

ICOMOS
COMISSÃO NACIONAL
PORTUGUESA



CONSELHO INTERNACIONAL DOS MONUMENTOS E DOS SÍTIOS
INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES
CONSEIL INTERNATIONAL DES MONUMENTS ET DES SITES
CONSEJO INTERNACIONAL DE MONUMENTOS Y SÍTIOS

Zona Especial de Protecção dos bens inscritos na Lista do Património Mundial —especialmente o Centro Histórico do Porto

I. Enquadramento:

- O conjunto denominado Centro Histórico do Porto foi inscrito na Lista do Património Mundial da UNESCO em Dezembro de 1996 por deliberação do Comité do Património Mundial, reunido no México.
- Em 8 de Setembro de 2001, foi publicada a Lei nº107/2001, que estabeleceu *as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural*, a qual, no nº7 do seu artigo 15.º, determina que «*os bens culturais imóveis incluídos na lista do património mundial integram, para todos os efeitos e na respetiva categoria, a lista dos bens classificados como de interesse nacional*».
- Com a entrada em vigor da Lei nº107/2001¹, o Centro Histórico do Porto integrou automaticamente a lista dos bens classificados como de interesse nacional, na categoria de conjunto.
- Nos termos do disposto no artigo 43.º da Lei nº107/2001, os bens imóveis classificados beneficiam «*automaticamente de uma zona geral de protecção de 50 m, contados a partir dos seus limites externos (...)*» (n.º1), devendo «*dispor ainda de uma zona especial de protecção, a fixar por portaria do órgão competente da administração central (...)*» (n.º2).
- Presumivelmente para dar cumprimento ao disposto no nº2 do artigo 43.º da Lei nº107/2001, em algum momento anterior a Fevereiro de 2009, o IGESPAR, I.P., iniciou um procedimento administrativo destinado à fixação da ZEP do Centro Histórico do Porto;
- No âmbito desse procedimento em 13 de Fevereiro de 2009, o IGESPAR, I.P., notificou o Município de Vila Nova de Gaia, ao abrigo do artigo 100º do Código do Procedimento Administrativo então

¹ Em 8 de Novembro de 2001, cf. nº1 do artigo 115.º da lei.

vigente, para se pronunciar no prazo de 30 dias relativamente à proposta de ZEP do Centro Histórico do Porto, a submeter a homologação do Ministro da Cultura²;

- Em 23 de Outubro de 2009 é publicado o Decreto-Lei n.º 309/2009, que em regulamentação da Lei nº107/2001, de 8 de Setembro, «*estabelece o procedimento de classificação dos bens imóveis de interesse cultural, bem como o regime jurídico das zonas de protecção e do plano de pormenor de salvaguarda*» (artigo 1.º do diploma).
- Este diploma determina, no n.º2 do seu artigo 72.º, relativamente aos bens inscritos na lista do património mundial, que «*a zona tampão de bem imóvel incluído na lista do património mundial corresponde, para todos os efeitos, a uma zona especial de protecção*».
- E no n.º3 do mesmo artigo, que «*a planta de localização e implantação de bem imóvel inscrito na lista do património mundial à data da entrada em vigor do presente decreto-lei³ incluindo a respectiva zona de protecção, é publicada sob a forma de aviso no Diário da República no prazo de um ano*».
- Em 30 de Julho de 2010, foi publicado no Diário da República, 2ª Série, nº147, o Aviso nº15173/2010, publicando a «*planta de implantação, incluindo a zona especial de protecção e planta de localização, do centro histórico do Porto (...)*».
- O número 1 do Aviso nº15173/2010, invocando o n.º 3 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de Outubro, torna «*público que, em 1996, foi incluído na lista indicativa do Património Mundial da UNESCO o conjunto conhecido por centro histórico do Porto, localizado nas freguesias da Sé, São Nicolau, da Vitória e de Miragaia, concelhos do Porto e Vila Nova de Gaia, distrito do Porto*».
- O número 2 do mesmo Aviso, por seu lado, anuncia a publicação da «*planta de implantação, incluindo a (...) zona especial de protecção*» do bem (anexo I do Aviso) e a planta de localização do bem (anexo II do aviso).
- Confrontando a planta constante do anexo I do Aviso com a que está disponível em <http://whc.unesco.org/en/list/755/documents>, representando o bem inscrito (Centro Histórico do Porto) e a respectiva zona tampão (*buffer zone*, na terminologia inglesa) constata-se que a ZEP e a zona tampão correspondem à mesma área.
- Embora o Aviso nº15173/2010 não seja já susceptível de produzir efeitos jurídicos por ter sido judicialmente anulado, como se referirá *infra*, não pode deixar de assinalar-se que o mesmo contém uma incorrecção óbvia: no seu número 1, torna pública a inscrição do Centro Histórico do Porto na

² O Município exerceu o seu direito a ser ouvido em audiência prévia em data e termos que se a desconhecem.

³ O Decreto-Lei n.º309/2009 entrou em vigor em 1 de janeiro de 2010, cf. artigo 79.º do diploma.

lista indicativa do património mundial, o que não é correcto, pois este bem integra a lista do património mundial desde 1996.

- A lista indicativa do património mundial e a lista do património mundial são dois elencos diversos e a inclusão numa ou noutra têm consequências jurídicas expressamente diversas no ordenamento jurídico português.
- A inclusão na lista indicativa do património mundial determina, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º309/2009, a abertura oficiosa do procedimento de classificação do bem no grau de interesse nacional (cf. n.º1 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 309/2009) e a inclusão na lista do património mundial determina, desde a entrada em vigor da Lei n.º107/2001, a inclusão automática do bem na lista dos bens classificados como de interesse nacional.
- Para além do aviso referente ao Centro Histórico do Porto, foram publicados na mesma data avisos referentes aos seguintes bens inscritos na Lista do Património Mundial: Sítios Pré-históricos de Arte Rupestre do Vale do Rio Côa (Aviso nº 15168/2010); Paisagem Cultural de Sintra (Aviso n.º 15169/2010); Alto Douro Vinhateiro (Aviso nº15170/2010); Centro Histórico de Guimarães (Aviso n.º15171/2010); Centro Histórico de Angra do Heroísmo (Aviso n.º15172/2010).

O Município de Vila Nova de Gaia interpôs uma acção administrativa especial (Processo nº3133/10.1BEPRT), precedida de procedimento cautelar, visando a declaração de nulidade do Aviso nº15173/2010. O Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto deu razão ao Município de Vila Nova de Gaia em 14 de novembro de 2012, anulando o referido Aviso. O acórdão proferido no âmbito deste processo transitou em julgado, pelo que desde a data do trânsito o Aviso nº15173/2010 deixou de produzir efeitos jurídicos.

II. Análise:

Conforme exposto acima, estamos perante um conjunto inscrito na lista do Património Mundial da UNESCO (1996) que por força dessa inscrição está automaticamente incluído, para todos os efeitos legais, no elenco dos bens classificados de interesse nacional (2001).

1. A classificação como monumento nacional não é, conforme resulta da simples leitura da Lei nº107/2001, uma “distinção” ou “qualificação” atribuída aos imóveis, acarreta um regime jurídico específico que inclui direitos e deveres para destinatários diversos (proprietários do bem, entidades públicas, proprietários de prédios confinantes ou localizados nas suas proximidades, e cidadãos em geral).

2. Um dos elementos desse regime jurídico, é o facto dos bens classificados terem associadas zonas de protecção (a zona geral de protecção e a zona especial de protecção), que constituem servidões administrativas (cf. n.º4 do artigo 43.º da Lei nº107/2001).
3. Assim, os imóveis classificados:
 - a) Beneficiam automaticamente de uma zona geral de protecção de 50 metros contados a partir dos seus limites externos (n.º1 do artigo 43.º da Lei nº107/2001); e
 - b) Devem dispor de uma ZEP a fixar por portaria do órgão competente da administração central (n.º2 do artigo 43.º da Lei nº107/2001).
4. A primeira (zona geral de protecção de 50 metros — ZP), tem o seu regime e limites territoriais fixados diretamente na lei, havendo apenas lugar à respectiva publicitação que, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º309/2009, é efetuada com a notificação da abertura do procedimento de classificação do bem e no anúncio de abertura do procedimento de classificação do bem, ou apenas neste último, consoante os casos (cf. números 1 a 3 e alínea b) do n.º4 do artigo 9.º do referido decreto-lei).
5. A segunda (ZEP) é fixada mediante um procedimento administrativo próprio que segue a tramitação prevista no artigo 41.º e seguintes do Decreto-Lei n.º309/2009, e pode, ou não, integrar o próprio procedimento de classificação do bem.
6. Importa ter presente ainda que embora a Lei n.º107/2001 ao estabelecer a obrigação da definição de uma zona especial de protecção dos bens classificados (cf. números 1 e 2 do artigo 43.º da Lei nº107/2001, acima citados) não distinga ente as diversas categorias de bem (monumento, conjunto ou sítio), o Decreto-Lei n.º309/2009 faz essa distinção.
7. Com efeito, dispõe esta lei no seu artigo 55.º que o *«conjunto ou sítio podem dispor de zona especial de protecção provisória e de zona especial de protecção, a fixar nos termos do capítulo III, quando a respectiva fixação seja indispensável para assegurar o enquadramento arquitectónico, paisagístico e a integração urbana, bem como as perspectivas de contemplação»*.
8. Independentemente desta distinção, a inclusão automática de um bem na lista dos bens classificados como monumento nacional (por força da lei e com dispensa do respetivo procedimento de classificação), não esgota a definição da situação jurídica desse bem em concreto, enquanto bem classificado.
9. Neste sentido o legislador quando regulamentou a Lei nº107/2001, no tocante à classificação dos bens imóveis e definição das respetivas zonas de protecção, estabeleceu um regime particular para os bens inscritos na Lista do Património Mundial à data da entrada em vigor do diploma de regulamentação (o Decreto-Lei n.º309/2009).

10. Esse regime particular é o que consta dos números 2 e 3 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º309/2009⁴, e suscita, em nosso entender, dificuldades de interpretação que se reflectem de modo evidente no ocorrido relativamente à fixação da ZEP do Centro Histórico do Porto.
11. O nº2 do artigo 72.º, que dispõe, como se disse, que *a zona tampão de bem imóvel incluído na lista do património mundial corresponde, para todos os efeitos, a uma zona especial de protecção*, é o que oferece maiores dificuldades pois numa primeira leitura pode levar a concluir que tal como a inclusão na lista do património mundial tem por consequência automática a inclusão no elenco dos bens classificados de interesse nacional, também a zona tampão do bem inscrito corresponde automaticamente (*ope legis*) à ZEP desse bem.
12. Tendo em conta o conteúdo da ZEP, designadamente as restrições e os ónus que da mesma podem resultar para os proprietários dos imóveis abrangidos pela mesma (cf. artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 309/2009) e o facto das zonas tampão dos bens inscritos na lista do património mundial não serem objeto de qualquer acto de direito interno, não estando igualmente, enquanto tais, sujeitas a publicitação, julga-se não ser possível tal conclusão.
13. O nº2 do artigo 72.º consubstanciará assim um *comando* para a entidade competente para a definição da ZEP, nos termos do qual esta não poderá ter limites territoriais mais reduzidos que os daquela zona tampão.
14. Note-se que atento o disposto neste preceito terá de se concluir que no caso dos conjuntos e sítios inscritos na lista do património mundial a definição de uma ZEP não é uma possibilidade (como o artigo 55.º do Decreto-Lei n.º309/2009 leva a concluir que o é, em regra, para os conjuntos e os sítios), mas uma obrigatoriedade sendo que os seus limites mínimos estão também estabelecidos *a priori*.
15. O nº 3 do artigo 72.º, por seu lado dispõe que *«a planta de localização e implantação de bem imóvel inscrito na lista do património mundial à data da entrada em vigor do presente decreto –lei [1 de janeiro de 2010] incluindo a respectiva zona de protecção, é publicada sob a forma de aviso no Diário da República no prazo de um ano»*.
16. Uma vez que a zona geral de protecção e a zona especial de protecção são duas modalidades de zona de protecção previstas na lei (cf. números 1 e 2 do artigo 43.º da Lei n.º107/2001 e artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 309/2009), coloca-se a dúvida de saber a qual delas se refere o nº3 do artigo 72.º
17. Tendo em conta por um lado, que o nº2 do artigo 72.º menciona especificamente, a zona especial de protecção, não sendo lógico que o legislador se refira no mesmo preceito legal a idêntica realidade (a zona especial de protecção) designando-a de formas diversas (zona especial de protecção no n.º2 e

⁴ Numa técnica legislativa que não pode deixar de se considera pouco feliz, o nº1 do preceito dispõe sobre uma realidade diversa, a dos bens incluídos na lista indicativa do património mundial relativamente aos quais estabelece que a inclusão nessa lista determina a abertura oficiosa do procedimento de classificação como de interesse nacional.

zona de protecção no n.º3) e tendo em conta, por outro lado, que apenas o regime da zona geral de protecção é compatível com uma mera publicitação, isto é, com a publicação de uma planta assinalando a implantação do bem e a área de 50 metros contada dos respetivos limites, que fica sujeita (apenas) às restrições estabelecidas no n.º4 do artigo 43.º da Lei n.º 107/2001, será de concluir que o n.º3 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º309/2009, se refere à zona geral de protecção⁵.

18. Aparentemente, o entendimento subjacente ao Aviso nº15173/2010, que publicita uma ZEP cujos limites territoriais correspondem aos da zona tampão do Centro Histórico do Porto, terá sido o de que a zona tampão do bem inscrito na lista do património mundial corresponde automaticamente (*ope legis*) à ZEP desse bem, não havendo lugar a qualquer procedimento administrativo de delimitação (tal como não há lugar ao procedimento de classificação) e, nesse sentido, que o n.º3 do preceito quando refere a zona de protecção se estará a referir à ZEP.
19. O entendimento que defendemos é diverso, como se viu:
20. Os bens inscritos na lista do património mundial até 1 de janeiro de 2010 dispõem, como todos os outros bens classificados, da zona de protecção automática de 50 metros que a Lei n.º107/2001 estabelece para os imóveis classificados e que deve ser publicitada nos termos do n.º3 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º309/2009, mediante a publicação da respetiva planta tendo a assinaladas a implantação do bem e os limites da sua zona (geral) de protecção.
21. Importa notar que a zona geral de protecção de 50 metros é aplicável a todos os bens independentemente da área que os mesmos ocupem, pelo que no caso dos conjuntos e dos sítios de maiores dimensões (como são os que foram inscritos na lista do património mundial) esses 50 metros serão manifestamente desadequados face à escala do bem.
22. Note-se ainda que alguns dos bens inscritos, designadamente os que haviam sido objeto de classificação anterior como monumento nacional, dispõem já de zona de protecção⁶ publicitada, embora em nenhum caso⁷ já à luz dos normativos atualmente em vigor.
23. Este aspecto que também merece atenção dado o conteúdo que a lei atualmente prevê para as zonas especiais de protecção (cf. artigo 43.º do Decreto-Lei n.º309/2009) e o facto, já referido, de nos

⁵ Como argumento *histórico* podia ainda referir-se que na Lei n.º13/85, de 7 de julho (primeira Lei de Bases do Património Cultural Português), a área de protecção automática de 50 metros contados dos limites exteriores do bem, se designava precisamente “zona de protecção”, existindo igualmente uma zona especial de protecção a fixar casuisticamente (cf. artigo 22.º da lei).

⁶ Usamos aqui a expressão de modo impreciso, abrangendo tanto a zona geral de protecção como a ZEP, dado que em alguns casos a zona delimitada não correspondendo ao atual conceito de ZEP (desde logo por não prever restrições) tem limites superiores aos 50 metros, pelo que também não corresponderá à zona de protecção tal como a lei atualmente a concebe.

⁷ Relativamente ao Mosteiro de Alcobaca foi pelo Aviso n.º13672/2012, de 12 de Novembro, publicitada a proposta de decisão de fixação da respetiva ZEP mas o respetivo procedimento não terá ainda sido concluído. Não estamos a considerar aqui os avisos publicados em 2010, em simultâneo com o referente ao Centro Histórico do Porto.

bens inscritos na lista do património mundial a lei determinar *a priori* os limites mínimos da zona especial de proteção.

24. Determinando a lei que a zona tampão corresponde a uma zona especial de proteção, considera-se que a salvaguarda destes bens exige, para além da publicitação da zona geral de proteção nos casos em que a mesma ainda não tenha sido efetuada, a fixação de uma zona especial de proteção respeitando aquele limite territorial mínimo.
25. A delimitação das ZEP é feita mediante um procedimento administrativo, regulado nos artigos 41.º e seguintes do Decreto-Lei n.º309/2009, a iniciar oficiosamente pela entidade competente (que é hoje a Direção-Geral do Património Cultural) ou a requerimento de qualquer interessado (que são as pessoas e entidades previstas no artigo 68.º do, atual, Código do Procedimento Administrativo).
26. As zonas especiais de protecção são instrumentos de salvaguarda essenciais, sobretudo quando estão em causa bens inseridos em zonas urbanas sujeitas a importante pressão imobiliária e bens cuja escala torna manifestamente insuficiente a zona geral de proteção automática de 50 metros, a sua definição é por isso, além de uma imposição legal, uma medida urgente.
27. Quanto aos avisos referentes a outros bens da lista do património mundial publicados em simultâneo como o referente ao Centro Histórico do Porto (Sítios Pré-históricos de Arte Rupestre do Vale do Rio Côa; Paisagem Cultural de Sintra; Alto Douro Vinhateiro; Centro Histórico de Guimarães; Centro Histórico de Angra do Heroísmo), todos publicitam a inclusão dos respectivos bens na lista indicativa do património mundial, o que como se referiu é incorrecto.
28. Publicitam também zonas especiais de protecção e não as zonas gerais de protecção, o que já foi objecto de anulação judicial relativamente ao Centro Histórico do Porto e, de acordo com o entendimento que defendemos acima, contraria o disposto no Decreto-Lei n.º309/2009.
29. O Centro Histórico de Évora embora estivesse inscrito na lista do património mundial em janeiro de 2010, não foi objeto de publicação de anúncio.
30. No tocante aos bens inscritos na lista do património mundial após 1 de janeiro de 2010 (dois bens da categoria conjunto) e que àquela data integrariam a lista indicativa do património mundial, de acordo com o estabelecido no nº1 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 309/2009, os mesmos deveriam já ter sido objeto de um procedimento de classificação como monumento nacional, no âmbito do qual se procederia à especificação das questões previstas no artigo 54.º do Decreto-Lei n.º309/2009.

III. Conclusões:

Passados quatro anos da anulação do Aviso nº15173/2010, o Centro Histórico do Porto não dispõe de ZEP, faltando, ainda, de acordo com o entendimento que acima defendemos, o aviso a que se refere o n.º3 do

artigo 72.º do Decreto-Lei n.º309/2009, publicitando a zona de protecção de 50 metros do mesmo bem. Esta zona geral de protecção, sendo manifestamente insuficiente face à escala do bem, ainda assim constitui uma obrigação legal que deve ser cumprida.

Relativamente aos restantes bens inscritos na lista do património mundial objeto da publicação de anúncio em 2010 (Sítios Pré-históricos de Arte Rupestre do Vale do Rio Côa; Paisagem Cultural de Sintra; Alto Douro Vinhateiro; Centro Histórico de Guimarães; Centro Histórico de Angra do Heroísmo) suscitam-se exactamente as mesmas questões que se suscitaram relativamente ao aviso referente ao Centro Histórico do Porto, e que, nesse caso, mereceram uma decisão judicial anulando os respectivos efeitos.

Há ainda outros bens inscritos na lista do património cultural, designadamente os bens anteriormente objeto de classificação como monumento nacional, cuja situação em termos de zonas de protecção deverá ser clarificada e/ou atualizada de acordo com as regras actualmente vigentes.

IV. Caminhos para resolução do impasse atual:

Deve dar-se início aos procedimentos de delimitação das ZEP dos bens inscritos na lista do património mundial, começando pelos mais urgentes, isto é aqueles sujeitos a maiores pressões externas, a começar pelo Centro Histórico do Porto. Estando os limites mínimos territoriais destas ZEP já definidos na lei, falta fixar o respectivo conteúdo.

Caso a entidade competente (DGPC) não proceda à abertura oficiosa do procedimento o mesmo poderá iniciar-se a requerimento de qualquer interessado.

ICOMOS-Portugal

Agosto 2016