
- ANDRADE, J. C. Vieira de. *Algumas reflexões a propósito da sobrevivência do conceito de ‘acto administrativo’ no nosso tempo*. Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares. Coimbra: Coimbra, 2001. p. 1.189 e ss.
- BENTO, Inês. Património Comum da Humanidade: uma resposta à insuficiência de incentivos à conservação do património cultural? *Revista do CEDOUA*, n. 26, 2011, p. 47 e ss.
- BOBELA, Mark; KIRKBY, Mota. *Contratos Administrativos de Subordinação (Natureza, Funções e Limites)*. Lisboa: AAFDL, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p. 431.
- _____; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. v. I. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2010. Anotações ao artigo 78.
- CARVALHO, Jorge; OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Perequação, Taxas e Cedências*. Administração Urbanística em Portugal. Coimbra: Almedina, 2003. p. 31 e ss.
- CONSIDERAÇÕES sobre a figura dos tributos”. In: *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida*. Coimbra, 2012. p. 735 e ss.
- CORNU, Marie. *Le Droit Culturel des Biens: L'Intérêt Culturel Juridiquement Protégé*, Bruxelles: Bruylant, 1996. p. 521 e ss.
- CORREIA, António de Arruda Ferrer. A Venda Internacional de Objectos de Arte. Separata da *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Coimbra, 1994, p. 28 e ss.
- CORREIA, F. Alves. Propriedade de bens culturais – restrições de utilidade pública, expropriações e servidões administrativas. In: ALMEIDA, Marta Tavares de; MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins (Coord.). *Direito do Património Cultural*, cit., p. 393 e ss.
- _____. *Manual de Direito do Urbanismo*. v. I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008. p. 729 e ss.
- _____. *Manual de Direito do Urbanismo*. v. II. Coimbra: Almedina, 2010. p. 32 e ss.
- _____. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Almedina, 1989. p. 457 e ss.
- CORREIA, J. M. Sérvulo. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Almedina, 1987. p. 420 e ss.
- CORREIA, Jorge Alves. *Contratos Urbanísticos. Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito Urbanístico*. Coimbra: Almedina, 2009.

COSTA, J. M. Cardoso da. *Direito Constitucional II (A Justiça Constitucional)*. Sumários e Tópicos das Lições proferidas no curso do 5º ano da Faculdade de Direito de Coimbra, polic., 2002, p. 6.

DELVOLVÉ, Pierre. *Le Principe d'Égalité devant les Charges Publiques*. Paris: LGDJ, 1969.

DIREITO Fiscal das Empresas. *Relatório sobre o Programa, os Conteúdos e os Métodos do Ensino*. Provas de Agregação na FDUC, 2012, p. 192 e s.

DUARTE, Maria Luísa. *Direito de Petição: Cidadania, Participação e Decisão*. Coimbra: Almedina, 2008.

DURO, João Canelas. Protecção do património cultural dos Estados Membros numa Europa sem Fronteiras. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, n. 20, 2011, p. 149 e ss.

EXPROPRIAÇÃO por utilidade pública – servidões administrativas – indemnização. *Colectânea de Jurisprudência – Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça*, ano IX, tomo I, 2001, p. 1 -37 e ss.

FREIRE, Paula Vaz. O Direito Comunitário do Património Cultural. In: *Direito da Cultura e do Património Cultural*. Lisboa, 2011.

FREITAS, Juez. *Sustentabilidade – Direito ao Futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GAWEL, Erik. Das Steuerstaatbot des Grundgesetzes. *Der Staat*, 39, 2000, p. 209 e ss.

GOMES, Carla Amado. O património cultural na Constituição. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Perspectivas Constitucionais*. Nos 20 Anos da Constituição de 1976. v. I. Coimbra: Coimbra, 1996, p. 337 e ss. p. 337 e ss.

_____; RAMOS, José Luís Bonifácio (Org.). *Direito da Cultura e do Património Cultural*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, AAFDL, 2011, p. 439 e ss.

GONÇALVES, Pedro. *O Contrato Administrativo*. Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo. Coimbra: Almedina, 2003.

GRAMM, Christoph. Vom Steuerstaat zum gebührenfinanzierte Dienstleistungsstaat?. *Der Staat*, 1997, p. 267 e ss.

GRÖPL, Christoph. La relación entre ingresos estatales y egresos estatales en un Estado constitucional democrático. *Rivista di Diritto Tributario Internazionale*, 2008/1-2, p 3 e ss.

HÄBERLE, Peter. La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 54, Sept.-Diciembre de 1998, p. 11 e ss.

HANSJÜRGENS, B. Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat? *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 14, 1999, p. 186 e ss.

HENDLER, R. Gebührenstaat statt Steuerstaat? *Die öffentliche Verwaltung*, 1999, p. 746 e ss.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

IBAÑEZ, Maria del Rosário Alonso. El Património Histórico. Destino Publico y Valor Cultural. *Monografías Civitas*, Madrid, 1992, p. 296 e ss.

KAHL, Wolfgang (Ed.). *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*. Tübingen, 2008.

Lei do Património Cultural – a Lei nº 107/2001, de 8 de setembro.

LOUREIRO, João. *Adeus ao Estado social? A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos “Direitos Adquiridos”*. Coimbra: Coimbra, 2010. p. 261 e ss.

LUÑO, António Enrique Pérez. Comentário ao artigo 46. In: *Comentarios a las Leyes Políticas (Constitución Española de 1978)*, dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil, v. IV, Madrid, 1984, p. 281 e ss.

_____. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1984. p. 471 e ss.

MANUAL de Direito do Urbanismo. v. I. cit. p. 738 e ss.

MARINI, Francesco Saverio. *Lo Statuto Costituzionale dei Beni Culturali*. Milano: Giuffrè, 2002. p. 241 e ss.

MENDES, Paulo de Sousa. A tutela penal do património cultural. In: GOMES, Carla Amado; RAMOS, José Luís Bonifácio (Org.). *Direito da Cultura e do Património Cultural*, cit. p. 463 e ss.

MINISTÉRIO da Cultura. *Relatório Intercalar da Comissão Encarregada de Elaborar a Nova Lei de Bases do Património Cultural*. Lisboa, 1998. p. 14 e s.

MIRANDA, Jorge. O património cultural e a Constituição – tópicos. In: ALMEIDA, Marta Tavares de; MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins (Coord.). *Direito do Património Cultural*. Oeiras: INA, 1996. p. 253 e ss.

_____; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. Coimbra: Coimbra, 2005. Anotações ao artigo 78.

NABAIS, José Casalta. *Tributação do urbanismo no direito europeu*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 293 e ss. (319 e ss.).

_____. *A autonomia local. Alguns aspectos gerais*, ob. cit., p. 57 e 69.

_____. *Estado de Direito, Estado Fiscal e Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 2022.

_____. Algumas considerações sobre o quadro jurídico do património cultural. *Boletim Municipal de Cultura da Câmara Municipal de Aveiro*, n. 37, maio de 2001, p. 114.

_____. Legislação do património arqueológico e sua evolução. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 140º, 2010/2011, p. 161 e ss.

_____. *Contratos Fiscais. (Reflexões acerca da sua Admissibilidade)*, n. 5 da série *Studia Iuridica*. Coimbra: Coimbra, 1994, p. 78 e s.

_____. *Introdução ao Direito do Património Cultural*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 24.

_____. *Estudos de Direito do Património Cultural*. Coimbra: Almedina, 2022, p. 57.

_____. *Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*. Coimbra: Almedina, 2010, respetivamente, p. 23 e ss. e 7 e ss.

_____. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 102 e s., 113 e s. e 171 e s.

_____. *Por uma Liberdade com Responsabilidade – Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 87 e ss.

_____. *Problemas Nucleares de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina, 2020, p. 125 a 160.

_____. ; SILVA, Suzana Tavares da (Coord.). *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 33 e ss.

O PODER tributário na Constituição do Império do Brasil e na Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa. In: NORONHA, Ibsen (Coord.). *No Bicentário da Constituição de 1824*. Estudos sobre a formação constitucional do Brasil Império. Portugal: Caminhos Romanos/Brasil: Livraria Resistência Cultural, 2024. p. 332 a 356.

OLIVEIRA, Fernanda Paula de. Contratação pública no direito do urbanismo. In: GONÇALVES, Pedro (Org.). *Estudos de Contratação Pública*. Coimbra: Coimbra. p. 781 e ss.

PALMA, Maria Fernanda. Protecção penal dos bens culturais numa sociedade multicultural. In: ALMEIDA, Marta Tavares de; MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins (Coord.). *Direito do Património Cultural*, cit., p. 253 e ss *Direito do Património Cultural*, cit., p. 375 e ss.

PARA uma nova dinâmica do património cultural: o património sustentável. *Musa*, 2, 2005, p. 69 e ss.

PASSARELLI, Francesco Santoro. I beni della cultura secondo la Costituzione. *Studi in Memoria de Carlo Esposito*, v. III, Padova, 1973, p. 1.421 e ss.

PER la salvezza dei beni culturali in Italia. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, p. 19 e ss.

ROLLA, Giancarlo. Bienes culturales y constitución. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2 (Enero-Abril 1989), p. 163 e ss.

SCHOLEMER, Sabine von. *Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt*. Berlin: Duncker & Humblot, 1992. p. 44 e ss.

SIGLOCH, Jochen. Nachhaltigkeit und Steuern, e MÖSTL, Markus, Nachhaltigkeit und Haushaltrecht. In: KAHN, Wolfgang (Ed.). *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, cit., respectivamente, p. 497 e ss., e 567 e ss.

SILVA, Suzana Tavares da. Da “contemplanção da ruína” ao património sustentável. Contributo para uma compreensão adequada dos bens culturais. *Revista do CEDOUA*, 10, 2002, p. 71 e s.

_____. A “linha Maginot” da sustentabilidade financeira. Perigo, risco, responsabilidade e compensação de sacrifícios: uma revisão da dogmática a pretexto da gestão do litoral”. *Revista do CEDOUA*, n. 23, 2009, p. 29 e ss.

_____. O princípio (fundamental) da eficiência. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, VII, 2010, p. 519 e ss.

_____. O *tetralema* do controlo judicial da proporcionalidade no contexto da universalização do princípio: adequação, necessidade, ponderação e razoabilidade. *Boletim da Faculdade de Direito*, v. LXXXVIII, 2012, Tomo II.

TORGA, Miguel. *Pena de Morte – Colóquio Internacional Comemorativo do Centenário da Abolição da Pena de Morte em Portugal*. v. I. Comunicações, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1967, p. 5.

TORRES, Ricardo Lobo. *A Ideia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

VEIGA, Paula. Cidadania. Cambiantes de um conceito e suas incidências político-constitucionais. *Boletim da Faculdade de Direito*, v. LXXXII, 2006, p. 391 e ss.

