



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Proposta de Lei «*Salvaguarda do Património Cultural*»

Índice do Parecer

[Handwritten signatures and initials]

INTRODUÇÃO	1
I – APRESENTAÇÃO	4
II – APRECIACÃO NA GENERALIDADE E NA ESPECIALIDADE	9
- <i>Contextualização da Proposta de Lei</i>	9
Direito Internacional - Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural	15
O património cultural na ordem jurídica de Macau	17
Natureza jurídica do património cultural	23
— Património cultural e bens culturais	25
Definição de património cultural	27
Direito Comparado	28
Tratamento legislativo do conceito de património cultural	29
Direito internacional - Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial	32
- <i>Análise da proposta de lei</i>	37
Conceito de património cultural (artigos 2.º e 3.º)	39
Obrigações fundamentais da RAEM (artigo 4.º)	44
As definições do artigo 5.º	46
Princípios gerais (artigo 6.º)	64
Finalidades da salvaguarda do património cultural (artigo 7.º)	64
Direitos e deveres dos residentes (artigos 9.º e 10.º)	66
Direitos e deveres dos proprietários (artigos 11.º e 12.º)	69
Deveres gerais da Administração Pública (artigo 14.º)	70
Conselho do Património Cultural (artigo 16.º)	71
Bens culturais imóveis (artigos 17.º e 18.º)	76



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Procedimento de classificação (artigos 19.º a 27.º e 62.º a 63.º)	77
Consultas públicas (artigos 24.º, 54.º e 79.º)	91
Zonas de protecção (artigos 22.º, 27.º e 28.º a 31.º)	92
Demolição de imóveis classificados (artigo 32.º)	109
Deslocamento (artigo 33.º)	110
Utilização dos bens culturais (artigo 34.º)	113
Inscrições, afixações e instalações em bens imóveis classificados (artigo 35.º)	115
Estudos e projectos (artigo 38.º)	117
Obras de conservação obrigatória (artigo 39.º)	118
Transmissão e direito de preferência (artigos 40.º e 41.º)	121
Planos urbanísticos (artigo 43.º)	126
Obras de grande impacte (artigo 44.º)	136
Artigo 45.º: Suspensão e alteração de licenças ou de projectos de obras	140
Artigo 46.º: Embargos	148
Aquisição e expropriação (artigo 47.º)	151
Indemnização compensatória (artigo 49.º)	158
Troca (artigo 48.º)	162
Centro Histórico de Macau (artigos 50.º a 57.º)	164
Bens móveis classificados (artigos 58.º a 65.º)	170
Património arqueológico (artigos 66.º a 69.º)	173
Património cultural intangível (artigos 70.º a 82.º)	174
Regime sancionatório: regime penal e regime das infracções administrativas (artigos 92.º a 105.º)	179
Disposições finais e transitórias (artigos 106.º a 118.º)	193
Síntese	198
III – CONCLUSÕES	200

[Handwritten signatures and initials in the right margin]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

3.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 4/IV/2013

Assunto: proposta de lei denominada «*Lei de Salvaguarda do Património Cultural*».

Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) enviou a esta Assembleia Legislativa a proposta de lei intitulada «*Lei de Salvaguarda do Património Cultural*» em 12 de Abril de 2012, a qual foi admitida pelo senhor Presidente da Assembleia Legislativa em 16 de Abril de 2012. A mencionada proposta de lei distribuída aos senhores Deputados no mesmo dia.

2. A apresentação da referida proposta de lei ocorreu em reunião Plenária de 17 de Julho de 2012.

3. A referenciada proposta de lei foi discutida e aprovada na generalidade em reunião Plenária no dia 18 de Outubro de 2012, com 22 votos a favor e sem votos contra ou abstenções.

4. Em 18 de Outubro de 2012 foi distribuída a esta Comissão a *supra* referenciada proposta de lei para efeitos de exame na especialidade e de emissão de parecer, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 920/IV/2012, e aos Grupos de Trabalho B e F da assessoria para efeitos de apoio na sua análise e apreciação, nos termos da Comunicação n.º 14/IV/2012.

5. A Comissão para o efeito de analisar na especialidade a referida proposta de lei realizou 31 reuniões a partir de 9 de Novembro de 2012 até 7 de Agosto de 2013. Os representantes do Governo participaram em 27 reuniões. A pedido desta Comissão, o Governo explicou artigo a artigo a proposta de lei no sentido de permitir à Comissão analisar detalhadamente a proposta de lei, bem como proporcionar aos membros da Comissão a oportunidade de obter



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.]

esclarecimentos detalhados quer das opções de política legislativa subjacentes ao articulado quer das soluções técnicas propostas para as materializar

6. Pela razão da semelhança verificada entre a situação do património cultural de Tianjin e a de Macau, tendo características de mistura da cultura oriental e ocidental, durante o processo de análise vários membros da Comissão invocaram o regime jurídico da salvaguarda do património cultural da cidade de Tianjin. Por isso, a Comissão decidiu fazer uma visita a esta cidade, esperando que com a mesma fosse dado um contributo para os trabalhos de exame na especialidade. O pedido de autorização para esta missão oficial foi apresentado ao Presidente desta Assembleia Legislativa em 22 de Março do corrente, sendo que antes da resposta do Presidente, o Governo endereçou um convite à Comissão para esta visita. Deste modo, a visita teve lugar entre 25 e 28 de Maio do corrente, tendo os membros da Comissão, os senhores Deputados Vong Hin Fai e Sio Chi Wai e a assessoria, ficado a conhecer a realidade da salvaguarda e de gestão do impressionante património cultural desta cidade. Esta visita permitiu ainda uma importante ronda de reuniões com as autoridades do Município de Tianjin no sentido de permitir aos senhores Deputados e aos assessores desta Assembleia Legislativa obter um conjunto de esclarecimentos quer sobre a política de património cultural de Tianjin quer sobre as opções jurídicas que, para além da legislação nacional, dão corpo a um conjunto normativo que deve ser tomado como referência.

7. A complexidade técnica da Proposta de lei ora em apreciação conduziu à necessidade de solicitar, por duas (2) vezes, a prorrogação do prazo inicialmente concedido pelo senhor Presidente da Assembleia Legislativa para a apreciação da mesma na especialidade, solicitação que foi sempre acolhida.

8. A Comissão, tendo em atenção que o âmbito da proposta de lei é abrangente e é tecnicamente complexo, por isso decidiu no dia 9 de Novembro de 2012, enquanto primeira reunião, realizar uma consulta pública, apelando aos órgãos de comunicação social e ao público para que fornecessem opiniões. Esta Comissão recebeu diversas cartas remetidas por particulares e por associações cujas opiniões e sugestões foram devidamente tomadas em



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signature]

conta. Muitas das alterações e dos aperfeiçoamentos que se registam no articulado final também reflectem esta importante contribuição que assim se obteve da sociedade civil.

[Handwritten initials]

9. Como *infra* se dará conhecimento detalhado, esta Comissão apresentou ao Executivo um conjunto de sugestões que visavam aperfeiçoar o articulado da proposta de lei entregue pelo Governo. Algumas dessas recomendações foram acolhidas e julga-se que contribuíram para tornar o articulado da proposta de lei que agora se aprecia mais apto a cumprir a sua função.

[Handwritten initials]

10. No dia 29 de Julho de 2013, o Governo apresentou à Assembleia Legislativa a versão final da proposta de lei. O Governo aceitou a maior parte das opiniões da Comissão e da assessoria, bem como aceitou a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa.

11. Discutido o articulado da Proposta de lei e consideradas as opções e soluções projectadas na mesma, cumpre à Comissão pronunciar-se, emitindo o seu parecer, o que faz observando a seguinte sistemática, para facilidade da exposição e comodidade de referência, nos termos e para os efeitos do artigo 117.º do Regimento:

I – Apresentação;

II – Apreciação na generalidade e na especialidade; e

III – Conclusões.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

I

Apresentação

12. Nos termos da Nota Justificativa que acompanha a *supra* referenciada proposta de lei refere o proponente, a propósito do actual enquadramento legal na RAEM em matéria do património cultural, que *«Actualmente encontram-se em vigor o Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, e o Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro, que definem conjuntamente as medidas de salvaguarda do património cultural de Macau. O primeiro apresenta a definição das categorias do património cultural e estabelece a política de salvaguarda do património arquitectónico, paisagístico e cultural, fixando, de forma clara, os diversos procedimentos inerentes à protecção do património. O segundo diploma estabelece a categoria de “Edifício de Interesse Arquitectónico”, permitindo igualmente a actualização da lista de monumentos, conjuntos e sítios classificados»*.

13. Um dos dados fundamentais que sustentam a presente iniciativa legislativa é referenciado pelo proponente na mencionada Nota Justificativa: *«Com a inscrição, em Julho de 2005, do “Centro Histórico de Macau” na Lista do Património Mundial da UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, o património cultural de Macau assumiu novas responsabilidades e uma presença mais notória a nível internacional, passando a ser reconhecido como legado patrimonial de interesse para toda a Humanidade. Apesar da maioria dos imóveis do património cultural que se encontram inseridos no contexto do “Centro Histórico de Macau” já fazerem parte integrante das listas classificativas existentes, considerou-se necessário viabilizar um nível de protecção especial para o “Centro Histórico de Macau” enquanto unidade integrada, notando-se que a legislação vigente na área do património cultural poderia beneficiar de uma revisão e actualização mais profundas, de modo a satisfazer os requisitos e desafios resultantes do desenvolvimento urbano mais recente»*.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

14. Pode dizer-se que este é o ponto fulcral em torno do qual o Executivo desenha a presente iniciativa legislativa. É, portanto, aqui que se encontra a razão nuclear para compreender o programa político e normativo inscrito na presente proposta de lei.

15. Este programa, de acordo com o proponente, assenta numa visão política em que *«As directivas mais actuais relativas à salvaguarda do património cultural integram uma perspectiva de actuação mais abrangente, incluindo noções relativas à protecção de áreas envolventes, compatibilização de actividades culturais, programas socio-económicos dos espaços, consistência programática e coerência funcional relativamente ao passado histórico dos bens em causa, apoiando-se ainda no respeito por confissões religiosas e tradições que estejam associadas ao património cultural»*.

16. O Executivo tem ainda o cuidado de centrar as suas opções políticas em matéria de património cultural num contexto mais amplo: *«É de destacar que a salvaguarda do património cultural não é uma acção restrita ou singular, mas sim uma disciplina abrangente e multifacetada. Nestes termos, é necessário conciliar a salvaguarda do património cultural com o desenvolvimento urbanístico, as políticas do Governo, as disponibilidades financeiras, o perfil social da comunidade e a participação pública em assuntos do património cultural, incluindo o desenvolvimento da respectiva legislação e medidas regulamentares»*.

17. É este feixe de motivos *«bem como o objectivo de se providenciar meios que viabilizem a salvaguarda eficaz do património cultural de Macau a longo prazo»* que justificam a elaboração de *«uma nova lei que dê resposta capaz aos desafios presentes e futuros, nomeadamente no que diz respeito à sustentabilidade e equilíbrio ambiental do desenvolvimento urbanístico de Macau»*.

18. *«Nestes termos, o presente projecto de proposta de “Lei de salvaguarda do património cultural” foi desenvolvido com base nas especificidades da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), bem como nos principais conceitos jurídicos da actualidade na área da protecção do património cultural, dando cumprimento às principais convenções internacionais e integrando a experiência de casos de sucesso, tanto da China, como do exterior, tendo ainda sido consultada de forma abrangente a opinião pública, de modo a viabilizar um suporte*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

tecnicamente sólido e medidas adequadas à realidade de Macau», afirma o proponente na referida Nota Justificativa.

19. Faz sentido reproduzir nesta sede a síntese analítica que o proponente desenha na Nota justificativa:

«Tendo sido seguida a metodologia acima descrita, com base em vários estudos de investigação e conceitos científicos reconhecidos pelas principais entidades e peritos da área, a presente proposta de lei teve em especial consideração o seguinte:

1. A inscrição do “Centro Histórico de Macau” na Lista do Património Mundial marcou um momento importante no reconhecimento mais alargado sobre o valor único deste legado patrimonial no contexto da história da Humanidade. Este facto, motivou e justifica a necessidade de se proceder a uma reapreciação do conceito de património cultural, procurando atingir-se um grau de exigência mais elevado para a protecção do valor dos bens culturais de Macau. Assim, o artigo 4.º da presente proposta de lei estabelece a definição das diversas categorias do património cultural, sem prejuízo da apresentação de outros conceitos relacionados com o direito internacional.

2. Reconhece-se, ainda, as várias vertentes que o património cultural pode assumir, incluindo o património cultural imóvel, o património cultural móvel e o património cultural intangível. Macau possui um passado histórico que revela a vocação da cidade enquanto principal interposto cultural entre o Oriente e o Ocidente, perfil este que é possível reconhecer através do legado cultural único da cidade. Com o intuito de proteger de forma eficaz a herança cultural única de Macau, o artigo 3.º da presente proposta de lei integra no seu âmbito de protecção o património cultural imóvel, o património cultural móvel e o património cultural intangível, dedicando a cada uma destas realidades um capítulo autónomo (respectivamente, capítulos III, V e VII), onde são regulados os procedimentos de classificação, as medidas de protecção, os critérios de apreciação e outras considerações adaptadas às condições específicas de cada tipo de património.

3. Procurando-se promover a salvaguarda do património cultural, o projecto de proposta de lei estabelece a criação do Conselho do Património Cultural, órgão de consulta do Governo da RAEM ao qual cabe a emissão de pareceres sobre os procedimentos de classificação, a utilização a dar aos imóveis classificados, os projectos de arquitectura, a execução de obras dentro de zonas de protecção, as obras de grande impacto, a exportação de bens móveis classificados e sobre os procedimentos de inventariação na lista do património cultural intangível.

4. Constituindo o “Centro Histórico de Macau” um dos principais temas na área da salvaguarda do património cultural, estabeleceu-se um regime específico para a sua



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures]

protecção, assegurando-se a respectiva integridade, tanto dos bens imóveis, como das respectivas zonas de protecção. Assim, a proposta de lei dedica um capítulo exclusivo a este tema (capítulo IV), no qual se prevê que o Governo da RAEM deve elaborar um Plano de Gestão, dando deste modo cumprimento às orientações da UNESCO, tendo ainda em conta outras directivas técnicas para a adopção de conteúdo adequado à protecção e valorização do "Centro Histórico de Macau".

[Handwritten signature]

5. A proposta de lei estabelece também que os imóveis classificados podem dispor de zonas de protecção, quando tal se revele indispensável para a sua defesa e valorização, regulamentando ainda o conteúdo que deve fazer parte da determinação dessas mesmas zonas de protecção, nomeadamente, os processos de licenciamento de novas construções ou de quaisquer obras de ampliação, modificação ou demolição de imóveis, realçando que tais licenciamentos dependem de parecer obrigatório e vinculativo do Instituto Cultural (IC).

[Handwritten signature]

6. Considerando que a salvaguarda do património cultural não deve depender apenas da intervenção do Governo, mas também da participação dos residentes da RAEM, a presente proposta de lei consagra o princípio de participação, promovendo a participação da comunidade na formulação e implementação da política de salvaguarda do património cultural, nomeadamente através de acções de consulta pública que possam ser viabilizadas.

7. Através da presente proposta de lei, pretende-se fixar ainda os direitos e deveres dos proprietários de património cultural. Os proprietários gozam dos seguintes direitos: informação sobre as medidas políticas estabelecidas para a salvaguarda do património cultural; indemnização compensatória, sempre que da aplicação das medidas de salvaguarda do património cultural resultem uma proibição ou restrição grave à utilização do bem classificado, ou restrição de quaisquer outros direitos adquiridos; acesso a benefícios e a isenções fiscais e a programas de apoio financeiro ou de outra natureza. Os proprietários de património cultural, por outro lado, estão sujeitos aos seguintes deveres: garantir a conservação dos bens classificados na sua utilização; facultar aos serviços competentes a informação necessária para a execução da lei; colaborar na execução das obras ou intervenções necessárias para assegurar a salvaguarda do bem classificado; comunicar ao IC a intenção de venda ou de doação em pagamento de imóveis classificados e indicar as respectivas condições. A presente proposta de lei prevê ainda a responsabilização e respectivas penalidades decorrentes da violação dos deveres dos proprietários do património cultural.

8. Tendo em vista promover de uma forma mais alargada a salvaguarda do património cultural, a presente proposta de lei estabelece também um novo regime de prémios, benefícios, incentivos e apoios. São instituídos prémios de reconhecimento do mérito e qualidade de determinadas acções privadas na área da salvaguarda do



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

património cultural. Os valores despendidos em obras de conservação, restauro, reparação ou consolidação de bens imóveis classificados, ou em imóveis inseridos nas respectivas zonas de protecção podem ser deduzidos na matéria colectável do Imposto Profissional ou do Imposto Complementar de Rendimentos a pagar por pessoas singulares ou colectivas que tenham suportado o respectivo encargo. Gozam de isenção da Contribuição Industrial os estabelecimentos comerciais ou industriais instalados em imóveis classificados e nas respectivas zonas de protecção. Atendendo à situação concreta, os serviços públicos podem conceder apoio financeiro ou técnico para a execução de obras de salvaguarda em imóveis de interesse cultural.

9. Conjuntamente com as multas previstas na presente proposta de lei, podem ser aplicadas ao infractor ainda as seguintes sanções acessórias: privação do direito a benefício outorgado por serviço público para efeitos de salvaguarda do património cultural; privação do direito de participação em concursos públicos; suspensão de autorizações, licenças e alvarás. Para além destas medidas, o incumprimento da ordem de reconstrução ou demolição em relação aos imóveis em vias de classificação ou aos imóveis situados na zona de protecção provisória, em directo desrespeito do regime previsto na presente proposta de lei, constitui crime de desobediência qualificada. Por seu turno, a destruição, roubo ou furto de vestígios arqueológicos, em violação do disposto na presente lei, constituem igualmente infracções criminais.

10. Nos termos das disposições transitórias da proposta de lei, os monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios constantes do anexo ao Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho (Defesa do património arquitectónico, paisagístico e cultural) e dos anexos I, II, III e IV ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro, são considerados como património cultural imóvel a que se refere a presente proposta de lei; enquanto as zonas de protecção constantes do anexo V ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro e do anexo I ao Despacho do Chefe do Executivo n.º 202/2006, são consideradas como aquelas a que se refere a presente proposta de lei.

11. A presente proposta de lei inclui ainda o anexo a que se refere o n.º 1 do artigo 50.º - Definição gráfica do Centro Histórico de Macau.»



II

Apreciação na generalidade e na especialidade

20. Contextualização da proposta de lei

21. A inscrição do Centro Histórico de Macau na Lista do Património Mundial da Humanidade da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 15 de Julho de 2005, ao abrigo da Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, adoptada em 16 de Novembro de 1972, e que entrou em vigor em Macau em 30 de Julho de 1999, constituiu um importante e decisivo momento para a definição da política de património cultural de Macau.

22. O empenho político do Executivo da altura na candidatura do Centro Histórico de Macau à cobiçada inscrição na Lista do Património Mundial da UNESCO e o conjunto de compromissos e de condições acordadas com aquela agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) permitiram o sucesso da candidatura e determinaram inequivocamente a necessidade de se proceder a uma nova abordagem relativa ao património cultural da RAEM e respectiva legislação.

23. De acordo com os representantes do Executivo, foi constituído um grupo de trabalho com a missão de apresentar um projecto de proposta de lei relativo à salvaguarda do património cultural no ano seguinte à integração do Centro Histórico de Macau na Lista de Património Mundial, isto é, em 2006.

24. Em Dezembro de 2007, no Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2008, na Área da Administração e Justiça, inscreveu-se que «*de acordo com planos traçados, o Governo irá elaborar, de forma ordenada legislação relativa à economia, qualidade de vida, segurança social, segurança pública, cuidados médicos, educação, **protecção do património cultural**¹, transportes, construção urbana, reordenamento dos*

¹ Negrito nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

bairros antigos, protecção ambiental, habitação e administração de prédios, o que corresponde a 38 projectos legislativos de grande relevância incluídos no Programa da Reforma»².

25. Um ano mais tarde, no Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2009, pode ler-se, na área dos Assuntos Sociais e Cultura, «em 2008, ao empenhar-se na concretização dos objectivos estratégicos gerais de “incrementar o nível cultural e de vida da população e construir uma sociedade em harmonia”, o Governo da RAEM esteve determinado a reforçar de diversas formas, as infra-estruturas da área cultural e a enriquecer culturalmente a sociedade. Intensificou-se a protecção do Património Mundial e do património cultural; iniciou-se a consulta pública sobre a “Lei de Salvaguarda do Património Cultural” e concluiu-se a elaboração do projecto da mesma»^{3 4}. No mesmo documento refere-se ainda que «através da elaboração da “Lei de Salvaguarda do Património Cultural”, proteger-se-ão e divulgar-se-ão com maior eficácia a história, a cultura e os imóveis classificados únicos de Maca»⁵.

26. Em Dezembro de 2009, no Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2010, em sede do Desenvolvimento Concertado e Progresso Harmonioso – Apresentação do Programa de Acção Governativa declara-se que «**pretendemos concluir com brevidade o processo legislativo da Lei da Salvaguarda do Património Cultural**»⁶, com vista à formulação de políticas e medidas, a vários níveis e vertentes, destinadas a preservar a singularidade da fisionomia cultural da cidade de Macau.»⁷. No mesmo relatório, na área dos Assuntos Sociais e Cultura afirma-se que «no que respeita à salvaguarda do património cultural, para além das tarefas regulares (como obras de melhoramento, requalificação paisagística, divulgação e sensibilização pública), **será ainda acelerado o processo legislativo**

² Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2008, p. 63.

³ Negrito nosso.

⁴ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2009, p. 85.

⁵ *Idem*, p. 86.

⁶ Negrito nosso.

⁷ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2010, p. 17.



[Handwritten signatures and initials]

relativo à Lei de Salvaguarda do Património Cultural e a sua submissão à Assembleia Legislativa, com vista a apresentar com a maior brevidade o texto legal oficial. É com base neste texto que se pode desenvolver e regular o trabalho de salvaguarda do património cultural»^{8 9}.

27. No ano seguinte, no Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2011, no quadro das Propostas de Lei do Governo para o Ano de 2011 surge elencada em 12.º lugar a Lei de Salvaguarda do Património Cultural, com data prevista de envio à Assembleia Legislativa no segundo trimestre de 2011. No mesmo relatório, na área dos Assuntos Sociais e Cultura, afirma-se que **«no domínio da salvaguarda do património cultural, além dos trabalhos correntes de manutenção dos imóveis classificados, requalificação paisagística, promoção e sensibilização do público foi, ainda, concluída a revisão do projecto da “Lei de Salvaguarda do Património Cultural”, estabelecendo assim as bases do processo legislativo»^{10 11}.**

28. Em Dezembro de 2011, no Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2012, em sede das Prioridades das Acções Governativas da Região Administrativa Especial de Macau para o Ano de 2012 – Promover a diversificação adequada da economia e elevar a qualidade de vida da população, pode ler-se que **«a protecção do património mundial merece sempre a atenção do Governo e a Lei de Protecção do Património Cultural já se encontra no processo legislativo^{12 13}.».**

29. A proposta de lei acabou por ser apresentada à Assembleia Legislativa em 12 de Abril de 2012.

30. A Comissão não pode deixar de assinalar que a proposta de lei só por si assume um perfil técnico e político exigente, como tem uma estreita relação com as propostas de lei

⁸ Negrito nosso.

⁹ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2010, p. 76.

¹⁰ Negrito nosso.

¹¹ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2011, p. 200.

¹² Negrito nosso.

¹³ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2012, p. 21.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

relativas à Lei de Terras, ao Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos, ao Planeamento Urbanístico.

31. Esta Comissão tem igualmente inscrita na sua agenda a proposta de lei relativa às alterações ao Código de Processo Penal.

32. Tratando-se, como se trata, da última sessão legislativa da Legislatura e, conseqüentemente, de ano de eleições para a Assembleia Legislativa, a pressão política que recai sobre os trabalhos legislativos sofre uma ampliação considerável.

33. A Comissão, no entanto, desde a primeira hora fez um esforço significativo para ainda assim emprestar a este processo legislativo o seu total empenho. Com efeito, apesar de estar igualmente mandatada para o exame na especialidade do processo legislativo referente às alterações ao Código de Processo Penal, conseguiu ao longo de mais de 26 reuniões com representantes do Executivo analisar artigo a artigo, norma a norma, o articulado da proposta de lei.

34. No âmbito desse cuidado exame, os membros da Comissão levantaram todas as questões, colocaram todas as dúvidas e pronunciaram-se amplamente sobre o texto da projectada lei em exame.

35. A assessoria desta Assembleia Legislativa envidou todos os seus esforços no sentido de apoiar tecnicamente a Comissão e teve oportunidade não só de apontar todas as insuficiências técnicas que detectou, como de apresentar ao Executivo as soluções que do ponto de vista técnico lhe pareciam essenciais no sentido da aptidão técnica das soluções jurídicas propostas pelo proponente em execução das suas opções políticas sufragadas pela aprovação na generalidade da proposta de lei.

36. Neste sentido foi preparado pela assessoria desta Assembleia Legislativa, como documento de trabalho técnico interno, um articulado alternativo à versão inicial da proposta de lei que foi entregue aos representantes do Executivo no fim de Março do corrente.

37. A última reunião de Comissão com a presença de representantes do Executivo em que se concluiu análise artigo a artigo da versão inicial da proposta de lei decorreu em 21 de Maio



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

do corrente. Após mais de um mês de trabalho, o Executivo submeteu a esta Assembleia Legislativa em 10 de Julho a versão alternativa de trabalho da proposta de lei. Os representantes do Executivo participaram nas reuniões de Em 16, 17 e 22 de Julho, de modo a explicar as introduções mais significativas introduzidas. Após esta discussão, a redacção foi objecto novamente de aperfeiçoamentos. A versão final da proposta de lei foi apresentada em 29 de Julho do corrente

38. Ora com o encerramento da sessão legislativa a 15 de Agosto do corrente, coincidindo com o fim da presente Legislatura, e com a pendência neste Parlamento de outras importantes propostas de lei, está bem de ver a enorme responsabilidade política que assim foi colocada sobre as Comissões Permanentes e sobre os Deputados.

39. Neste sentido, é a própria estrutura deste parecer e a análise técnica e política que encerra que tiveram necessariamente de ser adequadas a esta contingência temporal. Neste sentido optou a assessoria por proceder à fusão no texto do parecer da apreciação na generalidade e na especialidade.

40. A matéria da salvaguarda do património cultural, objecto da presente iniciativa legislativa, consegue reunir um alargado consenso no sentido de se aperfeiçoar o actual enquadramento legislativo e assim autorizar a execução das medidas políticas reclamadas quer pela inscrição do Centro Histórico de Macau na Lista do Património Mundial, quer pela necessidade de responder à evolução económica e social da RAEM.

41. Assim, não podem restar dúvidas de que esta Assembleia Legislativa deveria ter disposto de mais tempo para conduzir o presente processo legislativo à edição de uma lei plenamente apta que permitisse dar a melhor resposta aos desafios que a motivaram. Mas a actividade política nem sempre consegue reunir as melhores ou as ideais condições para o seu cabal desempenho.

42. Certo é que esta Comissão desenvolveu, nas circunstâncias já descritas, o exame na especialidade com o maior rigor possível.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

43. O resultado final, traduzido na versão final da proposta de lei, corresponde basicamente às posições assumidas pelos membros da Comissão e à leitura crítica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa. No entanto, é entendimento desta Comissão que o Plenário ao aprovar o texto da proposta de lei na generalidade com a expressão de uma maioria de 22 votos a favor, sem que se tenham registado votos contra ou abstenções, vinculou de certo modo o exame na especialidade a que acresceu uma pressão temporal que reduziu necessariamente a margem de intervenção.

44. De todo o modo a Comissão tomou a melhor nota do debate em sede de discussão na generalidade e abordou com o Executivo os tópicos que mereceram a atenção dos senhores Deputados em 18 de Outubro de 2012.

45. Dito isto, os membros da Comissão assumem politicamente perante o Plenário que, neste quadro factual entendem que os aperfeiçoamentos e as alterações introduzidos ao articulado da proposta de lei são aqueles que politicamente se conseguiram alcançar.

46. De todo o modo, é entendimento desta Comissão que a aplicação da futura lei que agora se trata de editar deve ser cuidadosamente monitorizada e que o Governo deve rever esta lei dentro de dois a três anos após a entrada em vigor da lei. Alguns membros da Comissão aventaram a hipótese desta revisão ficar inscrita num normativo da proposta de lei, o Governo, no entanto, foi do entendimento que um compromisso político desta natureza não deve ganhar estatuto de norma jurídica.

47. A contingência temporal determinou que na elaboração do presente parecer fossem tomadas diversas opções no sentido de viabilizar a sua feitura atempadamente. Assim, como *supra* se mencionou, a apreciação na generalidade e na especialidade foram reunidas num único texto e teve que se operar uma selecção na abordagem das matérias com vista a colocar o enfoque nos aspectos merecedores de atenção. Julga-se, porém, que as matérias determinantes das coordenadas fundamentais da proposta de lei são tratadas com o conveniente desenvolvimento.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.]

48. A assessoria da Assembleia alertou a Comissão que no enquadramento normativo da matéria relativa ao património cultural não se deve confundir o plano doméstico ou interno e o plano do direito internacional que advenha da aplicação de convenções de direito internacional aos territórios de cada Estado Parte.

49. **Direito Internacional – Convenção para a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural, de 1972**

50. No que concerne ao direito internacional, a *supra* mencionada Convenção da UNESCO, de 1972, «contém a disciplina relativa à classificação dos bens culturais que tenham valor mundial ou sejam património da humanidade e se aplica tanto aos bens culturais como aos bens naturais. Aí se definem, para efeitos de classificação, três categorias para o património cultural (a saber: os monumentos, os conjuntos e os locais de interesse) e três categorias para o património natural (a saber: os monumentos naturais, as formações geológicas e fisiográficas e as zonas de habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas, e os locais de interesse natural ou zonas naturais)»¹⁴.

51. A Convenção «tendo por base a ideia de que os bens culturais de valor excepcional constituem herança de toda a humanidade e consciência dos problemas que o desenvolvimento económico e social representava para a preservação dos mesmos, reconheceu-se a insuficiência, nalguns casos, das medidas puramente nacionais para a sua protecção»¹⁵.

52. «Atenta a sua importância, sejam-nos permitidas aqui três notas breves sobre esta Convenção. Uma para lembrar que na base desta Convenção está um conceito amplo de património cultural, pois, como já referimos, constitui seu objecto, como resulta claramente do seu título, não só os bens culturais, mas também os bens naturais. Outra nota, para assinalar que é esta Convenção a que contém a classificação internacional dos bens arquitectónicos

¹⁴ José Casalta Nabais, INTRODUÇÃO AO DIREITO DO PATRIMÓNIO CULTURAL, 2010, Almedina, p. 38.

¹⁵ José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 135.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.]

culturais em monumentos, conjuntos e locais de interesse, nestes termos: para os fins da presente Convenção serão considerados como património cultural: 1) os monumentos: obras arquitectónicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos ou estruturas de carácter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; 2) os conjuntos: grupos de construções isolados ou reunidos que, em virtude da sua arquitectura, unidade ou integração na paisagem, têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; 3) os locais de interesse: obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico. Enfim, uma terceira nota, para referir as obrigações decorrentes da Convenção para os Estados signatários e fazer uma menção ao Comité do Património Mundial. Pois bem, os Estados devem inventariar ou proceder ao levantamento de património situado nos seus territórios, assegurando a respectiva salvaguarda e protecção por forma à sua transmissão às gerações vindouras. Para tanto comprometem-se a afectar os indispensáveis recursos financeiros, não obstante a assistência internacional que podem solicitar, a adoptar políticas adequadas de ordenamento do territorial, de investigação e estudo do património mundial, conservação e restauro do património cultural, a elaborar as necessárias medidas legislativas destinadas à sua identificação e reanimação, bem como de centros locais e regionais de investigação e protecção. A que acresce o dever de cooperação internacional no sentido de se absterem de adoptar medidas que atentem contra a herança cultural ou natural que se encontre nos seus territórios. Quanto ao Comité do Património Mundial, criado pela Convenção, é o depositário da competência para receber e avaliar os requerimentos de classificação de bens com tendo valor mundial, na base de uma lista indicativa cuja elaboração é da responsabilidade dos Estados.¹⁶»

¹⁶ José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 135.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below it.

53. O património cultural na ordem jurídica de Macau

54. A ordem jurídica em Macau contém a nível constitucional e a nível legal importantes normativos que se dirigem a acomodar a concepção de património cultural e as soluções jurídicas que a executam.

55. O parâmetro constitucional é fundamentalmente fixado pelo artigo 125.º da Lei Básica de Macau, mormente o seu 3.º parágrafo: «*O Governo da Região Administrativa Especial de Macau protege, nos termos da lei, os pontos de interesse turístico, os locais de interesse histórico e demais património cultural e histórico, assim como protege os legítimos direitos e interesses dos proprietários de património cultural*».

56. Com efeito o conceito de património cultural é constitucionalmente informado pela garantia da protecção legal de três categorias de património cultural: i) pontos de interesse turístico; ii) locais de interesse histórico; e iii) demais património cultural e histórico. São estas três categorias, referidas na primeira parte do *supra* mencionado preceito que integram o conceito constitucional de património cultural.

57. Estas três categorias apontam para um conceito amplo de património cultural. A referência a «*pontos de interesse turístico*» indica a intenção do legislador constitucional em garantir a preservação e emprestar prioridade às áreas e aos locais com características relevantes para o desenvolvimento da indústria do turismo.

58. O texto fundamental liga assim o desenvolvimento do turismo à preservação e à protecção dessas áreas e desses locais. O que são «*pontos de interesse turístico*»? Quais são as características destes locais e áreas? Estas características abrangem à partida a potência de alcançar as ideias de paisagem, de património natural e de património construído. Esta referência constitucional parece apontar, portanto, para os bens materiais imóveis que constituam património ambiental e natural e património construído. A ideia que parece estar aqui presente é a de não rejeitar a ligação à natureza e de contribuir para um conceito amplo de património cultural que inclua o património natural.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

59. A expressão «*locais de interesse histórico*» remete para a ideia de sítios em que se detecta um interesse objectivo e histórico que é a circunstância desse local ser testemunha de cultura e de civilização e, uma vez mais, dirige-se às categorias de bens materiais imóveis. Aqui o legislador constitucional pretende fazer a ligação às ideias de cultura e de civilização.

60. A categoria «*demais património cultural e histórico*» não inclui o património natural. As referências à cultura e à história remetem igualmente para bens que tenham valor de testemunho de civilização ou de cultura. Este enunciado e o seu carácter residual acentuado pelo vocábulo «*demais*» parece significar que ficam aqui abrangidos bens materiais, imóveis e móveis, e bens intangíveis.

61. A parte final do 3.º parágrafo do artigo 125.º da Lei Básica ao garantir a protecção dos legítimos direitos e interesses dos proprietários de património cultural só se pode estar a referir aos proprietários que de algum modo sejam alcançados por uma ou mais das três categorias assinaladas na primeira parte do preceito. O legislador constitucional refere-se a todos como proprietários de património cultural o que quer dizer que entende que os bens culturais de que sejam proprietários constituem património cultural. Sejam bens materiais sejam bens imateriais. Nos bens materiais vão incluídos os bens que integram o património ambiental e o património natural.

62. O conceito constitucional do 3.º parágrafo do artigo 125.º é amplo e alcança quer bens naturais quer bens culturais. Para o legislador constitucional tanto os bens naturais como os bens culturais podem constituir património cultural.

63. No parâmetro infraconstitucional o direito vigente inscreve três actos legislativos directamente disciplinadores da política relativa ao património cultural: o Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, a Lei n.º 2/91/M e o Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro. Convém manter presente que na ordem jurídica de Macau o conceito de património cultural é, por imposição constitucional, unitário. Isto é, tanto abrange bens naturais como bens culturais, sejam materiais sejam imateriais.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

64. Verdade que as três *supra* mencionadas leis são anteriores à entrada em vigor da Lei Básica e a sua manutenção como legislação da RAEM significa que os pais da Lei Básica acolheram o conceito de património cultural vigente até à criação da RAEM.

65. O Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, ao dirigir-se à criação da Comissão de Defesa do Património Arquitectónico, Paisagístico e Cultural inscreve entre as suas atribuições a «*salvaguarda do património cultural e natural do Território*» (v. alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º). No artigo 3.º da mesma lei, relativo às competências daquela Comissão, concretiza-se a noção de património cultural enquanto conjunto de bens naturais e de bens culturais.

66. O n.º 1 do artigo 4.º fixa conceitos em sede de património cultural material e o seu n.º 2 estabelece o conceito de património cultural imaterial.

67. A Lei n.º 2/91/M ao estabelecer as bases do Ambiente estabelece no corpo do seu artigo 5.º como um dos seus objectivos «*a existência de um ambiente propício à saúde e bem-estar das pessoas e ao desenvolvimento social e cultural da população*» e traça, entre outras, como medidas orientadas a esse objectivo quer «*a conservação da Natureza, o equilíbrio biológico e a estabilidade dos diferentes habitats, nomeadamente através de espaços verdes urbanos*», alínea d), quer «*o reforço da defesa e recuperação do património natural e construído*» – alínea i).

68. Importa igualmente notar que a mesma lei estabelece (v. artigo 6.º) conceitos e definições de que importa aqui dar notícia pela sua relevância.

69. O conceito de Ambiente do artigo 6.º refere-se a factores culturais como componente do conceito integrado de Ambiente – alínea a).

70. A definição de Ambiente psicossocial indica os «*valores culturais*» como integrando esta parte do ambiente – alínea b).

71. E o conceito de «*Habitat humano*» é descrito como «*o conjunto de paisagem e do património natural e construído, incluindo os edifícios, as zonas urbanas e quaisquer outros elementos artificiais com eles relacionados*» – alínea d).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

72. A Lei n.º 2/91/M edita como componentes ambientais humanos (v. n.º 2 do artigo 14.º) «a paisagem, o património natural e construído e a poluição» e o seu artigo 16.º refere que «o património natural e construído será objecto de legislação especial que adoptará medidas especiais para a sua defesa, salvaguarda e valorização, através da adequada gestão de recursos e planificação de acções a empreender uma perspectiva de animação e utilização criativa».

73. Este último preceito denuncia até pelo seu texto literal a remissão para um conceito amplo de património cultural que inclui bens naturais e culturais em consonância com as opções já firmadas no Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho.

74. Há de facto uma grande relação entre direito do património cultural e direito do ambiente que decorre da integração do património cultural no conceito de ambiente como se deve concluir da leitura cruzada do artigo 119.º da Lei Básica que dispõe que «o Governo da Região Administrativa Especial de Macau protege o meio ambiente» e dos conceitos de «Ambiente» e de «Ambiente psicossocial» das alíneas a) e b) do artigo 6.º da Lei n.º 2/91/M.

75. A consequência que daqui se retira é que entre nós o direito do património cultural constitui um domínio ou segmento especializado do direito do ambiente.

76. Esta relação de carácter geral é detectável na grande proximidade entre o direito do património cultural (ou dos bens culturais) e o direito do património natural (ou dos bens naturais) – bastará pensar nas áreas ou paisagens protegidas.

77. A nível do direito internacional também se verifica essa relação nas definições de património cultural e de património natural consagradas nos artigos 1.º e 2.º da Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, de 1972.

78. Assim de um ponto de vista meramente teórico e ao nível dos princípios, o património cultural e o património natural podem ser objecto de uma disciplina unitária (a do direito do ambiente) e o seu estudo alcança estes dois domínios relativamente próximos.

79. Todavia, atenta a complexidade e extensão do direito do património cultural parece mais razoável a autonomização relativa do direito do património cultural face ao direito do



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

património natural. Até pela separação institucional das tutelas governativas que tradicionalmente ocorre em Macau quanto a estes dois domínios.

80. O Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro, procede à criação de uma nova categoria classificativa de bens imóveis: a de edifícios de interesse arquitectónico. O legislador ordinário não altera, todavia, o conceito de património cultural tal como resulta do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho.

81. Assim pode concluir-se que o conceito vigente entre nós de património cultural é o que resulta do *supra* citado parágrafo 3 do artigo 125.º da Lei Básica e da síntese conceptual que se obtenha, fundamentalmente, do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho.

82. Dispõe esta lei no seu artigo 4.º que:

«Artigo 4.º

(Património cultural)

1. Para os fins do presente diploma são considerados como património cultural material:

a) Os monumentos: obras arquitectónicas, de escultura ou de pintura monumentais, inscrições, elementos, grupos de elementos ou estruturas com especial valor do ponto de vista arqueológico, histórico, etnológico, artístico ou científico;

b) Os conjuntos: agrupamentos de construções e espaços que, por motivo da sua arquitectura, da sua unidade, da sua integração na paisagem ou da sua homogeneidade social têm um valor especial sob o ponto de vista arquitectónico, urbanístico, estético, histórico ou sócio-cultural;

c) Os sítios: obras conjuntas do homem e da natureza, com especial valor em função da sua beleza ou interesse nos domínios da arqueologia, da história, da antropologia ou da etnologia;

d) Os bens imóveis de significado cultural que representem a expressão ou o testemunho da criação humana ou da evolução da natureza ou da técnica, neles incluídos os que se encontrem no interior de imóveis ou que deles tenham sido retirados, soterrados ou submersos ou forem encontrados em lugares de interesse arqueológico, histórico, etnológico, científico, técnico e documental;

e) As obras de pintura, escultura, desenho, os têxteis, as espécies arqueológicas, os utensílios ou os objectos de uso, do passado e do presente, de valor artístico, arqueológico, etnológico, histórico, científico, técnico e documental;



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

f) Os manuscritos valiosos, os livros e outros impressos raros (particularmente incunábulos), documentos e publicações de interesse especial, incluindo as espécies fotográficas, cinematográficas, registos sonoros e outros;

g) Todos os outros bens, do passado e do presente, de natureza religiosa ou profana, que forem considerados de valor para a Pré-História, a Arqueologia, a História, a Etnologia, a Literatura, a Arte e a Ciência.

2. Por património cultural imaterial entendem-se aqueles bens que fazendo parte da tradição cultural do Território, não se encontram materializados, devendo no entanto, para efeitos de preservação e divulgação, ser objecto de registo gráfico e audio-visual».

83. Note-se que esta norma pretende concretizar o conceito amplo de património cultural, a que já se fez referência, recorrendo mais a uma descrição do conteúdo dos seus componentes do que à fixação de critérios conceptuais.

84. A técnica legislativa assenta na utilização da dicotomia entre património cultural material, inscrito no seu n.º 1, e património cultural imaterial – n.º 2.

85. O legislador de há 29 anos atrás preferiu operar a funcionalidade do conceito de património cultural partindo do todo, decompondo-o nas respectivas partes: os bens culturais e naturais que no seu conjunto perfazem a unidade conceptual de património cultural.

86. Trata-se de uma norma com 29 anos. E, se ao tempo da sua edição, ela representava uma evolução considerável na disciplina desta matéria, 29 anos depois é perceptível a necessidade de a actualizar e de a afinar em função das exigências decorrentes quer da aplicação da Convenção para a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural, de 1972, e da Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, de 2003, a Macau, quer da óbvia ascensão da matéria relativa ao património cultural a um dos patamares mais importantes das opções políticas firmadas na RAEM.

87. Apesar dos 29 anos que passaram sobre a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, deve reconhecer-se a sua robustez medida pelo tempo da sua vigência e medida por ter sido capaz, ainda assim, de responder ao desafio da candidatura do Centro Histórico de Macau à inscrição na Lista do Património Mundial da UNESCO. O mesmo se diga do Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

88. Verdade que a necessidade de um novel enquadramento legal para a temática do património cultural foi uma das condições perceptíveis para o sucesso da inscrição na Lista do Património Mundial da UNESCO de um conjunto considerável (o do Centro Histórico de Macau) do património cultural da RAEM.

89. A proposta de lei pretende assim responder quer às exigências decorrentes da inserção de uma parte considerável do seu património cultural imóvel na Lista do Património Mundial da UNESCO, quer ao novo enquadramento político e centralidade da temática da salvaguarda e valorização do património cultural.

90. **Natureza jurídica do património cultural**

91. Convém aqui fazer referência à natureza jurídica do património cultural. «A doutrina mais recente, partindo da ideia de que sobre o mesmo suporte físico, a mesma coisa, o mesmo bem, podem incidir diversos interesses juridicamente protegidos, entre os quais se conta justamente o interesse cultural, vai no sentido de polarizar todo o regime do património cultural nos bens culturais imateriais vocacionados para a sua fruição universal e insusceptíveis, enquanto tais, de apropriação. Efectivamente, os suportes físicos ou materiais dos bens culturais, sobretudo, os dos bens integrantes do património arquitectónico, estão, por via de regra, ao serviço de diversos outros interesses para além do interesse cultural, sejam aqueles interesses do proprietário, privado ou público, sejam interesses públicos a que estão afectados os bens integrantes dos diversos domínios públicos, sejam os interesses religiosos dos monumentos ou imóveis culturais afectos ao culto religioso. Pois bem, segundo uma tal doutrina, os bens culturais constituem uma categoria jurídica unitária e autónoma, moldada em torno do interesse cultural que visam satisfazer, cujos traços estruturais podemos situar nas características da imaterialidade, da sociabilidade e da publicidade»¹⁷.

92. José Casalta Nabais sintetiza do seguinte modo estes traços estruturais: «Pelo que se refere ao primeiro traço estrutural, à imaterialidade, devemos ter em consideração que o ubi

¹⁷ José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 48.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

consistam dos bens culturais não reside nos objectos materiais que suportam os bens, mas na função imaterial de crescimento da consciência e de desenvolvimento da personalidade individual que a sua fruição proporciona tanto à geração presente como às gerações vindouras. Uma ideia claramente assumida pela doutrina quando afirma, como objectivo primário imanente de toda a política cultural, na qual se insere a política de defesa e valorização do património cultural, o da realização da dignidade da pessoa humana. O que tem uma concretização exemplar no n.º 2 do art. 3.º da LPC [Lei do Património Cultural portuguesa, Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro] ao dispor que “[o] Estado protege e valoriza o património cultural como instrumento primacial de realização da dignidade da pessoa humana, objecto de direitos fundamentais, meio ao serviço da democratização da cultura e esteio da independência e da identidade nacionais”. Por isso o objecto directamente protegido ou tutelado reside no valor cultural de que o bem é expressão e não no objecto físico ou coisa material que lhe serve de suporte».

93. Prossegue o mesmo autor «Depois, os bens culturais exprimem uma ideia de sociabilidade, pois desempenham uma função específica de natureza social e cultural cuja peculiaridade não está no valor dos bens em si, mas no interesse que a comunidade manifesta pela sua tutela. Assim, devem ter-se por bens com valor cultural e, por conseguinte, gozar de um regime diferenciado de propriedade, todos aqueles bens que realizem uma função cultural precisa reconhecida pelos competentes órgãos públicos. Daí que a sua inscrição numa lista de bens culturais, a título de inventário ou a título de classificação, não tenha em rigor e na substância das coisas, natureza constitutiva, mas antes mera natureza declarativa»¹⁸.

94. «Por fim, o conceito de bens culturais caracteriza-se ainda através do traço da publicidade, entendido no sentido da fruibilidade necessária dos valores culturais por parte dos membros da correspondente comunidade. Por conseguinte, as intervenções previstas pelo legislador, seja no referente à conservação ou defesa, seja no respeitante à sua valorização, devem ser orientadas para assegurar a melhor fruibilidade social, isto é, a sua utilização por

¹⁸ José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 49.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

*motivos de estudo, por motivos de elevação cultural ou por motivos de simples gozo estético».*¹⁹

95. Conclui o autor que «em suma, os bens culturais constituem uma categoria jurídica unitária e autónoma assente nesses traços estruturais. Bens que, ao satisfazerem necessidades públicas, se apresentam como bens meritórios (merit goods) cuja selecção cabe às entidades públicas efectuar através duma public choice baseada na regra da maioria, e cuja satisfação é assegurada pelo orçamento ou orçamentos públicos. O que reclama um regime jurídico construído, nomeadamente, com base no princípio da unidade tendencial da disciplina do património cultural, independentemente portanto da sua titularidade ser pública ou privada. Uma construção unitária dos bens culturais que, ainda assim, não obsta a alguma diversidade desses bens, mormente a que se traduz na diversidade de regime existente entre os bens culturais com suporte material e os bens culturais sem suporte material (...)»²⁰.

96. A opção constitucional e legal pela expressão património cultural, partilhada amplamente pela doutrina, pretende abranger todo o património cultural num «entendimento aberto e em permanente expansão, e não apenas os segmentos do património histórico e artístico, que tradicionalmente se pensava esgotarem o domínio de todo o património cultural»²¹.

97. **Património cultural e bens culturais**

98. Quanto à relação entre as expressões *património cultural* e *bens culturais* «é de acrescentar que a expressão *património cultural*, por via de regra, equivale à de *bens culturais*. Efectivamente, a expressão *bens culturais*, que apareceu em 1952 e começou a fazer carreira sobretudo no direito internacional, primeiro na Convenção de Haia para a protecção de 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 adoptar para obstar à

¹⁹ José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 49.

²⁰ José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 50.

²¹ José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 19.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

importação, exportação e tráfico ilícito de bens culturais) e de 1972 (sobre a protecção do património mundial cultural e natural) goza, hoje em dia, de aceitação generalizada. Para o que contribuiu, de modo não despiciendo, a sua adopção pela Comissão Franceschini²², 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”.»

99. Refere José Casalta Nabais²³ «Pois bem, a expressão bens culturais, não é, efectivamente, mais do que uma outra maneira de perspectivar o património cultural. Pelo que, património cultural e bens culturais não passam de duas perspectivas, 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».

100. O conceito constitucional e legal de património cultural vigente entre nós, como *supra* se mencionou, é amplo e abrange os bens culturais e os bens naturais. É este também o conceito que resulta da Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural.

101. No entanto, nada obriga o legislador ordinário a tratar do património natural e do património cultural num mesmo acto legislativo. Tal como pode separar o tratamento legal do património cultural material e do património cultural intangível.

²² NdA: «Uma comissão constituída em Itália em 1964 e designada assim em virtude do nome 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 sido recolhidos e publicados em três volumes com o título «*Per la Salvatezza dei beni culturali de Italia*», onde temos um quadro exaustivo da situação dramática em que então 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. 119 e ss. Cf., por todos, Tommaso Albrandi / Piergiorgio Ferri, *I Beni Culturali e Ambientali*, cit., esp. pp.. 10 e seg.»

²³ José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 20 - 21.



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

102. **Definição de património cultural**

103. Com efeito, o património pode ser definido de muitas maneiras.

104. Há noções que apontam para uma concepção alargada de património cultural, na medida em que estabelecem uma ligação à cultura ou à civilização e à natureza. É o caso da Convenção da UNESCO já aqui mencionada, do conceito constitucional de património cultural inscrito no parágrafo 3 do artigo 125.º da Lei Básica e dos conceitos resultantes dos Decretos-Leis n.ºs 56/84/M, de 30 de Junho, e 83/92/M, de 31 de Dezembro.

105. De outra banda há noções que «têm por denominador comum a rejeição de uma concepção alargada de património cultural, pois fazem referência a algo ligado à cultura ou à civilização, em oposição a algo ligado à natureza. O que tem por base uma distinção entre o património cultural ou bens culturais e património natural ou bens naturais.»²⁴. É o exemplo da noção vigente em Portugal no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 107/2001 «*todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devam ser objecto de especial protecção e valorização*»²⁵.

106. A concepção alargada de património cultural (que ordena em termos unitários o património cultural e o património natural) está presente quer a nível do direito internacional, quer do Direito da União Europeia, e ainda, a nível da doutrina e da legislação em Itália, em França e na Alemanha.

107. **Direito comparado**

108. Convém aqui referir o enquadramento jurídico desta noção na República Popular da China e na República Portuguesa, na medida em que as respectivas legislações foram tomadas como referência pelo proponente.

²⁴ José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 36.

²⁵ *Idem.*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

109. Na República Popular da China, a Lei relativa à Protecção das Relíquias Culturais, de 29 de Dezembro de 2007, estabelece no seu artigo 1.º que *«esta lei é adoptada de acordo com a Constituição, com o fim de fortalecer a protecção das relíquias culturais, herdando o esplêndido legado histórico e cultural da nação Chinesa, promovendo a investigação científica, conduzindo a educação no patriotismo e na tradição revolucionária e construindo uma sociedade socialista com progresso cultural, ideológico e material»*.

110. O artigo 2.º da mesma Lei identifica as seguintes categorias de relíquias culturais: *«sítios de cultura antiga, tombas antigas, antigas estruturas arquitectónicas, grutas que serviram de templos, esculturas em pedra e murais que sejam de valor histórico, artístico ou científico; sítios históricos modernos e contemporâneos importantes, objectos materiais e edifícios típicos que estejam relacionados com acontecimentos históricos relevantes, movimentos revolucionários ou personalidades famosas e que sejam de significativo valor para a memória ou de grande significado para a educação ou para a preservação de informação histórica; trabalhos valiosos de arte, de artesanato datados de vários períodos históricos; documentos importantes datados de vários períodos históricos, manuscritos, livros e outros materiais, etc, que sejam de valor histórico, artístico ou científico; objectos materiais típicos que reflectam o sistema social, a produção social ou a vida das várias nacionalidade em diferentes períodos históricos; e fósseis paleo-vertebrados e antropólitos de valor científico, também devem ser protegidos pelo Estado da mesma forma que as relíquias culturais»*.

111. A mesma norma determina que *«os critérios e medidas de verificação das relíquias culturais serão formulados pelo departamento administrativo responsável pelas relíquias culturais sob o Concelho de Estado e submetidos à provação do Concelho de Estado»*.

112. Quanto a Portugal, refere José Casalta Nabais que *«o artigo 165.º n.º 1 da Constituição parece rejeitar a solução unitária, confinado a lei de bases aí prevista e imposta às bases do património cultural, e, de outro lado, não é essa a tradição nem a actual situação legal, que assentam na técnica legislativa de estabelecer leis distintas para o património cultural e para o património natural. Na verdade, tradicionalmente, os diplomas legais que têm contido a disciplina jurídica da protecção do património cultural, não têm incluído a*



disciplina jurídica do património natural. (...) Mas o tratamento não unitário do património cultural e do património natural decorre ainda de um outro aspecto, que convém sublinhar. Com efeito, há um outro suporte, talvez até com maior visibilidade do que decorrente da sua diferenciada disciplina jurídica, para a mencionada separação ou para a abordagem autónoma do património cultural. Trata-se do seu aspecto estrutural ou organizacional, já que cada um desses domínios tende a estar dependente ou sob a tutela de um departamento governamental diferente»²⁶.

113. Tratamento legislativo do conceito de património cultural

114. Fique pois assente que apesar do conceito constitucional na RAEM remeter para um conceito amplo e unitário de património cultural enquanto agregado de bens culturais e bens naturais, pode o seu tratamento legal ser separado.

115. E se a opção do tratamento legal em separado não é a do direito vigente, nada obsta a que se altere este estado de coisas.

116. E essa é a intenção do proponente. Ainda que se deva notar que se o Executivo optou por tratar em separado os bens culturais e os bens naturais, operando uma dicotomia entre património cultural e o património natural, o que representa uma descontinuidade com o actual quadro legal, entendeu dar continuidade à opção do direito vigente de incluir num mesmo acto legislativo o património cultural material e o património cultural imaterial.

117. Com efeito o conceito de património cultural reflectido nos artigos 2.º e 3.º²⁷ da proposta de lei deixa claro que o património natural passa a ter um tratamento legislativo autónomo do património cultural e que os bens culturais materiais e intangíveis continuam a ser objecto de um feixe normativo unitário.

²⁶ José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 40-43.

²⁷ As referências ao articulado da proposta de lei referem-se à versão final formal da proposta de lei entregue pelo Governo em 29 de Julho do corrente.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

118. Com a entrada em vigor da futura lei pretende-se que ela assuma o papel de segmento legislativo do património cultural enquanto o património natural fica ao abrigo do guarda-chuva legislativo da Lei n.º 2/91/M – Lei de Bases do Ambiente – e da legislação que foi executada em seu desenvolvimento e que se prende directamente com os bens naturais.

119. Este aspecto deveria ter merecido atenção na Nota Justificativa que acompanha a presente proposta de lei porque o resultado da sua apresentação é precisamente o da passar a separar na RAEM os vectores legislativos do património cultural e do património natural. O conceito constitucional de património cultural na RAEM é amplo e consagra quer a vertente dos bens naturais quer a vertente dos bens culturais, mas nada obsta a que o legislador ordinário desenhe enquadramentos normativos autónomos para os bens culturais (sejam materiais ou sejam intangíveis) e os bens naturais.

120. Como refere José Casalta Nabais «*não obstante termos optado por um conceito estrito de património cultural, excluindo dele, portanto, o património natural ou os bens naturais, ainda assim o direito do património cultural apresenta uma diversidade assinalável ou, por outras palavras, uma complexidade visível, a qual se manifesta tanto em termos verticais como em termos horizontais. A complexidade vertical revela-se nos diversos níveis de normas que o compõem, em que temos: normas de nível constitucional, normas de nível internacional, (...) normas de nível legislativo – estadual e regional – e normas de nível regulamentar. (...). Por seu lado, a complexidade horizontal prende-se quer com a diversidade dos bens culturais, que, não raro, tem a ver com a existência ou não de suporte material e com a natureza desse suporte, a que por vezes se liga uma relativa diversidade de regime legal, quer com a comunidade titular da tutela pública do património cultural (e, portanto, seu primeiro responsável público), quer com o tipo de tutela de que são objecto os bens culturais, quer, finalmente, com o carácter (mais) geral ou (mais) especial das suas normas. Assim, e no respeitante à diversidade dos bens culturais, temos: 1) normas relativas aos bens culturais de suporte material infungível, isto é, de bens culturais que não têm autonomia face ao seu suporte material, pelo que são inseparáveis dos respectivos suportes materiais, sejam estes bens imóveis ou bens móveis, património arquitectónico, arqueológico ou artístico; 2) normas*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.]

relativas a bens culturais se suporte material fungível, ou seja, bens culturais em que o suporte material pode ser substituído como acontece com o património cultural audiovisual, fotográfico e fonográfico; 3) normas relativas a bens culturais sem suporte material ou bens puramente imateriais como o património etnográfico e antropológico. (...) Relativamente à comunidade titular da tutela pública do património cultural (e, a seu modo, seu primeiro responsável público ainda que dirigida à convocação da actuação dos Estados, como acontece na tutela das organizações internacionais), por seu lado, temos: 1) bens cuja tutela cabe à comunidade internacional ou à humanidade (bens património mundial ou da humanidade [objecto da já mencionada Convenção da UNESCO para a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural]; 2) bens cuja tutela cabe à comunidade internacional regional como a União Europeia (...); 3) bens cuja tutela cabe à comunidade nacional (bens culturais de interesse nacional); 4) bens cuja tutela pertence às comunidades das regiões autónomas (bens culturais de interesse regional); e 5) bens cuja tutela, ou parte dela, cabe às comunidades locais, mais precisamente às comunidades municipais (bens culturais de interesse regional)».

121. Conforme já se deu notícia, entendeu o proponente manter no mesmo acto legislativo o tratamento quer do património material quer do património intangível, opção que representa a continuidade da disciplina inscrita no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho.

122. Tanto a República Popular da China como a República Portuguesa tomaram a opção contrária. Se incluem o património imaterial no conceito de património cultural, não utilizam os mesmos instrumentos legais para os disciplinar, preferindo fazer leis separadas para o património material e para o património imaterial.

123. A assessoria desta Assembleia Legislativa tentou sensibilizar o Executivo no sentido de ser preferível separar o tratamento legal do património material e do património intangível na medida em que a técnica legislativa reclamada para o tratamento de cada uma destas matérias apresenta diferenças assinaláveis. Mais se tentou explicar que a opção do legislador de 1984 em incluir na mesma lei o tratamento do património material e do património intangível se representa um avanço assinalável para a época, hoje, para mais depois da



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

aplicação a Macau da Convenção de Salvaguarda do Património Cultural Intangível, de 2003, pode causar uma dificuldade acrescida dar resposta normativa unitária a matérias que se especializaram durante estes 29 anos.

124. Afirmou o Executivo que após 6 anos de profunda reflexão, tendo por referência os instrumentos internacionais e as leis portuguesa e chinesa, entende que há toda a necessidade e estão reunidas as condições para a integrar a matéria sobre o património cultural intangível na presente proposta de lei. Esta opção de política legislativa mereceu o acolhimento da Comissão.

125. Direito internacional – Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, de 2003

126. Como se sabe, o reconhecimento da importância do património intangível por parte da UNESCO conduziu à adopção da Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, concluída em Paris, em 17 de Outubro de 2003.

127. Esta Convenção entrou internacionalmente em vigor para a República Popular da China, incluindo a sua Região Administrativa Especial de Macau, mas excluindo a sua Região Administrativa Especial de Hong Kong, em 20 de Abril de 2006.

128. Ora não pode deixar de se assinalar a antecedência do legislador de Macau de 1984 que consagrou no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, a primeira previsão entre nós directamente dirigida à consagração da noção de património cultural imaterial.

129. Como refere Clara Bertrand Cabral²⁸ «*O património cultural imaterial é, porventura, de todos os patrimónios, o mais difícil de explicar. Todos nós convivemos com ele no dia a dia, praticamo-lo quase sem pensar, procuramo-lo em datas pré-estabelecidas e nos momentos de lazer, sentimos que faz parte das nossas vidas e memórias, mas quando tentamos defini-lo,*

²⁸ Clara Bertrand Cabral, PATRIMÓNIO CULTURAL IMATERIAL – CONVENÇÃO DA UNESCO E SEUS CONTEXTOS, 2011, Edições 70, p. 15.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

determinar porque é importante para nós ou descrever as emoções que em nós suscita, faltam-nos as palavras, baralham-se os conceitos, fica um sentimento vago de familiaridade e de recordações difícil de expressar e transmitir. De facto, é mais fácil viver e sentir o património cultural imaterial do que falar sobre ele».

130. A relação entre a Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, de 2003, e a Convenção para a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural, de 1972, requer alguma atenção.

131. Convém recordar que cada uma das tipologias de bens culturais estabelecidas no artigo 1.º da Convenção para a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural, de 1972, «deverá ser detentora de valor universal excepcional, ainda que a definição de tal valor e a forma como é reconhecida a sua presença em cada bem não tenha ficado estabelecida na Convenção, por não se ter chegado a um consenso sobre os critérios a aplicar. Face à possibilidade de a Convenção não ser aprovada devido a esta questão, foi decidido que os critérios utilizados para inscrever bens na Lista do Património Mundial definiriam igualmente o valor universal excepcional (Blake 2002), decretando o artigo 11.º/2 da Convenção que "(...) o Comité deverá estabelecer, actualizar e difundir, sob o nome de Lista do Património Mundial, uma lista dos bens do património cultural e do património natural (...) que considere como tendo valor universal excepcional em aplicação dos critérios que tiver estabelecido»²⁹.

132. Como explica Clara Bertrand Cabral³⁰ «a experiência tem demonstrado a utilidade de as convenções serem textos abertos, incidindo apenas sobre assuntos de carácter geral acerca dos quais é possível obter consenso, deixando os pormenores e pontos mais controversos para serem posteriormente debatidos e regulados num documento específico, periodicamente actualizável. É neste âmbito que surgem as Orientações Técnicas para a aplicação da Convenção do Património Mundial, documento onde vão sendo compiladas as decisões do Comité confirmadas em Assembleia Geral de Estados Partes relativamente à aplicação da Convenção. Este modelo apresenta a vantagem de se poder regulamentar a Convenção por

²⁹ Clara Bertrand Cabral, *ob. cit.*, p. 93.

³⁰ *Idem*, p. 94.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

forma a dar resposta aos problemas que vão surgindo, revelando a análise das inúmeras versões das Orientações Técnicas elaboradas desde 1977 a constante procura de adequação da Convenção às diferentes percepções da noção de património, às necessidades decorrentes da aplicação prática da Convenção e aos desafios resultantes da natural evolução das sociedades. Desta forma, os critérios que determinam o valor universal excepcional dos bens foram definidos pelo Comité do Património Mundial em data posterior à adopção da Convenção e têm vindo a ser reformulados ao longo do tempo, o que sublinha o carácter mutável do conceito de valor universal excepcional e o relativo dinamismo da Convenção de 1972. Para poderem ser inscritos na Lista do Património Mundial, os bens deverão possuir “valor universal excepcional”, que se traduz na exigência de integridade para todos os bens e de autenticidade apenas para os bens culturais, bem como no cumprimento de um ou mais critérios – seis critérios culturais e quatro critérios naturais. Os bens podem ser culturais, naturais ou mistos, consoante os critérios que determinaram a sua inscrição na Lista (...).

133. Indica a mesma autora que «em 1992, o Comité do Património Mundial admitiu a necessidade de reconhecer as tradições vivas e continuadas que ligam as pessoas aos lugares, e adicionou uma nova categoria às anteriormente existentes, a das “paisagens culturais”, definidas como as obras combinadas da Natureza e do Homem, logrando unir sobre a mesma nomenclatura as vertentes culturais e naturais dos bens patrimoniais. Desde então, inúmeras paisagens culturais têm sido inscritas na Lista do Património Mundial, entre as quais a “Paisagem Cultural de Sintra” em 1995, a primeira a ser classificada na Europa, a que se seguiram em Portugal, o “Alto Douro Vinhateiro (2011) e a “Paisagem da Cultura da Vinha do Pico (2004), integrando actualmente a Lista do Património Mundial inúmeras paisagens culturais em todo o mundo»³¹.

134. Note-se que «os aspectos imateriais dos bens Património Mundial são atendidos em vários critérios da inscrição na Lista [da Convenção de 1972], apontando a análise da sua redacção ao longo do tempo, principalmente nos últimos vinte anos, para a sua crescente importância e relevância (Pinkerton 2007). Entre 1994 e 2005 foram acrescentadas aos

³¹ Clara Bertrand Cabral, *ob. cit.*, p. 96.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

critérios [iii] as noções de “tradição cultural” (em 1994) e de “tradição cultural viva”(em 1996), enquanto o critério [v] passou a integrar os aspectos referentes à “utilização tradicional do território” (1994) e “do mar” (em 2005), relacionando-se certamente as alterações introduzidas nos anos noventa com a criação da já mencionada categoria “paisagens culturais”. Contudo, é o critério [vi] que mais directamente estatui sobre os aspectos imateriais do Património Mundial, indicando que os bens propostos sob este critério devem “estar directa ou materialmente associados a acontecimentos ou a tradições vivas, ideias, crenças ou obras artísticas e literárias de significado universal excepcional”, redacção adoptada em 1994. O mais interessante neste critério é que, até 2005, o Comité do Património Mundial considerava que apenas serviria de justificação em circunstâncias excepcionais ou em conjuntos com outros critérios culturais ou naturais. A partir desta data, todavia, o Comité passou apenas a recomendar que “este critério deve de preferência ser utilizado conjuntamente com outros critérios” não exigindo quaisquer circunstâncias excepcionais para ser invocado ou obrigatoriedade de se juntar a outros critérios (Pinkerton 2007)»³².

135. É deste modo que se vai verificar uma alteração, de meados da década de noventa em diante, relativamente à Convenção do Património Mundial, «tentando-se por várias vias que seja mais inclusiva e equitativa e passe a integrar mais facilmente os bens cujo valor universal excepcional reside também em aspectos intangíveis. (...) No que se refere ao património cultural imaterial, reconhece-se a possibilidade de uma manifestação estar relacionada com um bem Património Mundial no artigo 3.º/a da Convenção [para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial] de 2003 quando se afirma que nada na Convenção poderá ser interpretado como “alterando o estatuto ou diminuindo o nível de protecção dos bens declarados património mundial no âmbito da Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural ou Natural de 1972, aos quais um elemento de património cultural imaterial esteja directamente associado”. Todavia, um dos factores distintivos mais relevantes entre as duas convenções prende-se com conceito de “autenticidade”, fundamental

³² *Idem*, p. 98.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

na aferição do valor dos bens materiais, mas cuja pertinência foi sempre muito discutida no contexto do património cultural imaterial»³³.

136. As *Orientações Técnicas* relativas à Convenção de 1972 estabelecem hoje que «a autenticidade se define através de atributos determinantes, tais como a “forma e concepção; materiais e substância; uso e função; tradições, técnicas e sistemas de gestão; situação e enquadramento; língua e outras formas de património imaterial; espírito e impressão; e outros factores internos e externos” (UNESCO 2008a: 21)».

137. Esclarece a *supra* citada autora que «a irrelevância do conceito de autenticidade no âmbito do património cultural imaterial foi reiterada em 2004 na Declaração de Yamato sobre a Abordagem Integrada para a Salvaguarda do Património Cultural, Material e Imaterial, onde se afirma que “considerando que o património cultural imaterial é constante recriado, o termo “autenticidade”, tal como é aplicável ao património tangível, não é relevante para a identificação e salvaguarda do património cultural imaterial” (UNESCO 2004a). Apesar da autenticidade dos bens materiais poder ser demonstrada através de atributos imateriais, a Convenção do Património Mundial exige que os bens classificados se mantenham no estado em que se encontravam no momento da sua inscrição na Lista, tornando o património numa realidade estática e independente da natural transformação das sociedades. A Convenção do Património Cultural Imaterial, pelo contrário, vive da dinâmica dos grupos e comunidades, concebe o património como uma realidade fluida e mutante, passível de se alterar a cada momento sem perder o seu estatuto patrimonial. A relação entre autenticidade, património material e património imaterial pode ser ilustrada com o exemplo do Grande santuário de Ise, situado na ilha com o mesmo nome, no Japão. Embora remonte ao ano 690, manda a tradição que este santuário em madeira seja completamente reconstruído a cada vinte anos, utilizando determinados materiais e técnicas de construção (Kischenblatt-Gimblett 2004a; Cluzel 2007). Desta forma, embora o santuário fisicamente nunca tenha mais de vinte anos, a sua relevância reside no facto de o saber-fazer ligado à sua reconstrução ter sido transmitido de geração em geração por mais de mil anos, e de a sua funcionalidade permanecer inalterada

³³ Clara Bertrand Cabral, *ob. cit.*, p. 100.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'ZJ', 'WZ', and '36']

até aos dias de hoje (Yoshida 2004). No entanto, uma vez que o objecto físico é alterado periodicamente, não possui autenticidade no sentido exigido pela Convenção de 1972, não podendo, por esse motivo, ser inscrito na Lista do Património Mundial»³⁴.

138. Sublinhe-se que as noções de valor universal excepcional e de representatividade (presentes na Convenção de 1972) não foram incluídas na Convenção de 2003. E a razão é muito simples: estes dois conceitos conduziram inevitavelmente a criar uma hierarquização entre os bens ou entre culturas.

139. Por fim, refere a mesma autora, «a integridade, que obrigatoriamente caracteriza os bens naturais na Lista do Património Mundial, não é referida na Convenção de 2003, apesar de também serem considerados património cultural imaterial os espaços culturais associados às manifestações»³⁵.

140. **Análise da proposta de lei**

141. A contingência temporal, a que *supra* já se fez referência, implica que esta Comissão seleccione os tópicos que devem merecer atenção neste parecer. Assim, há alguns segmentos normativos que não poderão aqui receber o enfoque político e técnico que em circunstâncias normais seria possível produzir.

142. A versão inicial da proposta de lei inscrevia 103 artigos no articulado submetido a esta Assembleia Legislativa. A versão final da proposta de lei apresentada em 29 de Julho matricula 118 artigos.

143. Refira-se que a esmagadora maioria dos 103 artigos iniciais sofreu alterações quer substantivas quer meramente formais. A Comissão toma assim a melhor nota da receptividade demonstrada pelo proponente em aperfeiçoar o articulado da proposta de lei e só pode manifestar que em seu entender a proposta que agora se propõe levar a Plenário

³⁴ Clara Bertrand Cabral, *ob. cit.*, p. 101.

³⁵ *Idem*, p. 102.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

para a discussão e a votação na especialidade representa um substantivo aperfeiçoamento frente ao articulado originário.

144. Realmente, verifica-se que o texto do articulado foi objecto de um conjunto de aperfeiçoamentos imediatamente identificáveis desde logo ao nível sistemático em resultado de um novo acerto quanto à arrumação de várias matérias.

145. Neste sentido a Comissão e o proponente acordaram em introduzir várias alterações sugeridas ao longo do exame na especialidade. Basta referir o exemplo da secção III do capítulo I, da versão final da proposta de lei, que consagra agora a importante matéria dos direitos e deveres dos residentes que na versão originária não constava do articulado ou a concentração num mesmo capítulo do regime sancionatório.

146. Quanto à substância da normação também se registam múltiplas e profundas alterações em vista da conformação do articulado com o teor da análise em sede de exame na especialidade. Refiram-se, a título de mero exemplo, as modificações que se registaram quanto ao recorte normativo do conceito de património cultural, o tratamento da relação da futura lei, que agora se trata de editar, com os planos urbanísticos previstos ao abrigo da proposta de lei do Planeamento Urbanístico em que, para além das alterações introduzidas nos artigos 43.º (Planos urbanísticos) – artigo 42.º da versão inicial -, 44.º (Obras de grande impacte) e 45.º (Suspensão e alteração de licenças ou de projectos de obras), se eliminou o artigo 43.º (Cotas altimétricas) da versão originária da proposta de lei na medida em que o proponente e a Comissão decidiram que o tópico das cotas altimétricas deveria ser objecto de normação em sede da proposta de lei relativa ao Planeamento Urbanístico ou, por fim, o regime das notificações

147. É bem verdade que alguns segmentos normativos da proposta de lei que agora se leva a Plenário não integravam a sua versão originária. Ao longo deste parecer estão devidamente assinalados e analisados.

148. A assessoria da Assembleia Legislativa apresentou ao Executivo um conjunto de sugestões de aperfeiçoamento, relativo às versões nas duas línguas oficiais.

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'LH', '27', and '30' with an arrow pointing to the text below.]



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

149. **Conceito de património cultural**

150. Evidentemente que um tema incontornável se prende com o conceito de património cultural que a proposta de lei pretende inscrever na letra da lei.

151. A versão inicial da proposta de lei remetia o tratamento do conceito de património cultural para dois artigos: o artigo 2.º, com a epígrafe *conceito de património cultural*, e o artigo 3.º, com a epígrafe *âmbito do património cultural*. Muito cedo apontou a assessoria desta Assembleia Legislativa que a divisão em dois artigos da concepção legal de património cultural não parecia ser a melhor solução e, neste sentido, sugeriu a fusão da matéria dos dois artigos num único artigo.

152. Esta sugestão formal não foi, contudo, aceite pelo proponente como se pode verificar pela redacção dos artigos 2.º e 3.º da versão final da proposta de lei que continuam a dividir entre si os planos do conceito de património cultural e do âmbito do património cultural.

153. A concepção de património cultural inscrita nos artigos 2.º e 3.º da versão inicial da proposta de lei foi objecto, evidentemente, de uma atenção especial pela sua importância na economia do futuro diploma legal e pela sua função em termos de política de património cultural.

154. O artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei dispunha que «*para os efeitos da presente lei, considera-se património cultural da RAEM os bens de interesse cultural relevante, ou excepcional, nomeadamente histórico, arquitectónico, artístico, arqueológico, etnográfico, linguístico, científico e social, que devam ser objecto de especial protecção e valorização*».

155. O primeiro deles é que ao ligar directamente a ideia de bem cultural, e portanto de património cultural, à ideia de bem interesse cultural relevante ou excepcional dizia muito pouco ou nada sobre o que é um bem cultural.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

156. Para mais, a alínea 9) do artigo 4.º (Definições) ao definir como *classificação* «o acto final de procedimento administrativo mediante o qual se determina que um bem, móvel ou imóvel, possui um relevante ou excepcional interesse cultural» inculcava que o interesse cultural relevante ou excepcional de qualquer bem cultural só poderia ser alcançado por via da classificação.

157. Ora como de acordo com o capítulo VII da versão inicial da proposta de lei o património cultural intangível não estava sujeito a classificação, sendo só susceptível de inventariação (artigos 68.º e 69.º da versão inicial da proposta), só se poderia levar as pessoas a pensar que afinal o conceito de património cultural não abrangia o património cultural intangível. Ainda que contraditoriamente o artigo 3.º da proposta determinasse que o património cultural integrava no seu âmbito o património cultural intangível.

158. Tal constatação só evidencia a deficiência técnica do conceito inicial de património cultural.

159. Realmente a omissão da definição de inventariação acabava por estabelecer um único nexo entre o interesse cultural relevante e a classificação. Ora a verdade é que a protecção legal dos bens culturais (aqueles que são dotados de interesse cultural relevante por serem testemunhos de civilização e de cultura) se alcança por via da inventariação e por via da classificação.

160. Assim a assessoria desta Assembleia Legislativa sugeriu que a definição de inventariação fosse consagrada entre as definições do artigo 4.º estatuidando-se que «*Inventariação*» consiste no levantamento sistemático, actualizado e tendencialmente exaustivo dos bens e manifestações de interesse cultural relevante existentes na RAEM com vista à sua identificação, protecção e valorização.

161. O Executivo, todavia, rejeitou esta sugestão e na versão final da proposta de lei continua a omitir-se a definição de inventariação, apesar de estar consagrado o princípio geral de inventariação (v. alínea 6) do artigo 6.º) e de ao longo do articulado se fazer referência à inventariação.



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

162. A verdade também é que aquele conceito do artigo 2.º da versão originária omitia um aspecto essencial para o conceito: é que o bem cultural, para ser precisamente cultural, precisa de ostentar uma característica fundamental: ser em si mesmo um testemunho com valor de civilização ou de cultura a que se reconheça um interesse cultural relevante ou excepcional.

163. Mais. Não basta dar exemplos do que seja o interesse cultural relevante ou excepcional, é necessário ainda aditar que esse interesse (seja histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico, etc.) terá que preencher certos requisitos. Isto é, tem que se exigir mais alguma coisa.

164. Essa exigência reconduz-se à necessidade desse interesse cultural relevante ou excepcional (precisamente para ser relevante ou excepcional) ter de conseguir reflectir certos valores: de memória, antiguidade, autenticidade, originalidade, raridade, singularidade ou exemplaridade.

165. Este aspecto é fundamental e é alcançável na medida em que o legislador terá que acabar por reconhecer que aqueles valores são critérios, são argumentos. De resto, basta atentar que, em sede do direito internacional a Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, de 1972, para efeitos de inscrição de bens culturais (ou bens naturais) na Lista do Património Mundial faz precisamente operar valores, critérios ou argumentos para aferir do valor universal excepcional.

166. Neste sentido, repare-se na alteração a que foi sujeito, na versão final, o artigo 2.º da proposta de lei que determina agora:

«Artigo 2.º»

Conceito de património cultural

1. *Para os efeitos da presente lei, integram o património cultural todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devam ser objecto de especial protecção e valorização.*

2. *O interesse cultural relevante, designadamente histórico, paleontológico, arqueológico, arquitectónico, linguístico, documental, artístico, etnográfico, científico, social, industrial ou técnico, dos bens referidos no número anterior reflecte valores de*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

memória, antiguidade, autenticidade, originalidade, raridade, singularidade ou exemplaridade».

167. Trata-se de uma significativa alteração a vários níveis que permite alcançar uma delimitação mais clara e compreensiva do conceito de património cultural e que vai ao encontro das sugestões formuladas pelos membros da Comissão e pela assessoria desta Assembleia Legislativa.

168. A nova redacção deste artigo não permite resolver totalmente por si o problema que resultava da versão originária que inculcava que os bens que integravam o património cultural eram exclusivamente os que eram objecto de salvaguarda através do mecanismo da classificação (o que levaria as pessoas a pensar que o conceito de património cultural exclui as realidades que integram o património cultural intangível, mas não). Para tanto era efectivamente necessário consagrar igualmente a definição de inventariação.

169. Mas resulta agora, na versão final da proposta de lei, mais claro que, independentemente do disposto no artigo 3.º da proposta de lei, as realidades do património intangível são alcançadas pelo n.º 1 do artigo 2.º e que o seu novo n.º 2 não conduz a uma ligação obrigatória ao mecanismo da classificação.

170. O artigo 3.º da proposta de lei (Âmbito do património cultural) foi igualmente objecto de um aperfeiçoamento relevante na medida em que o proponente acabou por tentar encontrar um sentido útil para a autonomização entre a definição de património cultural e o seu âmbito.

171. Assim, o n.º 1 do artigo 3.º opera uma divisão no conceito de património cultural entre o património cultural tangível «*que inclui os bens imóveis classificados e os bens móveis classificados*» e o património cultural intangível.

172. O novo n.º 2 do artigo 3.º permitiu ainda resolver um problema identificado no decurso do exame na especialidade. Com efeito, a versão originária da proposta de lei omitia umnexo essencial entre o conceito de património cultural e o direito internacional: é que o legislador doméstico não pode deixar de afirmar que «*Constituem, ainda, património cultural*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

quaisquer outros bens que como tal sejam considerados por força de convenções internacionais que se apliquem na RAEM».

173. Outro aspecto que importa aqui referir é que resulta claro que o proponente operou uma alteração significativa no conceito de património cultural face ao direito vigente na RAEM: o conceito, quer o da versão inicial da proposta quer o da sua versão final, exclui os bens naturais. Quer isto dizer que o conceito legal de património cultural, apesar da raiz constitucional ampla que reúne bens naturais e bens culturais, passará a ser objecto de actos legislativos distintos para os bens culturais e para os bens naturais.

174. Conforme já se deu *supra* notícia apesar do conceito constitucional de património cultural que resulta do 3.º parágrafo do artigo 125.º da Lei Básica ser um conceito amplo que reúne os bens naturais e os bens culturais, nada impede o legislador ordinário de tratar em actos legislativos distintos os bens naturais e os bens culturais integrante do mesmo conceito constitucional de património cultural. De resto, em Portugal, é isso mesmo que sucede e o proponente admitiu a referência que daí retirou.

175. Assim, entende esta Comissão que o conceito constitucional na RAEM de património cultural é efectivamente um conceito amplo que parece harmonizar-se com o conceito de património cultural da Lei de Bases do Ambiente, Lei n.º 2/91/M. A protecção legislativa do património cultural, exigida constitucionalmente, não obsta à integração do património cultural como um dos componentes do Ambiente. E é precisamente esta a leitura que resulta da Lei n.º 2/91/M.

176. Efectivamente, o legislador de 1991 ao construir o conceito de Ambiente na dicotomia Ambiente natural (v. artigo 7.º) e Ambiente humano (v. n.º do artigo 14.º) e, neste último integrar as noções de património natural e construído, remete inequivocamente para um conceito de património cultural como densificação da noção de Ambiente humano.



177. **Obrigação fundamental da RAEM**

178. Um dos tópicos que mereceram mais atenção entre os membros da Comissão prende-se com uma decorrência do conceito constitucional de património cultural em que se identifica cristalinamente a ideia da salvaguarda do património cultural como um dever fundamental do Governo da RAEM.

179. Ora na versão inicial da proposta de lei omitia-se a referência directa a essa obrigação fundamental – ainda que o conjunto da normação por si pudesse reclamar essa função.

180. Entenderam os membros da Comissão que a inscrição de um vasto conjunto do património cultural da RAEM na Lista do Património Mundial da UNESCO o projectou para o patamar de legado patrimonial da humanidade e que daqui só poderá resultar a assunção da salvaguarda desse conjunto e do restante património cultural de Macau como uma tarefa fundamental da RAEM e do Governo em particular.

181. A finalidade desta abordagem pode ser lida através de três linhas estruturantes, a saber: (i) através da salvaguarda e da valorização do património cultural garantir a transmissão da herança cultural de Macau e assim assegurar que essa continuidade possa constituir um elo de união entre diferentes gerações; (ii) assumir que a protecção e valorização do património cultural é um instrumento de realização da dignidade da pessoa humana que é objecto de direitos fundamentais; e (iii) assumir, por fim, que o conhecimento, o estudo, a investigação, a salvaguarda e a divulgação do património cultural de Macau constituem um dever fundamental do Governo da RAEM.

182. A Comissão sugeriu a introdução no articulado da proposta de lei de uma norma que inscrevesse esse feixe de deveres que devem integrar as obrigações fundamentais da RAEM e o proponente consagrou na versão final da proposta de lei uma das alterações mais assinalável do presente processo legislativo através de uma nova disposição geral e, portanto, de efeito transversal no texto da futura lei:



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

«Artigo 4.º

Obrigaçõ da RAEM

1. *Através da salvaguarda do património cultural, deve a RAEM assegurar a transmissão da herança cultural de Macau cuja continuidade e valorização une as gerações no seu percurso colectivo.*
2. *A RAEM protege e valoriza o património cultural como instrumento essencial de realização da dignidade da pessoa humana e objecto de direitos fundamentais.*
3. *O conhecimento, o estudo, a protecção, a valorização e a divulgação do património cultural constituem uma obrigação da RAEM».*

183. Trata-se, a vários níveis, de um feixe complexo de deveres fundamentais que são atribuídos à RAEM e, em particular, ao Governo da RAEM.

184. Estamos evidentemente na presença do princípio da tutela pública dos bens culturais e conseqüentemente de vários deveres de protecção e de valorização que são — competência das entidades públicas que na RAEM prosseguem as funções públicas.

185. Como refere José Casalta Nabais³⁶ a propósito de norma idêntica da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, «Por outro lado, essa tutela tem duas finalidades, dois objectivos, já que ela está orientada não só para a protecção do património 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 engrandecimento do património cultural, de modo a que cada geração transmita à geração seguinte um património cultural maior e mais rico, do que aquele que recebeu da geração que a precedeu».

186. A Comissão atribui a esta tutela pública dos bens culturais a mais alta importância na medida em que entende que compete desde logo ao legislador criar as condições normativas que permitam assegurar plenamente a concretização da finalidade de cada geração transmitir mais e melhor património cultural que recebeu da geração anterior.

³⁶ José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 116.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

187. Ao longo do exame na especialidade este princípio da tutela pública dos bens culturais foi o parâmetro aferidor da bondade de várias soluções e foi o motor para várias alterações e aperfeiçoamentos. Os membros da Comissão recorreram permanentemente a este princípio no sentido de esclarecer a propósito de diversos tópicos que papel atribuir às entidades públicas e que visão projectar através das normas jurídicas que agora se editam das funções da Administração.

188. As definições do artigo 5.º

189. Outra temática inevitável reconduz-se ao conjunto de definições inscritas no artigo 5.º da proposta de lei (artigo 4.º da versão originária).

190. Desde logo, merece ser feita uma referência à opção técnica de se recorrer a uma norma cuja função seja a de conter as definições elementares na economia do articulado. Realmente, ainda que esta opção conste, por exemplo, das propostas de lei do Reordenamento dos Bairros Antigos e do Planeamento Urbanístico, a assessoria desta Assembleia Legislativa chamou a atenção para o facto de no caso da presente proposta de lei as definições elencadas no artigo 5.º não corresponderem a conceitos técnicos que o Direito se limita a utilizar como instrumentos na redacção dos normativos.

191. Com efeito, as várias alíneas do artigo 5.º são em si mesmas normas jurídicas. Basta ler as várias alíneas para se perceber, por exemplo, que a definição das categorias classificativas dos bens culturais imóveis («*monumento*», «*edifício de interesse arquitectónico*», «*conjunto*» e «*sítio*») não são conceitos técnicos que o legislador recolheu em alguma realidade ou sector específico de actividade. São antes critérios, argumentos com vista a uma determinada ordenação da realidade que se pretende construir como património cultural. Isto é são normas jurídicas.

192. Neste sentido, a sugestão formulada pela assessoria da Assembleia era que se integrassem as diversas normas jurídicas do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei nos



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner.]

locais adequados do articulado onde pudessem realizar a sua função de peças fundamentais do regime jurídico que agora se edita.

193. Que sentido faz, por exemplo, ter uma secção III (v. artigos 28.º a 31.º) do capítulo II intitulada «Zonas de protecção», que contém a respectiva disciplina jurídica, quando a norma jurídica que comanda o que é na nossa ordem jurídica uma zona de protecção, para efeitos de salvaguarda do património, está sistematicamente distante e desligada? O Executivo, todavia, recusou a sugestão da assessoria desta Assembleia Legislativa e manteve na versão final da proposta de lei o artigo 5.º com as supostas definições técnicas.

194. As definições constantes das 14 alíneas do artigo 5.º da versão final proposta de lei merecem atenção não só pela importância do seu perfil normativo como, ainda, pela grande margem de aperfeiçoamento.

195. O corpo do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei dispunha que «*para efeitos da presente lei, e sem prejuízo de outras definições previstas no direito internacional, entende-se por (...)*».

196. A função deste normativo é a de esclarecer que o âmbito de competência do direito interno não se confunde com o de competência do direito internacional. Como já se disse não se podem confundir os planos da ordem jurídica interna da RAEM e da ordem jurídica internacional.

197. O que acontece é que ao abrigo do direito internacional se prosseguem determinadas finalidades das quais resultam obrigações para cada Estado Parte.

198. Por exemplo, no âmbito da Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, de 1972, o que está em jogo é o Património Mundial Cultural e Natural de valor universal. Isto é, esta Convenção não visa a salvaguarda do património cultural e natural de cada Estado Parte. Essa é a competência soberana de cada um. A Convenção dirige-se ao eventual património cultural e natural de valor excepcional que cada Estado Parte tenha situado em seu território. É uma parte da totalidade do seu património cultural e natural.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

199. Através dos conceitos dos artigos 1.º e 2.º desta Convenção estabelecem-se quais são as categorias de bens culturais e de bens naturais que integram o conceito de Património Mundial da Humanidade.

200. Não há a imposição aos Estados Parte da obrigação de adoptarem no seu direito interno, por exemplo, os conceitos de património cultural constantes do artigo 1.º da Convenção. Esses conceitos são os relevantes para a identificação do património cultural que integra o Património Mundial da Humanidade.

201. O fundamental, da perspectiva daquela Convenção, é que a ordem jurídica interna de cada Estado assegure o cumprimento das obrigações: (i) de identificação e de levantamento entre o património cultural situado no seu território daquele que possa integrar, nos termos da Convenção, por via do seu valor excepcional o Património Mundial; e (ii) de salvaguarda e de protecção com a finalidade de assegurar a transmissão às futuras gerações precisamente daquele Património da Humanidade.

202. Isto é, o conceito relevante de «*monumento*», para dar um exemplo, enquanto bem cultural é, para efeitos de Património Mundial da UNESCO, o inscrito no artigo 1.º da Convenção de 1972 e não o do ordenamento interno da RAEM.

203. No que à protecção jurídica diz respeito, o importante é que cada Estado Parte assegure que adopta as medidas normativas adequadas à salvaguarda dos bens culturais que estão classificados como Património Mundial. A Convenção não visa a salvaguarda do património cultural que não está classificado como Património Mundial.

204. É evidente que cada Estado Parte ao desenhar o enquadramento jurídico para a totalidade do seu património cultural tem que garantir a protecção legislativa e regulamentar adequada a garantir a salvaguarda do seu património cultural que esteja inscrito na Lista do Património Mundial.

205. O importante é perceber que uma coisa são os bens imóveis da RAEM inscritos na Lista do Património Mundial, ao abrigo dos critérios da Convenção de 1972, outra são as categorias jurídicas internas da RAEM de «*monumento*», «*edifício de interesse arquitectónico*»,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

«conjunto» ou «sítio». Pense-se, por exemplo, num determinado bem imóvel, a Biblioteca Sir Robert Ho Tung, que está inscrito na Lista do Património Mundial a título de «monumento» inserido no conjunto do Centro Histórico de Macau, mas que para efeitos do direito interno da RAEM aparece como classificado como «edifício de interesse arquitectónico», nos termos do anexo II do Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro.

206. Relevante da perspectiva da Convenção de 1972 é que existam na RAEM os mecanismos legislativos adequados à salvaguarda e valorização eficazes do bem imóvel Biblioteca Sir Robert Ho Tung seja qual for a categoria classificativa que o direito interno lhe empreste.

207. O proponente alterou ligeiramente o corpo do agora artigo 5.º dispondo-se que «para efeitos da presente lei, e sem prejuízo das definições previstas nas convenções internacionais que se apliquem na RAEM (...)».

208. As *supra* mencionadas categorias de bens culturais imóveis («monumento», «edifício de interesse arquitectónico», «conjunto» e «sítio») merecem ainda uma outra referência.

209. Quando a Comissão questionou os representantes do Executivo sobre a razão de ser da redacção constante das alíneas 1) a 4) do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei, obteve como resposta que aqueles conceitos eram os conceitos com os quais o Instituto Cultural estava mais familiarizado e que já tinham criado um lastro informativo que valia a pena conservar.

210. Acontece que para tal ser assim tinha que se identificar uma coincidência entre as definições da proposta de lei de «monumento», de «conjunto» e de «sítio» e aquelas que constam do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, e entre a definição de edifício de interesse arquitectónico da proposta de lei e do Decreto-Lei n.º 83/92/M, 31 de Dezembro.

211. Ora se a definição de «edifício de interesse arquitectónico» da alínea 2) do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei coincide com a do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 83/92/M, 31 de Dezembro, já quanto aos conceitos de «monumento», «conjunto» ou «sítio»



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

se verificavam diferenças entre os conceitos das alíneas 1), 3) e 4) do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei e os conceitos das alíneas a), b) e c) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho.

212. Atente-se na definição da alínea 1) do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei: «*Monumento*», toda a construção particularmente notável pelo seu interesse cultural». Agora repare-se no conceito de «edifício de interesse arquitectónico», alínea 2) do referido artigo: «*imóvel que pela sua qualidade arquitectónica original é representativo de um período marcante da evolução de Macau*». Os dois conceitos podem ser confundidos porque de acordo com estes textos parece óbvio que qualquer «*edifício de interesse arquitectónico*» é também um «*Monumento*».

213. Ora se o proponente tivesse mantido o conceito de «*monumento*» da lei de 1984 («*obras arquitectónicas, de escultura ou de pintura monumentais, inscrições, elementos, grupos de elementos ou estruturas com especial valor do ponto de vista arqueológico, histórico, etnológico, artístico ou científico*») a confusão com o conceito de «edifício de interesse arquitectónico» da lei de 1992 não existiria.

214. Entendeu o Executivo no artigo 5.º da versão final da proposta de lei operar algumas alterações aos mencionados conceitos.

215. Desde logo, verifica-se que a definição de património cultural imóvel sofreu uma alteração na medida em que passou a ter uma nova designação: a de «*bens imóveis classificados*» – alínea 1). Esta pequena alteração permite um apuramento técnico na medida em que se faz agora referência aos componentes do património cultural imóvel: os bens imóveis classificados. Isto é, o conteúdo da alínea 1) é o mesmo, mas a designação técnica foi apurada.

216. A assessoria da Assembleia Legislativa chamou a atenção que esta alínea 1), em bom rigor, não continha nenhuma definição. Indicava as categorias de bens culturais imóveis, mas não definia o que é um bem imóvel classificado. A sugestão que foi apresentada foi a de definir «*bens imóveis classificados*» como «*os bens imóveis quando representem testemunho*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

com valor de civilização e de cultura, atento o seu interesse cultural relevante aferido de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da presente lei». O Executivo declinou em introduzir este aperfeiçoamento o que transtorna a interpretação e aplicação das categorias de «monumento», «edifício de interesse arquitectónico», «conjunto» e «sítio».

217. As alíneas 4), 5), 6) e 7) do artigo 5.º estabelecem agora as definições de «monumento», «edifício de interesse arquitectónico», «conjunto» e «sítio» e verifica-se que a definição de «monumento» da versão originária foi abandonada tendo-se optado por uma definição próxima da de «monumento» da Convenção de 1972 e muito próxima da de «monumento» que consta do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho.

218. Na definição de «monumento» da versão final da proposta de lei foi ainda aditada, *in fine*, a exigência suplementar de o «monumento» [tal como qualquer outro bem cultural] ter que representar um testemunho com «valor de civilização ou de cultura» e ser portador de «interesse cultural relevante» no sentido de fazer a ligação entre o bem cultural imóvel em concreto e o conceito de património cultural do artigo 2.º da proposta de lei.

219. Ora como a assessoria desta Câmara chamou a atenção a conexão ao n.º 2 do artigo 2.º deve ser feita através do conceito de «bens imóveis classificados» e não através das suas categorias. Tanto mais que o proponente na versão final da proposta de lei só relativamente à categoria de «monumento» é que se preocupava com uma conexão ao n.º 2 do artigo 2.º através de uma referência directa aos seus dois vectores nucleares.

220. Nestes termos, sugeriu a assessoria da Assembleia Legislativa que se definisse «monumento» como «obras arquitectónicas, de escultura ou de pintura monumentais, inscrições, elementos, grupos de elementos ou estruturas». Esta definição, tal como as sugeridas para «edifício de interesse arquitectónico», «conjunto» e «sítio», permitia manter basicamente os mesmos conceitos da legislação vigente (aspecto importante para o Instituto Cultural).

221. Através da definição de «monumento» sugerida pela assessoria desta Câmara evitava-se igualmente a confusão apontada entre as definições de «monumento» e de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.]

«*edifício de interesse arquitectónico*» que resultava da versão originária da proposta de lei. Sendo que se manteve, e bem, a definição de «*edifício de interesse arquitectónico*» tal como constava da versão originária e que é a mesma do Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro.

222. A definição de «*monumento*» que consta agora da versão final da proposta de lei evita a confusão com o conceito de «*edifício de interesse arquitectónico*», mas ao fazer a referência ao «*valor de civilização ou de cultura, portadores de interesse cultural relevante*», sem que as restantes categorias de bens imóveis classificados (alíneas 5), 6) e 7) do artigo 5.º) a contenham, pelo menos desenhada nos mesmos termos, também lança uma sombra de dúvida na interpretação e na aplicação das categorias de bens imóveis relevantes para efeitos de salvaguarda do património cultural.

223. Portanto, não devem restar dúvidas que a referência ao n.º 2 do artigo 2.º deve ser feita por via dos conceitos de «*bens imóveis classificados*», «*bens móveis classificados*» e «*património cultural intangível*» e não por via das categorias que compoñham estes conceitos.

224. Quanto à definição de «*conjunto*» o proponente na versão final da proposta de lei manteve basicamente a mesma redacção constante da versão originária («*os agrupamentos de construções e de espaços, objecto de delimitação, atentos o seu interesse cultural relevante, a sua arquitectura, a sua unidade e a sua integração na paisagem*»).

225. Isto é, afasta-se da definição da Convenção de 1972 e da definição do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho. Sendo que a definição contém uma menção ao «*interesse cultural relevante*» que, porém, difere sem se perceber porquê da menção que se consagrou quanto à definição de «*monumento*».

226. Tecnicamente não se concorda, como já se disse, que a ligação ao n.º 2 do artigo 2.º se faça em sede das categorias de bens culturais, mas antes por via dos seus conceitos que estão consagrados nas alíneas 1), 2) e 3) do artigo 5.º.

227. A assessoria desta Assembleia Legislativa sugeriu que se adoptasse a seguinte definição de conjunto «*agrupamentos de construções e de espaços atentas a sua arquitectura,*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

a sua unidade e a sua integração na paisagem». O Executivo declinou e manteve a da versão final da proposta de lei.

228. Quanto à definição de «*sítio*», tal como sucede quanto à de «*conjunto*», o proponente limitou-se a alterar ligeiramente o mesmo texto normativo da versão originária («*as obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, notáveis pelo seu interesse cultural, incluindo os locais de interesse arqueológico*»), com o aditamento da referência a «*interesse cultural relevante*» para tentar obter ligação ao conceito de património cultural do artigo 2.º. A assessoria desta Assembleia Legislativa sugeriu que se consagrasse como definição de «*sítio*»: «*quando se trate de obras do homem, ou de obras conjugadas do homem e da natureza, incluindo locais de interesse arqueológico*». Contudo, o Governo manteve a redacção da sua definição constante na versão original da proposta de lei.

229. As definições de «*monumento*», de «*edifício de interesse arquitectónico*», de «*conjunto*» e de «*sítio*» devem conter, para efeitos de interpretação, a mesma conexão ao conceito de património cultural do artigo 2.º através da exigência de que os bens imóveis que eventualmente sejam por elas alcançadas terem que representar um testemunho com «*valor de civilização ou de cultura*» e serem portadores de «*interesse cultural relevante*», porque é nesses dois argumentos que se identifica um bem cultural.

230. Os conceitos de património cultural móvel e de património cultural intangível, respectivamente alíneas 6) e 7) do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei, requerem igualmente uma abordagem neste parecer na medida em que sofreram alterações plasmadas nas alíneas 2) e 3) do artigo 5.º da versão final da proposta de lei.

231. A definição de património cultural móvel foi alterada e surge agora a definição de «*bens móveis classificados*» que indica que estes são «*os bens móveis de interesse cultural relevante e os bens móveis de interesse cultural relevante ligados materialmente e com carácter de permanência a um bem imóvel classificado*». A nova definição, uma vez mais ganha em termos técnicos pela referência a «*bens*», enquanto partes do todo que é o património cultural e pela menção ao «*interesse cultural relevante*». Mas falha na medida em que não aponta a necessidade de se tratar de bens que representem um testemunho com



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

valor de civilização. Como já se disse essa dupla exigência é que permite a conexão ao conceito de património cultural do artigo 2.º.

232. Falha ainda na referência que faz a «*bens móveis de interesse cultural relevante ligados materialmente e com carácter de permanência a um bem imóvel classificado*». Há aqui um equívoco: esses bens móveis que estão ligados materialmente e com carácter de permanência a um bem imóvel classificado não são bens culturais porque estejam ligados permanentemente a um bem imóvel classificado. São bens culturais porque são testemunho com valor de civilização e cultura e são portadores de interesse cultural relevante aferido nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da proposta de lei.

233. A definição de «*património cultural intangível*» foi igualmente objecto de alteração. A nova definição da alínea 3) do artigo 5.º adita vários elementos à definição que constava da alínea 7) do artigo 4.º da versão originária através das ideias de transmissão de geração em geração, recriação permanente pelas comunidades e grupos em função do seu meio, da sua interacção com a natureza e da sua história, conferindo-lhes um sentimento de identidade e de continuidade. Estes novos vectores foram retirados, com adaptações, da definição de património cultural intangível inscrita no artigo 2.º da Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Intangível.

234. Todavia, a nova definição não consegue eficazmente fazer a conexão ao conceito de património cultural do artigo 2.º porque não consegue implicar no seu conteúdo o argumento nuclear que as realidades que eventualmente compõem o património cultural intangível têm que representar um testemunho com valor de civilização ou de cultura e de serem dotadas de «*interesse cultural relevante*».

235. A assessoria desta Assembleia Legislativa propôs, com a intenção de aperfeiçoar estes normativos, para as definições das alíneas 1), 2) e 3) do artigo 5.º as seguintes redacções:



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

«Artigo 5.º»

Definições

Para efeitos da presente lei, e sem prejuízo de outras definições previstas nas convenções internacionais que se apliquem na RAEM, entende-se por:

- 1) «Bens imóveis classificados», os bens imóveis quando representem testemunho com valor de civilização e de cultura, atento o seu interesse cultural relevante aferido de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da presente lei;
- 2) «Bens móveis classificados», os bens móveis quando representem testemunho com valor de civilização e de cultura, atento o seu interesse cultural relevante aferido de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da presente lei;
- 3) «Património cultural intangível», as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas, bem como os instrumentos, objectos, artefactos e espaços culturais com estes associados, que as comunidades, os grupos e, em certos casos, os indivíduos reconhecem como fazendo parte do seu património cultural, transmitido de geração em geração, recriado permanentemente pelas comunidades e grupos em função do seu meio, da sua interacção com a natureza e da sua história, conferindo-lhes um sentimento de identidade e de continuidade, atento o seu interesse cultural relevante aferido de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 2 da presente lei; (...)».

236. É que o proponente, em bom rigor, deveria ter desenhado para todas as categorias de bens culturais (materiais e intangíveis) a mesma relação conceptual com o conceito chave de património cultural: para que um determinado bem integre o património cultural é necessário que nele se identifique uma qualquer representação que seja testemunho de civilização ou de cultura e é ainda exigível que detenha um interesse cultural relevante aferido de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º, sem estes dois elementos não estamos na presença de bens culturais que integrem o património cultural. Este elemento chave poderia ter sido alcançado por via de uma norma mais exigente e ambiciosa tecnicamente do que o artigo 3.º da proposta de lei ou através da redacção que *supra* se mencionou para as definições das alíneas 1), 2) e 3) do artigo 5.º da proposta de lei.

237. Porque estas redacções são as únicas que permitem dar sentido ao novo conceito do artigo 2.º da proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

238. Conforme chamou a atenção a assessoria desta Assembleia Legislativa aqueles conceitos das alíneas 5), 6) e 7) do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei continham um equívoco: com efeito, aqueles conceitos deviam antes tomar uma outra perspectiva e referir-se antes aos bens, isto é aos componentes, às partes, que compõem o todo do património cultural e, assim, quando muito deveriam definir-se os conceitos de bens culturais imóveis, bens culturais móveis e bens culturais intangíveis.

239. Qualquer regime jurídico na tradição do nosso sistema jurídico tem que partir do geral para o particular. Do todo para as partes. Assim, uma vez definido o conceito de património cultural (o todo), a abordagem técnica deve em seguida tratar das partes que o integram: os bens.

240. Ora na nossa tradição jurídica, reflectida nos cinco grandes códigos, fala-se de «património» no sentido de conjunto, de universalidade. Toma-se o todo. Quando nos queremos referir aos seus componentes falamos de «direitos» e de «obrigações» ou falamos de «bens».

241. Neste sentido, a assessoria da Assembleia Legislativa, para além de sugerir que os conceitos do artigo 4.º da versão inicial da proposta fosse inseridos sistematicamente onde cumprissem a sua verdadeira função de normas jurídicas, relativamente às definições daquelas alíneas 5), 6) e 7), recomendou que fossem substituídas pelos conceitos de bens culturais imóveis, móveis e intangíveis e que a sua inserção no articulado fosse realizada através de um artigo dedicado às diferentes categorias de bens que integram o património cultural e que esse artigo integrasse a parte geral do texto da futura lei.

242. O Governo acabou por aceitar só em parte a bondade deste argumento, ainda que tenha insistido na manutenção de um artigo como o artigo 5.º que tem por função recortar definições, e acabou por redesenhar algumas destas definições.

243. Termos em que na versão final da proposta de lei se refere agora na alínea 1) do artigo 5.º «Bens imóveis classificados» e na alínea 2) «Bens móveis classificados», mas a definição da alínea 3) continua a fazer referência a «Património cultural intangível».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

244. Convém aqui notar que em bom rigor a partir do momento que se recorreu à opção de fazer, e bem, referência às diferentes categorias de património cultural (os bens) não se deveria utilizar o adjectivo «*classificados*» a seguir ao substantivo «*bens*» porque essa qualificação contém um erro lógico: o património cultural não é composto por bens classificados, é composto por bens culturais. A realidade sobre a qual o direito do património cultural recai não é a dos bens classificados. É o direito do património cultural que classifica, que cria as categorias que melhor captam uma determinada realidade.

245. O conceito de bem imóvel já pré-existe ao direito do património cultural, o que este ramo do Direito faz é criar determinadas categorias abstractas (monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, etc.) para tentar enquadrar os bens imóveis de modo relevante para a disciplina jurídica do património cultural.

246. É que um determinado bem imóvel, por exemplo, não integra o património cultural porque esteja classificado como «*monumento*». Integra o património cultural porque tem algumas características que o Direito reconhece como aptas (para o considerar um bem cultural), a classificação é tão só o instrumento jurídico, a via técnica, que permite ao Direito captar ou identificar essas características para depois lhes dar uma arrumação inteligível em termos normativos. Ora o expediente técnico pelo qual se capta um determinado conceito não pode ser confundido com esse mesmo conceito.

247. Para mais a expressão «*bens classificados*», em bom rigor, não atinge os bens intangíveis que são só objecto de inventariação.

248. Assim deveria tão só falar-se de bens culturais imóveis, bens culturais móveis e de bens culturais intangíveis. Porque é o Direito que classifica a realidade com os argumentos que o legislador resolve eleger: um bem imóvel, para efeitos do conceito e das categorias de património cultural, não é um bem imóvel classificado. Um bem imóvel é um bem cultural imóvel.

249. A assessoria desta Assembleia Legislativa tem uma opinião diferente relativamente à manutenção da expressão «*património cultural intangível*» porque revela a dificuldade em



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

captar o conceito de bem intangível. A intangibilidade não deve perturbar a abstracção jurídica. O chamado património cultural intangível tem como componentes certas realidades, certas manifestações a que o Direito não deve recusar, por causa da sua inerente intangibilidade, a categoria de «bem».

250. A definição da alínea 8) daquele artigo 5.º («*Salvaguarda*», o conjunto de medidas de protecção e valorização dos bens e manifestações que integram o património cultural, incluindo a sua identificação, documentação, investigação, preservação, protecção, conservação, restauro, promoção, exposição, valorização e transmissão, bem como a revitalização dos diversos aspectos do património cultural») é puramente inútil, na medida em que não faz sentido definir o que é a salvaguarda – cuja compreensão resulta da unidade do regime. A assessoria desta Assembleia Legislativa sugeriu a sua eliminação, mas o Executivo recusou e manteve esta definição na alínea 8) do artigo 5.º.

[Handwritten mark]

251. Note-se que o aditamento, na versão final da proposta, do vocábulo «*manifestações*» nesta definição da alínea 8) se prende com o que *supra* se disse sobre o injustificado embaraço do proponente em falar de bens intangíveis.

252. A alínea 9) do artigo 5.º contém a definição de «*classificação*» que também foi objecto de uma alteração: na versão originária a alínea 9) do artigo 4.º estatua que se entendia por classificação «*o acto final do procedimento administrativo mediante o qual se determina que um bem, móvel ou imóvel, possui um relevante ou excepcional interesse cultural*», a alínea 9) do artigo 5.º da versão final dispõe agora que se trata do «*acto final do procedimento administrativo mediante o qual se determina que certo bem móvel ou imóvel possui valor cultural relevante para efeitos da sua submissão ao regime jurídico de salvaguarda do património cultural*».

253. A opção do proponente no sentido de a «*classificação*» não abranger os bens culturais intangíveis vai ao encontro da directriz da Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial. Os bens intangíveis têm como forma de protecção a inventariação.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

254. Na versão inicial da proposta de lei o artigo 14.º (Inventariação de bens móveis) atribuía ao Instituto Cultural e aos outros serviços públicos a competência de promover a inventariação dos bens móveis de interesse cultural (tanto detidos pelo sector público como os de propriedade privada) e determinava que era o Instituto Cultural que procedia ao registo do inventário e que tinha ainda a incumbência de divulgar junto dos outros serviços públicos as instruções e os modelos de inventário.

255. O artigo 15.º (Deveres especiais relativos aos bens arqueológicos) da versão inicial da proposta de lei criava o único inventário (o do património arqueológico) cuja criação e actualização competiam exclusivamente ao Instituto Cultural.

256. Na versão final da proposta de lei o Executivo decidiu, com todo o acerto, evitar o desrespeito pela Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, de 2003, e no artigo 77.º (Inventário), em sede de património cultural intangível, atribuiu-se expressamente ao Instituto Cultural a competência para a elaboração do inventário do património cultural intangível. Esta alteração mereceu, naturalmente, o acolhimento da Comissão.

257. No entanto, em sede de bens culturais imóveis mantém-se a opção originária: a futura lei não obriga à existência de um inventário. Ora está bem de ver que a protecção dos bens culturais imóveis se deve alcançar tanto com recurso à inventariação, e portanto a um inventário, como com recurso à classificação.

258. Em sede de bens culturais móveis o Executivo alterou a opção da versão originária e agora o artigo 61.º impõe a obrigação de criação de um inventário (de bens móveis) tão só aos outros serviços públicos, mas não ao Instituto Cultural que se limitará a produzir os modelos e as instruções para a feitura por terceiros do inventário dos bens culturais móveis e a prestar apoio. Mais. Os bens móveis abrangidos pela inventariação passam a ser na versão final da proposta de lei exclusivamente os detidos pelos serviços públicos. Adiante, a propósito do capítulo V, este aspecto será analisado com mais detalhe.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

259. Quanto ao património arqueológico manteve-se a disciplina originária de atribuir ao Instituto Cultural a tarefa de criar e manter o inventário dos achados arqueológicos.

260. Ora a presente proposta de lei vem alterar o quadro de competências do Instituto Cultural em várias dimensões, uma delas é precisamente no que toca aos inventários. O Instituto Cultural fica com a competência para a elaboração dos inventários do património arqueológico e do património cultural intangível. O inventário dos bens culturais móveis passa a ser da competência dos diversos serviços públicos que detêm a posse desses mesmos bens. O inventário de bens culturais imóveis não tem consagração legal.

261. A definição de «zona de protecção» da alínea 10) do artigo 5.º da proposta de lei requer também cuidado exame, tanto mais que o proponente opera uma alteração significativa no conceito vigente.

262. Realmente, o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, inserido na secção V – Das zonas de protecção - e com a epígrafe «definição» dispõe que «Zona de protecção é o enquadramento natural ou construído dos monumentos, conjuntos e sítios classificados, que defende a sua percepção, ou que com eles está relacionado por razões de integração espacial ou estética, constituindo parte indispensável desses mesmos bens».

263. Ora se se reparar a definição da alínea 10) do artigo 5.º da versão final da proposta de lei estabelece que «"Zona de protecção" [é] o enquadramento natural ou construído dos bens imóveis classificados, que defende a sua percepção, ou que com eles esteja indissociavelmente relacionado por razões de integração espacial ou estética».

264. Para além da diferença de agora se referir «bens imóveis classificados», para incluir a categoria dos «edifícios de interesse arquitectónico», criada pelo Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro, a nota mais marcante vai para a eliminação pura e simples da parte final do texto legal de 1984: «**constituindo parte indispensável desses mesmos bens**³⁷». É que é desta frase que nasce a obrigatoriedade das zonas de protecção na nossa ordem jurídica.

³⁷ Negrito nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

265. Com efeito, feita a pergunta: actualmente as zonas de protecção são ou não, segundo a legislação vigente, obrigatórias para as categorias de imóveis classificados? A resposta é que, de acordo com o direito vigente, são obrigatórias quer por via do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, quer por via do n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro, que comanda que *«a definição gráfica, e respectivas zonas de protecção dos monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios classificados constam do anexo V do presente diploma»*.

266. A alínea 11) do artigo 5.º da proposta de lei contém a definição de «obras de grande impacte» indicando-se que se trata das *«obras de iniciativa pública ou privada, nomeadamente os edifícios, as obras hidráulicas, as infra-estruturas, as vias de comunicação e outras obras de urbanização, que possam implicar risco de deterioração, destruição ou diminuição do valor dos bens imóveis classificados ou das respectivas zonas de protecção»*.

267. Apesar de a inserção sistemática desta norma jurídica ter sido criticada pela assessoria da Assembleia Legislativa (que sugeriu a inscrição em sede das normas dirigidas aos bens culturais imóveis), a verdade é que, em termos de situação material ali contida, se trata de uma das melhores e mais louváveis inovações da proposta de lei.

268. Com efeito dispunha-se nesse normativo: *«"Obras de grande impacte", obras de iniciativa pública ou privada que possam implicar risco de destruição, deterioração ou diminuição do valor dos imóveis classificados ou das respectivas zonas de protecção ou prejudicar o respectivo enquadramento arquitectónico e paisagístico»*.

269. Na versão final da proposta de lei, a definição de *«obras de grande impacte»* da alínea 11) do artigo 5.º aditou ao seu conteúdo o n.º 2 do artigo 44.º da versão originária porque o proponente entendeu que este último normativo ainda recortava a definição deste novo conceito e, portanto, entendeu que sistematicamente deveria enriquecer o texto da definição que constava do artigo 4.º da versão originária.

270. No entanto, decidi eliminar da alínea 11) do artigo 5.º da proposta de lei, bem como da disciplina do artigo 44.º, a última parte da definição que constava da alínea 11) do



[Handwritten signatures and initials]

artigo 4.º da versão inicial que dispunha: «**ou prejudicar o respectivo enquadramento arquitectónico e paisagístico.**»³⁸. Como bem se percebe esta frase continha uma clara directriz do legislador para auxiliar à densificação do que seja o «grande impacte» de uma obra.

271. Realmente, feita a pergunta, face à definição da versão originária, em que consistia o «grande impacte» de uma obra, a resposta estava contida nos vários vectores que compunham os critérios da definição, a saber: (i) o risco de deterioração, destruição ou diminuição do valor dos bens imóveis classificados ou das respectivas zonas de protecção; e (ii) o prejuízo para o respectivo enquadramento arquitectónico e paisagístico. Era assim que se revelava o que era uma obra de grande impacte.

272. A eliminação na definição de «obra de grande impacte», da actual alínea 11) do artigo 5.º, do critério do prejuízo para o enquadramento arquitectónico e paisagístico dos bens imóveis representa um empobrecimento dos mecanismos legais ao serviço da sua protecção e da sua valorização e, neste sentido, a assessoria da Assembleia Legislativa entendeu que esta alteração representava uma alteração face ao articulado originário.

273. Na alínea 12) do artigo 5.º da proposta de lei consagra-se a definição do «*Centro Histórico de Macau*» [como] *o conjunto classificado, nos termos da presente lei, de interesse cultural relevante, constituído por monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios, bem como pelas respectivas zonas de protecção e inscrito pelo Comité do Património Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, adiante designada por UNESCO, na «Lista do Património Mundial», cuja delimitação gráfica consta do anexo à presente lei, da qual faz parte integrante*».

274. O Executivo acolheu a sugestão da Comissão, tendo aditado a referência à inscrição do «Centro Histórico de Macau» na Lista do Património Mundial da UNESCO e à sua delimitação gráfica.

³⁸ Negrito nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

275. A alínea 13) do artigo 5.º indica uma nova definição que não constava da versão inicial da proposta do artigo 4.º: a de «*Trabalhos arqueológicos*», entendidos como «*todas as escavações, prospecções e outras investigações que tenham por finalidade a descoberta, o conhecimento, a protecção e a valorização do património arqueológico*».

276. Convém aqui notar que a matéria relativa ao chamado património arqueológico foi objecto de alterações na versão final da proposta de lei, sendo que agora o capítulo VI já não tem o título de «*vestígios arqueológicos*» mas sim o título de «*Património arqueológico*» – artigos 66.º a 69.º.

277. Trata-se de um aperfeiçoamento que deve ser salientado na medida em que corresponde a uma sugestão desta Comissão. Com efeito, o património arqueológico constitui de pleno direito património cultural nos termos do conceito do artigo 2.º da proposta de lei.

278. Por fim, quanto à definição de «*árvores antigas e de reconhecido valor*» que integra agora a alínea 14) do artigo 5.º da proposta, a assessoria desta Assembleia Legislativa foi de opinião que esta norma fosse sistematicamente inserida em sede de disposições finais e transitórias, na medida em que a sua inscrição entre as definições da proposta de lei pareceria inculcar que se tratam de bens culturais, quando na realidade se trata de bens naturais e, sobretudo, porque era precisamente no capítulo X da versão inicial da proposta que se encontrava a sede da norma pretendida pelo proponente.

279. Em bom rigor, como a assessoria desta Câmara tentou explicar, a sua inserção deveria ser realizada em sede de legislação dirigida ao património natural. O Executivo declinou quer concentrar os normativos respectivos quer em sede de disposições finais e transitórias quer a alternativa de os inserir em legislação relativa ao património natural.

280. Face às sugestões de vários membros da Comissão, a disciplina jurídica desta matéria em sede de disposições finais e transitórias foi objecto de aditamentos constantes agora do artigo 106.º (Árvores antigas e de reconhecido valor). Vários membros da Comissão face ao artigo 96.º da versão originária da proposta de lei criticaram a quase total omissão de sentido normativo desta norma.



281. **Princípios gerais**

282. Os princípios gerais inscritos no artigo 6.º da proposta de lei merecem uma rápida referência para salientar a sua função orientadora na interpretação e aplicação do regime jurídico de salvaguarda do património cultural. É aqui que o intérprete e o aplicador terão que recorrer para emprestar às normas e normativos da futura lei o enquadramento valorativo que permita obter os melhores resultados.

283. **Finalidades da salvaguarda do património cultural**

284. A secção II do capítulo I regista alterações na versão final da proposta de que importa aqui apontar as mais significativas. O artigo 8.º da versão originária (Fruição pública do património cultural) integra agora a nova secção III - Direitos e deveres dos residentes - deste capítulo. A epígrafe da secção II foi modificada estatuinto agora «*política de salvaguarda do património cultural*». A sugestão da assessoria da Assembleia Legislativa apontava para a dupla menção à salvaguarda e à valorização do património cultural.

285. Realmente, quando se pensa na política relativa ao património cultural estas duas dimensões são inseparáveis. Repare-se que é o próprio conceito de património cultural inscrito no n.º 1 do artigo 2.º da proposta que fornece esta dupla face: «*Para os efeitos da presente lei, integram o património cultural todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devam ser objecto de especial **protecção e valorização***»³⁹.

286. A salvaguarda dirige-se à dimensão mais estática e conservadora do património cultural. Ainda que obrigue a leituras diferentes em vários segmentos dos bens culturais – a salvaguarda dirigida aos bens materiais imóveis não é necessariamente a mesma que se aponta aos bens intangíveis.

³⁹ Negrito nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

287. A valorização pretende descrever a dimensão mais dinâmica do património cultural: a ideia chave de que o feixe de políticas legislativas que recai sobre esta matéria tem como fim não só assegurar a transmissão da herança cultural recebida das gerações anteriores como a de garantir a transmissão de um património cultural mais enriquecido. No fundo a ideia muito simples de dar mais do que se recebeu.

288. Estas duas componentes deveriam ter merecido menção porque a política do património cultural pretende descrever os objectivos que se propõe e estes não podem ser só os de valorização. Portanto, em bom rigor, esta secção pretende fixar os objectivos da salvaguarda e da valorização do património cultural. O Governo, todavia, declinou proceder a esta alteração.

289. O artigo 7.º da versão originária sofreu profundas alterações propostas por esta Comissão. Desde logo a epígrafe estatui agora «Finalidades da salvaguarda do património cultural». Uma vez mais omite-se a referência à «valorização» quando agora é o próprio corpo do artigo que declara: «Como obrigação da RAEM e dever dos seus residentes, a protecção e a **valorização** do património cultural visam (...)»⁴⁰.

290. Pois bem, fique claro que a política do património cultural, os seus objectivos e as suas finalidades só se cumprem se se assegurar a dupla vertente de salvaguardar e de valorizar.

291. Convém sinalizar que a obrigação que se atribui à RAEM no artigo 7.º da proposta de lei é um dever e é um dever fundamental, tal como sucede com o dever que ali se atribui aos residentes. A protecção e a valorização do património cultural são tanto um dever fundamental da RAEM como o são dos seus residentes.

292. As cinco alíneas da versão originária deste artigo foram sujeitas a diversos aperfeiçoamentos, em resultado das sugestões apresentadas por esta Comissão, no sentido de afinar um artigo que terá sempre importância vital na interpretação e na aplicação da futura lei e na avaliação da política do património cultural.

⁴⁰ Negrito nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

293. Não é de mais aqui frisar que o feixe de deveres fundamentais da RAEM e o dos seus residentes (relativos ao património cultural) se desdobram em vários deveres, entre os quais se destacam: o dever de promover e de assegurar o acesso de todos à fruição do património cultural, alínea 2), o dever de promover a identidade comum da RAEM e das comunidades locais a ela pertencentes, alínea 3), o dever de promover o aumento do bem-estar social e económico e a qualidade de vida dos residentes, alínea 4), e o dever de defender a qualidade ambiental e paisagística da RAEM, alínea 5).

294. O artigo 8.º da proposta registou ligeiros aperfeiçoamentos e contém a importante listagem, ainda que meramente exemplificativa, dos diversos componentes da política do património cultural.

295. **Direitos e deveres dos residentes**

296. Por sugestão desta Comissão consagrou-se na versão final da proposta de lei uma nova secção III ao capítulo I inteiramente dedicada aos direitos e aos deveres dos residentes da RAEM. Com efeito, a versão originária da proposta inscrevia no artigo 8.º ao direito à fruição do património cultural, mas não abordava o aspecto essencial dos direitos e deveres dos residentes em matéria de património cultural. Assim, o artigo 9.º da proposta corresponde ao artigo 8.º da versão originária e o artigo 10.º da versão final é uma novidade significativa.

297. O n.º 1 do artigo 9.º da proposta de lei estatui que «*Todos têm o direito à fruição dos valores e bens que integram o património cultural da RAEM, como meio ao serviço do desenvolvimento da personalidade*». Está aqui implícito que o desenvolvimento da personalidade, inegável direito fundamental, se cumpre nesta área pela realização cultural que cada um pode atingir por via da fruição dos valores e dos bens culturais.

298. Os n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo mereceram aperfeiçoamentos e indicam garantias importantes. No caso do n.º 2, trata-se de garantir que o direito de fruição de bens culturais de propriedade privada impõe o respeito pela dimensão do direito de propriedade privada e,



portanto, requer o consentimento ajustado entre os proprietários privados desses bens e a administração do património⁴¹. No n.º 3 joga-se a garantia de que o direito de fruição cultural não pode deixar de ser condicionado pelas exigências de funcionalidade, de segurança de protecção e de valorização do património cultural.

299. O artigo 10.º da proposta é uma nova norma sugerida por esta Comissão e contém um elenco de deveres fundamentais que recaem sobre os residentes da RAEM:

«Artigo 10.º

Dever de preservação, defesa e valorização do património cultural

- 1. Todos têm o dever de preservar o património cultural, não atentando contra a integridade dos bens que o integram e não contribuindo para a sua saída da RAEM em termos não permitidos pela lei.*
- 2. Todos têm o dever de defender e conservar o património cultural impedindo, no âmbito das faculdades jurídicas próprias, em especial, a deterioração, destruição ou perda de bens que o integram.*
- 3. Todos têm o dever de valorizar o património cultural, sem prejuízo dos seus direitos, agindo, na medida das respectivas capacidades, com vista à divulgação, acesso à fruição e enriquecimento dos valores culturais que nele se manifestam».*

300. Estes deveres pretendem ser mais do que a contrapartida do guarda-chuva de direitos à fruição cultural. São obrigações fundamentais que asseguram a possibilidade do exercício pleno daqueles direitos.

301. A assessoria da Assembleia Legislativa sugeriu que fosse inscrita nesta secção, dedicada aos direitos e deveres fundamentais, a referência às garantias dos interessados e neste sentido avançou com a sugestão de à semelhança da proposta de lei do Planeamento

⁴¹ A assessoria desta Assembleia Legislativa sugeriu que esta matéria fosse, em sede da secção III do capítulo I, objecto de um normativo que apontasse a necessidade de colaboração entre a Administração Pública e os particulares e que determinasse que o Instituto Cultural e os demais serviços públicos da RAEM colaborassem com os detentores de bens culturais para que estes pudessem conjugar os seus interesses e iniciativas com a actuação pública, à luz dos objectivos de protecção e de valorização do património cultural, e beneficiassem de contrapartidas de apoio técnico e financeiro e de incentivos fiscais. O Executivo achou que este normativo era desnecessário.



Urbanístico se consagrassem dois novos artigos (correspondentes aos artigos 52.º e 53.º da versão inicial da proposta lei do Planeamento Urbanístico⁴²):

«Artigo X

Garantia dos administrados

1. São reconhecidas aos titulares de direitos e interesses legalmente protegidos sobre bens culturais, ou outros valores integrantes do património cultural, lesados pelos actos jurídicos ou materiais da Administração Pública ou de entidades com quem esta acordar a delegação de tarefas nos termos do artigo 5.º da presente lei, as garantias gerais dos administrados, designadamente:
2. O direito de promover a sua impugnação contenciosa, nos termos do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro;
3. O direito de acção popular, nos termos do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro;
4. O direito de apresentação de queixa ao Ministério Público, nos termos da Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro;
5. O direito de apresentação de queixa ao Comissariado contra a Corrupção, nos termos da Lei n.º 10/2000, de 15 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/2012, de 29 de Fevereiro;
6. O direito de desencadear os meios processuais de natureza cautelar, incluindo os previstos no Código de Processo Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 55/99/M, de 8 de Outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro, quando os meios específicos do contencioso administrativo não puderem proporcionar uma tutela provisória adequada.

Artigo X

Impugnação de normas

1. A impugnação das normas do plano de salvaguarda e gestão do «Centro Histórico de Macau», dos planos provisórios do «Centro Histórico de Macau» tem por objecto a declaração da sua ilegalidade, por vícios próprios ou derivados da invalidade de actos praticados no âmbito do respectivo procedimento de elaboração ou de alteração ou de estabelecimento das medidas provisórias.

⁴² Na versão final da proposta de lei relativa ao Planeamento Urbanístico, o artigo 53.º foi eliminado e substituído pelos artigos 36.º (Impugnação de medidas preventivas) e 42.º (Impugnação de normas de planos urbanísticos).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

2. À *impugnação de normas é aplicável o disposto no Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro*».

302. O Executivo declinou introduzir as matérias em causa por entender que as mesmas já se encontram regulamentadas na lei geral, sendo que em bom rigor se estaria assim a repetir normas jurídicas já em vigor.

303. **Direitos e deveres dos proprietários**

304. A secção IV do capítulo I da proposta de lei abriga agora os «*direitos e deveres dos proprietários de bens classificados*». E perante a nova secção III – Direitos e deveres dos residentes – esta secção IV só pode estar a referir-se aos direitos e deveres especiais dos proprietários de bens culturais, porque os direitos e deveres gerais são os que estão firmados naquela secção III. Os da secção IV tem que ser especiais porque se dirigem em especial aos proprietários. Relativamente à sugestão apresentada pela assessoria no sentido de esclarecer esta perspectiva que já resulta da interpretação das normas em questão, entende o Executivo não haver essa necessidade.

305. Os artigos 11.º, 12.º e 13.º desta secção correspondem com aperfeiçoamentos aos artigos 9.º, 10.º e 11.º da versão originária.

306. **Deveres gerais da Administração Pública**

307. A secção V do capítulo I corresponde à secção IV da versão originária e abriga os deveres gerais da Administração Pública. O artigo 14.º corresponde, com aperfeiçoamentos, ao artigo 12.º da versão inicial da proposta. Um desses aperfeiçoamentos consistiu na sugestão formulada por esta Comissão que o n.º 3 do artigo 13.º da versão inicial da proposta passasse a integrar, como novo n.º 5, a norma relativa àqueles deveres gerais já que a sua inserção sistemática estava desajustada.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

308. Com efeito, dispõe este n.º 5 do agora artigo 14.º que «*Quando o património cultural for gravemente ameaçado ou a sua função social for prejudicada, afectando o seu funcionamento normal, e esteja em causa o interesse público, o IC pode intervir e assegurar temporariamente a sua gestão até que a situação esteja normalizada*».

309. O artigo relativo à celebração de acordos que visam a prossecução de interesses públicos na área do património cultural entre, de uma banda, o Instituto Cultural e os demais serviços públicos da RAEM e, de outra, os proprietários, possuidores e demais titulares de direitos reais, com os particulares detentores de bens culturais, com outras entidades interessadas na preservação e na valorização desses bens culturais ou com empresas especializadas, passou a integrar, e bem, o elenco dos deveres gerais da Administração Pública da RAEM. Note-se que se alterou a epígrafe do artigo originário que se referia a deveres «*especiais*», passando agora com mais acerto técnico a inscrever que se tratam de deveres gerais.

310. O artigo 15.º da proposta corresponde ao artigo 13.º originário que foi igualmente sujeito a alterações nos seus n.ºs 1 e 2 com o fim de melhorar o alcance deste normativo.

311. Desde logo, o actual n.º 2 do artigo 15.º identifica com maior detalhe qual o âmbito que aqueles acordos podem atingir e o que é que lhes está vedado «*Os acordos referidos no número anterior podem ter por objecto, entre outros, a colaboração recíproca para fins de identificação, reconhecimento, conservação, segurança, restauro, valorização e divulgação de bens integrantes do património cultural, bem como a concessão ou delegação de tarefas, mas que não envolvam a habilitação para a prática de actos administrativos de classificação*».

312. Este normativo, em conjunto com o n.º 1 do mesmo artigo, encerra uma autorização que se poderá revelar de grande importância para fins de gestão e de administração do património cultural na RAEM na medida em que permite ao Governo, através da administração do património e de outros serviços públicos, contratar com empresas especializadas determinadas tarefas na área do património cultural (que naturalmente não podem envolver a habilitação para praticar actos administrativos de classificação na medida



em que esses actos têm inevitavelmente uma dimensão política que nunca pode ser contratualizada).

313. A Comissão emprestou a maior atenção a este mecanismo atenta a actual dimensão no Instituto Cultural do seu Departamento de Património Cultural e da carência de recursos humanos especializados nesta área. Assim, aqueles acordos podem auxiliar a administração do património a suprir certas dificuldades que de outro modo implicariam alternativas mais morosas e mais ineficazes.

314. Conselho do Património Cultural

315. O Conselho do Património Cultural é uma das inovações com maior alcance da presente proposta de lei. Verdade que a versão inicial da proposta de lei se limitava a consagrar um único artigo – o artigo 16.º (que de resto consumia o capítulo II) a esta importante matéria que mereceu uma particular atenção durante a discussão na generalidade da proposta de lei e, evidentemente, durante o curso do exame na especialidade.

316. E a razão de ser dessa atenção é fácil de perceber já que a intervenção deste órgão consultivo é transversal no regime jurídico do património cultural. E a verdade é que quer em sede da discussão na generalidade quer em sede de exame na especialidade se registou uma unanimidade em torno da criação deste órgão consultivo por um motivo simples, a saber: a ideia da decisão política na área do património cultural ser antecedida da pronúncia de um órgão consultivo especializado foi acolhida como um modo de emprestar às decisões da Administração Pública uma ponderação mais informada.

317. São dois os tópicos intimamente relacionados com a sua criação que geravam um interesse particular na sociedade, a saber (i): o primeiro focava-se na sua composição já que a versão inicial da proposta de lei omitia por completo qualquer referência aos critérios determinantes a observar na nomeação dos seus membros remetendo para regulamento administrativo complementar a normação respectiva; e (ii) o segundo prendia-se com a



natureza dos pareceres do Conselho do Património Cultural já que a versão inicial da proposta de lei só em certas matérias lhes emprestava natureza vinculativa.

318. O primeiro tópico revela-se fundamental para perceber se o Conselho do Património Cultural tinha realmente o perfil de órgão consultivo especializado e verdadeiramente habilitado a produzir uma ponderação informada dos valores e dos interesses que se jogam na política do património cultural. O segundo permitia avaliar que tipo de peso o proponente estava disposto a atribuir às intervenções do Conselho do Património Cultural. Ora a versão inicial do artigo 16.º não respondia a estas questões.

319. Com efeito dispunha o articulado da versão inicial da proposta de lei:

«Artigo 16.º

Natureza e finalidade

1. *O Conselho de Património Cultural é um órgão de consulta do Governo a quem cabe promover a salvaguarda do património cultural nos termos da presente lei, mediante a emissão de pareceres sobre os assuntos submetidos à sua consideração.*
2. *A composição, organização e funcionamento do Conselho do Património Cultural são objecto de regulamento administrativo».*

320. Feita a análise, entende a assessoria da Assembleia Legislativa que esta redacção levantava fundamentalmente dois problemas, a saber: (i) as competências do Conselho do Património Cultural podem interferir com o direito de propriedade, área dos direitos fundamentais como se sabe. O quer dizer que as sua competências e a sua composição devem obrigatoriamente ser inscritas em lei da Assembleia Legislativa⁴³; e (ii) atento o princípio da integralidade ou suficiência da lei, inscrito no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 13/2009, a

⁴³ Este entendimento decorre tanto do artigo 6.º da Lei Básica que comanda que «o direito de propriedade é protegido por lei na Região Administrativa Especial de Macau», como do disposto na alínea 1) do artigo 6.º da Lei n.º 13/2009 que estabelece que «o regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos» é feito por leis – isto é, reserva de lei da Assembleia Legislativa.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

regulação de uma matéria quando feita através de lei, deve estar contida na sua integralidade num só instrumento de natureza legislativa.

321. O princípio da suficiência da lei apresenta-se como imperativo que impede que este espaço normativo relevante possa ser ocupado por regulamentos administrativos. Com efeito, depois da Lei n.º 13/2009 já não pode a lei da Assembleia Legislativa limitar-se a ter um conteúdo normativo só parcial e razoavelmente definido que estabeleça o essencial da matéria que visa tratar ou que a lei possa só estabelecer o sentido, o objecto e os aspectos fundamentais que depois seriam concretizados por regulamentos administrativos complementares⁴⁴.

322. De resto, há já precedentes do cumprimento cabal deste novo enquadramento legal: na Lei n.º 3/2012 – *Quadro geral do pessoal docente das escolas privadas de ensino não superior* – os artigos 48.º, 49.º e 50.º estabelecem na própria lei as competências e as composição dos Conselho Profissional do Pessoal Docente.

323. Quanto às competências do Conselho do Património Cultural, a verdade é que a versão inicial da proposta de lei já continha uma mancha considerável de competências dispersas pelo articulado: vejam-se neste sentido os artigos 19.º, 20.º, 22.º, n.º 2 do artigo 31.º,

⁴⁴ Neste sentido v. Paulo Cardinal/Zheng Wei, «A Questão das Infracções Administrativas no âmbito do Sistema das Fontes Normativas internas estatuído pela Lei Básica e desenvolvido pela Lei n.º 13/2009», in ADMINISTRAÇÃO, n.º 98, vol. XXV, 2012-4.º, 1083-1110 (1096 e 1097) em que os autores esclarecem que «*Ora, e contrariamente ao que em dado passo do procedimento legislativo ocorria, a lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente, que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios. Isto é, o princípio da suficiência da lei – ou da integralidade da lei – apresenta-se injuntivamente, não deixando destarte espaço normativo relevante para preenchimento por parte de regulamento administrativo complementar. Ou seja, já não pode a lei satisfazer-se com uma refracção normativa que se traduza em, meramente, ter um conteúdo razoavelmente determinado e preciso que estabeleça o conteúdo essencial do regime jurídico da matéria que visa regular, ou menos ainda em somente estabelecer o sentido, o objecto e as dimensões fundamentais do regime complementar ou concretizador a definir posteriormente por regulamentos administrativos complementares. Este é um ponto absolutamente essencial no design da Lei n.º 13/2009, o qual parece, por vezes, esquecido ou, de outra maneira, parece haver a tentação de ressuscitar a desnecessidade de a lei ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente, podendo, outrossim, por exemplo, limitar-se a estabelecer em termos genéricos o sentido, o objecto e as dimensões fundamentais de um dado regime. Não é assim. Não foi esta, afinal, a opção do binómio proponente (Governo) – aprovador (AL)».*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

n.º 1 do artigo 44.º, n.º 1 do artigo 55.º, n.º 2 do artigo 62.º, n.º 3 do artigo 68.º, n.º 2 do artigo 73.º, artigo 75.º, etc.

324. Neste sentido quer a Comissão quer a assessoria da Assembleia Legislativa sugeriram que essas competências fossem reunidas num único artigo da futura lei que deveria ainda, tal como sucede com a Lei n.º 3/2012 – *Quadro geral do pessoal docente das escolas privadas de ensino não superior* – prever as normas relativas à composição, organização e funcionamento. Esta sugestão não foi acolhida pelo proponente que manteve o capítulo II e o seu único artigo 16.º com uma redacção onde se registam algumas alterações importantes. Atente-se na nova versão:

«Artigo 16.º»

Criação do Conselho do Património Cultural

1. *É criado o Conselho do Património Cultural, órgão de consulta do Governo da RAEM ao qual cabe promover a salvaguarda do património cultural, mediante a emissão de pareceres sobre os assuntos submetidos à sua consideração, nos termos previstos na presente lei.*
2. *A composição, organização e funcionamento do Conselho do Património Cultural são objecto de regulamento administrativo».*

325. Como se conclui pelo simples contraste entre os dois artigos, a versão final apresenta desde logo um importante esclarecimento: o Conselho do Património Cultural é criado pelo n.º 1 do artigo 16.º e não pelo regulamento administrativo previsto no n.º 2 da futura lei que agora se trata de editar, na medida em que esta se trata de uma matéria de reserva da lei da Assembleia Legislativa.

326. Mais. A nova redacção do n.º 1 implica cristalinamente que só a lei da Assembleia Legislativa é que pode atribuir competências ao Conselho do Património Cultural: «*ao qual cabe promover a salvaguarda do património cultural, mediante a emissão de pareceres sobre os assuntos submetidos à sua consideração, nos termos previstos na presente lei*».

327. Assim, do ponto de vista das competências do Conselho do Património Cultural pode-se dizer que apesar de não estarem reunidas numa única norma da proposta de lei, a



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

verdade é que estão consagradas em vários normativos do texto da futura lei emprestando-se assim cumprimento ao comando da alínea 4) do seu artigo 7.º da Lei n.º 13/2009.

328. Uma coisa é certa, o regulamento administrativo complementar a que se refere o n.º 2 do artigo 16.º da versão inicial da proposta de lei poderá repetir as competências já firmadas na futura lei, mas se acrescentar competências não previstas e inscritas na futura lei, designadamente com alcance em matéria direitos, liberdades e garantias, questionar-se-á se não está em desconformidade com a Lei n.º 13/2009.

329. É que o comando da alínea 4) do artigo 7.º da Lei n.º 13/2009 é cristalino ao vedar ao regulamento administrativo a regulação relativa aos «organismos cujas competências interfiram directamente com direitos, liberdades e garantias.». Tal como o é o n.º 2 do artigo 4.º da mesma lei que consagra o princípio da suficiência das leis.

330. De todo o modo, a versão final da proposta de lei consegue responder melhor à questão de saber quando é que a intervenção, a emissão de parecer, do Conselho do Património Cultural é vinculativa e quando o não é. Quanto aos critérios que deveriam disciplinar a sua composição levantou-se a questão de saber se deveriam ou não ser regulados nesta lei. Uma vez que existem diferentes opiniões sobre a interpretação da Lei n.º 13/2009 alguns membros da Comissão manifestaram a sua preocupação com esta questão.

331. Esta opção de política legislativa representa igualmente uma alteração significativa face ao actual quadro legal na medida em que o Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, dedica integralmente o seu capítulo II – Da Comissão [de Defesa do Património Urbanístico, Paisagístico e Cultural de Macau] – a fixar na sua secção I a composição e as competências da Comissão (artigo 30.º), do seu presidente (artigo 31.º), dos seus vogais (artigo 32.º) e a estabelecer na sua secção II o funcionamento da Comissão (artigo 33.º), a emissão e homologação de pareceres pela Comissão (artigo 34.º) e os elementos que devem constar dos projectos a submeter à Comissão (artigo 35.º).

332. Esta alteração ao actual quadro legal, para mais em desrespeito pela Lei n.º 13/2009, foi debatida por alguns Deputados quer no debate da discussão na generalidade quer por



alguns membros da Comissão no exame da especialidade, o Executivo, porém, manteve a sua opção política. Adiante, a propósito do artigo 118.º (Entrada em vigor e produção de efeitos) é analisada a decisão do Executivo em antecipar a produção de efeitos do n.º 2 do artigo 16.º

333. **Bens culturais imóveis**

334. O capítulo III da proposta de lei recebeu aperfeiçoamentos significativos de aqui se devem destacar os mais preponderantes. Ainda que previamente se deva esclarecer que a assessoria da Assembleia Legislativa tentou promover a alteração da sistemática da proposta de lei propondo que se desenhasssem dois capítulos dedicados (i) aos bens culturais e às suas formas de protecção e (ii) aos seus regimes gerais de protecção que se dirigisse aos aspectos comuns da disciplina jurídica dos três segmentos de património cultural: os bens culturais imóveis, os bens culturais móveis e os bens culturais intangíveis. O proponente, no entanto, recusou operar essa alteração.

335. Note-se que na versão final da proposta de lei a epígrafe do capítulo III refere-se agora aos «*Bens Culturais*».

336. O artigo 17.º da proposta de lei, ao estatuir como única forma legal de protecção dos bens culturais imóveis a classificação, encerra uma decisão que é discutível.

337. *Supra* deu-se conta da resistência do proponente em consagrar a obrigação da existência e adequada manutenção de inventários para todos os segmentos de bens culturais. Realmente, só em sede do património arqueológico e dos bens culturais intangíveis a proposta atribui ao Instituto Cultural essa competência – sendo que em sede de bens culturais móveis são os serviços públicos detentores destes bens que têm a obrigação legal de feitura do respectivo inventário.

338. A assessoria da Assembleia sugeriu assim a consagração da inventariação, mas o Executivo recusou sem que se tenha percebido as razões para essa decisão.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

339. Este aspecto merece dois considerandos, a saber: (i) uma norma como a do artigo 18.º faz todo o sentido como norma geral que seja transversal a todas as tipologias de bens culturais e deveria ter sido inscrita com essa função no articulado porque contém as pistas fundamentais para realizar quer a classificação quer a inventariação dos bens culturais; e (ii) o artigo 17.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, contém um elenco mais rico de critérios que o proponente recusou sem que se perceba porquê. Assim, mencionem-se três importantes critérios que deveriam constar do artigo 18.º da proposta de lei: (i) o carácter matricial do bem; (ii) o génio do respectivo criador; e (iii) as circunstâncias susceptíveis de acarretarem diminuição ou perda da perenidade ou integridade do bem. Mesmo que se insistisse em usar os critérios gerais de apreciação da lei portuguesa só para efeitos de bens culturais imóveis (e móveis *ex vi* artigo 62.º da proposta) ainda assim dever-se-ia ter contemplado estes três critérios.

340. **Procedimento de classificação**

341. As preocupações desta Comissão nesta matéria eram de diferente índole, passando por questões quanto aos elementos formais da proposta – o modo como o procedimento se encontrava sistematicamente construído – e respectivas consequências na articulação dos diferentes blocos legais chamados à colação; por indagações quanto à conexão entre o regime procedimental consagrado na proposta de lei e a aplicação subsidiária do Código de Procedimento Administrativo (v. artigo 99.º da versão inicial da proposta de lei); e, finalmente, por incertezas de natureza substancial quanto a algumas soluções concretamente preconizadas na proposta.

342. Começando pelos aspectos sistemático-formais, cujo impacte na leitura da lei, tal como em outros casos⁴⁵, são consideráveis.

⁴⁵ Remete-se aqui para a análise feita neste parecer, por exemplo, do impacte da insuficiência sistemática do diploma em sede do capítulo sancionatório, em particular no que se refere às infracções administrativas contempladas na proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

343. No que se refere ao procedimento de classificação, a versão inicial da proposta de lei foi construída com base numa regulação jurídica desenhada para os bens imóveis – constante da já referida secção II do capítulo III daquela versão, epigrafados, respectivamente, «Procedimento de classificação» e «Património cultural imóvel» – e tendo em conta, evidentemente, as respectivas especificidades^{46 47}.

344. Com a identificação destes elementos, não se está, como aliás foi sublinhado por alguns membros desta Comissão e pela assessoria desta Assembleia, a dizer que não há aspectos que não são comungados em sede do procedimento classificativo do património cultural, independentemente da sua natureza.

345. Bem pelo contrário, o que se considera é que, sendo assim, sistematicamente, a organização da proposta de lei deveria (tinha de) ser diferente daquela que foi adoptada na respectiva versão inicial⁴⁸. Por outras palavras, deveria tratar-se sistematicamente o que é geral em capítulos ou secções gerais, e o que tem natureza especial em capítulos ou secções especiais⁴⁹.

346. Assim, o que alguns membros desta Comissão consideraram foi que, sendo o procedimento de classificação algo que é comungado pelo património tangível⁵⁰, deveria o mesmo ser tratado de forma conjunta em termos de boa legística, num mesmo capítulo. Esta

⁴⁶ Note-se que em abstracto, e do ponto de vista teórico, a técnica legislativa determina que a construção de qualquer bloco legal deve ter em conta os seus objectivos, objecto e as respectivas especificidades. O problema aqui reside, como se verá, nas remissões que são feitas para este regime de natureza especial.

⁴⁷ Exemplos paradigmáticos desta especificidade, que atravessa o procedimento de classificação plasmado na secção II do capítulo III, são o n.º 2 do artigo 19.º e, por via da remissão da alínea 6) deste mesmo n.º 2, os critérios estabelecidos no artigo 18.º. Parte substancial destes normativos dificilmente poderá ser adaptada aos bens móveis.

⁴⁸ Veja-se sobre esta matéria Thomas F. Blackwell, *FINALLY ADDING METHOD TO MADNESS: APPLYING PRINCIPLES OF OBJECT-ORIENTED ANALYSIS AND DESIGN TO LEGISLATIVE DRAFTING*, disponível em <http://www.nyujlpp.org/wp-content/uploads/2012/10/Thomas-Blackwell-Finally-Adding-Method-to-the-Madness.pdf>.

⁴⁹ Consulte-se David Duarte *et al*, *ob. cit.*, p. 85 e seg..

⁵⁰ Não entrando aqui na análise da importância da inventariação, para cujos desenvolvimentos sobre a matéria neste parecer se remete.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

seria a solução mais aperfeiçoada do ponto de vista formal e sistemática e evitaria problemas interpretativos que serão identificados de seguida.

347. Passando agora, para o segundo conjunto de questões colocados no contexto da análise do procedimento de classificação, e que se prende com a relação entre o disposto, ainda que com problemas, a este respeito na proposta de lei e o regime subsidiário aplicável, i.e., como já mencionado, o Código de Procedimento Administrativo.

348. Como já adiantado, na versão inicial da proposta de lei, na secção II do capítulo III (v. artigos 19.º e seguintes daquela versão), sob a epígrafe «*Procedimento de classificação*», o Governo regulava um conjunto de questões procedimentais, como sejam: a iniciativa do procedimento, a abertura e instrução do mesmo, o respectivo prazo, os elementos a incluir na fundamentação da decisão de classificação, a forma do acto que consubstanciaria a mesma (despacho do Chefe do Executivo) e o procedimento modificativo ou extintivo da classificação.

349. Sem prejuízo do que já foi desenvolvido quanto aos problemas sistemáticos e o seu impacte na aplicação de lei, uma primeira leitura desta secção poderia induzir à conclusão de que se tinha criado um procedimento especial para a classificação de património cultural. Especial face, como bem se entende, ao Código de Procedimento Administrativo. Afinal, estavam tratados especificamente os elementos eventualmente mais importantes: o poder de iniciativa, a abertura e a instrução do procedimento, o prazo para a classificação e os critérios que a deveriam enformar, o acto final de classificação (despacho do Chefe do Executivo) e o procedimento para o caso de «*alteração ou extinção da classificação*»⁵¹.

350. Além disso, através da remissão não só em alguns dos artigos da secção em análise (v. artigo 24.º da versão inicial da proposta), mas em sede da norma de direito subsidiário (v. artigo 99.º da versão inicial da proposta), para o regime do Código de Procedimento Administrativo, as questões procedimentais que restassem estariam resolvidas.

⁵¹ Através de uma simples remissão para o procedimento geral de classificação, a aplicar «*com as necessárias adaptações*» (v. artigo 26.º da versão inicial da proposta).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures]

351. No entanto, esta é uma conclusão que seria resultado de leitura superficial das normas em causa, sem prejuízo do valor da solução comumente adoptada, em termos de direito subsidiário, de remissão para os grandes códigos ou para as legislações de cariz mais geral.

[Handwritten mark]

352. Na realidade, nos artigos 19.º e seguintes da proposta de lei, acima referidos, apenas é feita uma regulação mínima em termos de procedimento e, reitere-se, não isenta de múltiplos problemas.

[Handwritten mark]

353. A malha jurídica criada na proposta de lei em sede de procedimento, na sua versão inicial, era portanto, e como assinalado por esta Comissão junto do Governo, insuficiente, quer do ponto de vista formal, quer do ponto de vista material.

[Handwritten mark]

354. Os membros desta Comissão, na senda dos alertas da assessoria desta Câmara, questionaram-se, designadamente, quanto a como interpretar algumas normas do Código de Procedimento Administrativo⁵² que, a título subsidiário, teriam de ser aplicadas – *e.g.* as normas sobre audiência dos interessados, ou, os efeitos gerais da abertura de um procedimento de classificação⁵³ – mas cujo encaixe com as especificidades da proposta de lei, fruto da especialidade do seu objecto, era difícil de estabelecer⁵⁴.

[Handwritten mark]

355. Este tipo de questões preocupou a Comissão, na medida em que traduziam problemas de operacionalidade do regime jurídico. Note-se que a assessoria desta Assembleia propôs um feixe de normas procedimentais específicas, mais abrangente, que permitia que a aplicação subsidiária do Código de Procedimento Administrativo fosse mais reduzida,

⁵² O Código de Procedimento Administrativo é o diploma que permite o enquadramento geral da decisão administrativa e executiva, mas este não dá, nem pretende dar, resposta para todas as questões que se podem colocar. Casos há em que o legislador tem de criar verdadeiros *mini-códigos* de procedimento, enxertados em legislação avulsa, atento o grau de especialidade da matéria regulada. A salvaguarda do património cultural pode ser considerada um destes casos.

⁵³ Cujos elementos constantes do Código de Procedimento Administrativo nem sempre são adequados à salvaguarda do património cultural ou tratam das especificidades que este requer (*v.* artigos 76.º e seg.).

⁵⁴ Algumas das questões de dificuldade de encaixe dizem respeito ao poder de iniciativa propriamente dito que será desenvolvido separadamente *infra*, atendendo à especial atenção que esta Comissão lhe deu.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

estabelecendo-se, simultaneamente, as necessárias pontes de articulação entre os diplomas e procurando garantir uma maior densidade jurídica no que se refere às questões procedimentais⁵⁵ que, quanto à salvaguarda do património cultural, exigiam soluções específicas, considerando a especialidade da matéria.

356. Isto dito, o Governo indicou que teria em consideração as preocupações suscitadas pelos membros desta Comissão e que ponderaria sobre as soluções técnico-jurídicas avançadas pela assessoria desta Assembleia.

357. No entanto, analisada a versão final da proposta de lei verifica-se que: (i) quer quanto à opção sistemática do tratamento do procedimento de classificação tendo por base um regime especificamente desenhado para os bens classificados imóveis enquadrado, posteriormente, pela fórmula já referida de aplicação do mesmo a outros bens «*com as devidas adaptações*» (v. artigos 19.º e seguintes da proposta de lei, lidos com o artigo 62.º da mesma) quer (ii) quanto à opção pela adopção de um regime jurídico menos densificado, o que determina a necessidade de recorrer mais frequentemente ao Código de Procedimento Administrativo⁵⁶, com o qual nem sempre a articulação é clara, permaneceram inalteradas.

⁵⁵ Tal proposta teve por base a própria matriz adoptada pelo Governo na redacção da proposta de lei, tendo sido feito um estudo das soluções adoptadas em Portugal. De mencionar que, se se cotejar o ordenamento jurídico português, verifica-se que foi construída uma densa malha jurídica específica para acautelar o que de particular há na regulação da salvaguarda do património cultural. Note-se que esta malha jurídica se encontra não só na Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro (v. artigos 23.º e seg.) e no Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de Outubro, (v. artigos 4.º e seg.) que a desenvolve - diploma absolutamente central em matéria de procedimento de classificação de património cultural imóvel, ao qual dedica 35 artigos, sem prejuízo da adicional regulação que faz das zonas de protecção (v. artigos 36.º e seg.), dos conjuntos e dos sítios (v. artigos 67.º e seg.), do plano de pormenor de salvaguarda (v. artigos 63.º e seg.) - como também, no quadro normativo relativo ao património cultural imaterial, também já referido (v. artigos 5.º e seg. do Decreto-Lei n.º 139/2009, de 15 de Junho). A todos estes diplomas, poderá ainda adicionar-se a menção ao Decreto-Lei n.º 140/2009, de 15 de Junho, que desenvolve um aspecto específico do procedimento de classificação: o mecanismo de controlo prévio de qualquer obra ou intervenção em património cultural.

⁵⁶ Reitere-se que a questão que se coloca, quanto ao recurso ao Código de Procedimento Administrativo, não é quanto à sua utilização propriamente dita, mas quanto ao facto de se considerar que teria sido preferível seguir outros ordenamentos jurídicos e adoptar um regime jurídico mais completo, mais denso e mais adequado às exigências da salvaguarda do património cultural na própria proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

358. Esta Comissão toma nota desta situação quanto à aplicação da futura lei neste importante tópico. Neste sentido, na monitorização sobre o desempenho da futura disciplina jurídica deve o Governo ter em especial atenção os aspectos relativos ao procedimento administrativo desenhado para os diferentes segmentos do património cultural.

359. Já no contexto da análise do regime material das disposições relativas ao procedimento de classificação do património cultural, um aspecto, entre outros, destacou-se em particular: o do poder de iniciativa⁵⁷ para despoletar a classificação de património cultural, mormente dos bens imóveis⁵⁸.

360. Na versão inicial da proposta de lei, no n.º 1 do seu artigo 19.º, estabelecia-se que a «iniciativa do procedimento de classificação pode pertencer ao IC, a outros serviços públicos ou ao proprietário do bem»⁵⁹. Ou seja, os particulares (pessoas singulares ou pessoas colectivas), na sua generalidade, não tinham qualquer «poder de iniciativa»⁶⁰ neste contexto.

⁵⁷ Sem prejuízo, de no contexto do procedimento de classificação de outros aspectos terem sido analisados com pormenor, como seja, por exemplo as questões despoletadas pelo regime jurídico em sede de abertura do procedimento quanto às zonas de protecção e zonas de protecção provisórias (v. n.ºs 3 a 5 do artigo 21.º da versão inicial da proposta de lei), tratadas em lugar próprio neste parecer e para o qual se remete.

⁵⁸ Importa notar que a questão se colocou sobretudo quanto a estes bens, na medida em que, por opção de política legislativa do Executivo, inalterada na versão final da proposta de lei, como se desenvolve neste parecer, os bens móveis sujeitos a classificação são apenas os bens detidos pelos serviços públicos (v. artigo 63.º da versão da proposta de lei), relativamente aos quais a questão do poder de iniciativa por parte dos residentes não se coloca exactamente nos mesmos termos.

⁵⁹ Quanto à parte final desta disposição, referente ao proprietário do bem deverá valer a extensão do artigo 13.º da proposta de lei, quanto aos «possuidores e demais titulares de direitos reais» sobre bens classificados, pelo que também poderão despoletar um processo de classificação.

⁶⁰ Estabelecendo a necessária ponte com o Código de Procedimento Administrativo, atendendo ao que já foi dito quanto à insuficiência regulamentar da proposta de lei em matéria procedimental, quando se fala em «poder de iniciativa» está a remeter-se para as noções de intervenção no procedimento administrativo e de legitimidade (v. artigos 54.º e 55.º do Código de Procedimento Administrativo), bem como, no presente caso, juntando-se no artigo 19.º, aspecto relevante para a argumentação que em baixo se desenvolve, quer os serviços públicos, quer os proprietários (e demais detentores de direitos reais sobre os bens), para a noção de iniciativa e requerimento (v. artigo 57.º do Código de Procedimento Administrativo Código de Procedimento Administrativo).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

A única menção à participação dos particulares advinha da consagração da possibilidade (mera possibilidade, registe-se⁶¹) de consulta pública, já referida.

361. Na realidade, portanto, a proposta de lei pouco ou nada avançava quanto ao regime actualmente vigente na RAEM, que decorre da leitura dos diplomas já mencionados⁶² e da sua relação (de subsidiariedade) com o disposto no Código de Procedimento Administrativo.

362. De algum modo, registe-se desde já, aos membros desta Comissão, a manutenção deste estado de coisas dificultava vislumbrar como poderia este novo diploma e o seu regime jurídico materializar o desiderato já, aqui, sublinhado de **«providenciar meios que viabilizem a salvaguarda eficaz do património cultural de Macau, a longo prazo, (...) [e dar] resposta capaz aos desafios presentes e futuros»**⁶³.

363. Assim, passemos em primeiro lugar à análise do regime jurídico actualmente em vigor.

364. Cotejando os diplomas que hoje enquadram a salvaguarda do património cultural, e perante o seu silêncio quanto a esta matéria, o Código de Procedimento Administrativo consagra que o *«procedimento administrativo»*⁶⁴ começa por iniciativa da Administração ou a requerimento dos interessados e que têm legitimidade processual (para iniciar e para intervir no processo) os *«titulares dos direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos lesados pela actuação administrativa, bem como as associações que tenham por fim a defesa desses interesses»* (v. n.º 1 do artigo 55.º do Código de Procedimento Administrativo). Por aqui, salvaguarda-se portanto, em parte o que está, na versão inicial da proposta de lei, quanto aos serviços públicos e quanto aos proprietários (ou detentores de direitos reais sobre os bens).

⁶¹ Artigos 23.º e 54.º da versão inicial da proposta de lei.

⁶² Cotejem-se os já citados Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, e Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro.

⁶³ Nota Justificativa que acompanhou a proposta de lei, p. 2, da respectiva versão portuguesa (negrito nosso).

⁶⁴ E que não haja dúvidas quanto ao facto do procedimento de classificação do património cultural traduzir um procedimento administrativo nos termos do Código de Procedimento Administrativo.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large '22' and several illegible scribbles.

365. A estes titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos de forma directa e concreta acresce, por via do Código de Procedimento Administrativo – e que, sublinhe-se, por via da sua aplicação subsidiária à luz da proposta de lei, se manterá aplicável – o disposto no n.º 2 do artigo 55.º daquele Código, quanto à protecção de interesses difusos, nos quais se inclui o património cultural (alínea a) do n.º 1 do seu artigo 55.º). Dispõe este normativo que são ainda «(...) dotados de legitimidade para a protecção de interesses difusos: (...) [o]s cidadãos a quem a actuação administrativa provoque ou possa previsivelmente provocar prejuízos relevantes em bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o **património cultural**, o ambiente, o ordenamento do território e a qualidade de vida»^{65 66}.

366. De sublinhar que, no entanto, esta legitimidade para protecção de interesses difusos não se traduz em qualquer particular poder desencadear e participar no processo administrativo, pelo contrário parte de «uma apropriação individual dos interesses difusos em questão»^{67 68}.

367. Este quadro jurídico actualmente em vigor, como se retira do que já foi dito, permanece pouco ou nada alterado face ao texto da versão inicial da proposta de lei, tendo o Executivo simplesmente – e nesse aspecto, formalmente, facilitando a vida do intérprete,

⁶⁵ «A legitimidade procedimental para a protecção de interesses simples e difusos (...) não se confunde coma legitimidade para a protecção de direitos ou interesses legalmente protegidos. Os interesses difusos caracterizam-se precisamente por não terem uma raiz subjectiva, mas atingirem quaisquer membros de uma determinada colectividade, ainda que ampla», António Francisco de Sousa, CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, ANOTADO E COMENTADO, Quid Juris, Lisboa, 2009, p. 184.

⁶⁶ Negrito nosso.

⁶⁷ Veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15 de Dezembro de 1999, cujo sumário se encontra disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9708e890805894a68025690a00397ba7?OpenDocument> (consultada pela última vez em 15 de Julho de 2013).

⁶⁸ Referira-se aqui, porém, que quanto ao regime da acção popular prevista no artigo 36.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro, a conclusão será forçosamente a oposta, dado que aqui qualquer interessado poderá agir em defesa de interesses colectivos ou comunitários, sem ser necessário uma qualquer apropriação individualizada dos mesmos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

como também já aqui se indicou – tratado expressamente este aspecto procedimental particular na proposta de lei.

368. Sendo isto verdade, aos olhos desta Comissão a proposta de lei ficou aquém do que poderia ter sido feito. Tal é a importância desta questão, que a sua consagração em moldes tão restritos sobressai, como se disse, no seio da discussão entre os membros desta Comissão e os elementos do Governo por um conjunto variado de razões.

369. Em primeiro lugar, esta Comissão quis ser informada quanto à razão de ser do distanciamento entre o texto da proposta de lei, tal qual esta foi entregue na Assembleia Legislativa em 2012 (v. artigo 19.º da versão inicial da proposta de lei), e o texto que foi levado a consulta pública (v. artigo 20.º do documento de consulta⁶⁹) em 2009⁷⁰.

370. A esta questão, respondeu o Governo ter considerado, no momento da redacção final do texto a propor à Assembleia Legislativa, não estarem ainda os serviços competentes aptos a dar resposta ao que poderiam ser múltiplas propostas de classificação, tendo o Executivo assumido o compromisso que iria reponderar a questão assim que considerasse que as condições estivessem reunidas, mormente ao nível de recursos humanos.

371. Mas as questões dos membros da Comissão não se limitaram à inquirição sobre a diferença entre o texto normativo apresentado a esta Assembleia Legislativa e aquele que foi objecto de consulta pública.

⁶⁹ O qual determinava, no seu n.º 1, que a «iniciativa do procedimento pode pertencer ao IC, a outros serviços públicos, ao proprietário do bem ou a particulares, devendo, neste caso, o pedido ser subscrito por um número mínimo de 500 residentes permanentes da RAEM» (v. n.º 1 do artigo 20.º do documento de consulta). Note-se, desde já, que esta Comissão não considerava que a questão da participação dos particulares seria verdadeiramente resolvida pela solução ali plasmada dos “abaixo-assinados”, que poderiam determinar que a Administração fosse capturada pela opinião pública ou por um conjunto de pessoas; antes como se desenvolve de seguida, esta Comissão ponderou uma solução semelhante à de outros ordenamentos jurídicos em que qualquer interessado pode despoletar o procedimento de classificação (v. por exemplo, artigo 25.º do diploma português vigente, a Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro).

⁷⁰ Refira-se também que nos variados documentos que a Assembleia Legislativa recebeu, ao longo do período em que decorreu a consulta pública por ela desenvolvida, durante o segundo semestre de 2012, esta questão foi reiteradamente assinalada.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

372. Além disso, sobretudo considerando o facto da proposta de lei pretender envolver todos na salvaguarda do património cultural através de uma consciencialização geral e transversal para a matéria, designadamente, através do proclamado «*princípio da participação*»⁷¹, e da imposição de deveres que por todos têm de ser cumpridos (artigo 10.º da proposta de lei), muitos Deputados desta Comissão defendiam que um maior equilíbrio deveria ser alcançado neste ponto.

373. De facto, não era possível senão estranhar que uma proposta de lei que pretende dar «*resposta capaz aos desafios presentes e futuros*»⁷², uma lei do século XXI, num momento em que o particular é cada vez mais chamado a relacionar-se com a sociedade na qual está inserido, e que, ademais, determinava expressamente pretender assegurar «*a possibilidade de intervenção dos residentes da RAEM na formulação e na execução da política de salvaguarda do património cultural e na respectiva defesa*» (alínea 6) do artigo 5.º da versão inicial da proposta), não concedesse a possibilidade dos particulares em geral – fossem eles pessoas singulares ou colectivas - despoletarem o processo de classificação de um bem.

374. Uma das formas de se alcançar um tal equilíbrio era, justamente, através da concessão deste poder de iniciativa procedimental de forma mais ampla aos particulares⁷³.

375. A tudo isto se juntava que, em sede de direito comparado, se verificava que vários ordenamentos jurídicos contemplavam a possibilidade dos particulares participarem nos processos de classificação de forma mais ampla.

376. Atendendo a tudo quanto acima se indicou e à posição de muitos dos membros desta Comissão, bem como aos alertas técnicos feitos pela assessoria da Assembleia Legislativa, o Governo indicou que iria ponderar a questão.

⁷¹ Remetendo-se, aqui, para o que a propósito do princípio da participação já foi desenvolvido neste parecer.

⁷² Leia-se a nota justificativa da proposta de lei, p. 2, da respectiva versão portuguesa.

⁷³ Já agora, que se sublinhe que tal poder não seria mais do que isso mesmo: um poder de iniciativa, ao qual seria devida uma resposta, é certo, mas uma resposta que tanto poderia ser positiva como negativa - o deferimento ou o indeferimento do pedido -, conforme o caso concreto e feita a devida avaliação por parte da Administração e nos termos da aplicação do Código de Procedimento Administrativo, a título subsidiário.



377. Na versão final da proposta de lei este foi um dos pontos que foi alterado. No entanto, as alterações foram parciais e desencadearam um conjunto de novas dúvidas interpretativas.

378. Passou, agora, artigo 19.º da proposta de lei, sob a mesma epígrafe «*Iniciativa do procedimento*» a determinar que:

«Artigo 19.º

Iniciativa do procedimento

1. *A iniciativa do procedimento de classificação pode pertencer ao IC, a outros serviços públicos ou ao proprietário do bem imóvel.*
2. *Os residentes da RAEM podem, para os efeitos previstos na presente secção, apresentar ao IC propostas de classificação de bens imóveis com interesse cultural relevante, as quais devem incluir os elementos referidos nas alíneas 3) a 6) do n.º 1 do artigo seguinte».*

379. Assim, o n.º 1 do normativo mantém o que se encontrava consagrado em sede de poder de iniciativa procedimental na versão inicial da proposta de lei quanto aos serviços públicos e a determinados particulares.

380. Ora, este n.º 1, inalterado, corresponde à totalidade do artigo 19.º da proposta na sua versão inicial: apenas os serviços públicos (incluindo o Instituto Cultural) e os proprietários dos bens (e os demais detentores de direitos reais sobre os mesmos) têm poder de iniciativa para despoletar o procedimento de classificação.

381. Da mesma forma, neste n.º 1, o Executivo manteve o tratamento simultâneo das iniciativas a título oficioso (por parte dos serviços públicos) e dos requerimentos de (alguns) particulares⁷⁴.

⁷⁴ Independentemente da nomenclatura que o Executivo aqui adopta, não pode afastar-se a diferenciação que, neste ponto, é feita pela legislação subsidiária. No Código de Procedimento Administrativo, quando se trata de um impulso por parte da Administração trata-se de uma iniciativa



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

382. Face à sugestão da Comissão, vem agora no mesmo artigo, aditar-se um novo n.º 2, que estabelece que os «residentes da RAEM» podem apresentar «propostas de classificação ao IC».

383. O Executivo pelo (novo) n.º 2 do artigo 19.º pretendeu abrir a porta à participação – no sentido de um direito de participação procedimental (próximo da legitimidade material)⁷⁵ a todos os particulares em sede de procedimento de classificação. Sendo certo que se se garante este direito para todos, é igualmente certo que, atendendo à diferente relação que alguns deles têm com os bens em causa, algumas diferenças de regimento se fundam em tal distinção.

384. Ao abrigo do n.º 1 deste artigo 22.º, não se notificam todos aqueles mencionados no artigo 19.º da abertura do procedimento, excluindo da listagem relevante os particulares abrangidos pelo n.º 2 do artigo 19.º. Ora, por mais limitada que seja a interpretação da sua intervenção à luz do artigo 19.º⁷⁶, as garantias do Código de Procedimento Administrativo⁷⁷ exigem que estas pessoas sejam informadas, porque são, mesmo na perspectiva mais restritiva da sua intervenção, interessados no procedimento em causa.

385. O n.º 2 do artigo 22.º, importa notar que um bem imóvel considera-se em vias de classificação a partir, na versão final da proposta, «da data do averbamento desse facto [do procedimento de classificação] à respectiva descrição predial», quando na versão inicial este mesmo facto considerava-se a partir da notificação.

386. Ora, se se lê correctamente o n.º 2 do artigo 22.º antes da data do averbamento não se considera o imóvel em vias de classificação.

(atendendo ao cariz interno da mesma), quando se trata de um impulso procedimental de um particular, trata-se de um requerimento (artigo 57.º deste Código).

⁷⁵ Francisco de Sousa, *ob. cit.*, p. 182.

⁷⁶ E já se esgrimiram os argumentos que se consideram fundar uma perspectiva ampla do direito plasmado no n.º 2 do artigo 19.º.

⁷⁷ E assim será, sublinhe-se à luz da aplicação subsidiária do Código de Procedimento Administrativo, em particular do seu artigo 58.º (comunicação aos interessados) e, de algum modo, também do artigo 63.º do mesmo Código (relativo ao direito dos interessados à informação).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

387. Quanto ao prazo geral, plasmada no agora artigo 23.º da proposta de lei, na versão inicial da proposta de lei, o prazo para a classificação de um bem imóvel era de 12 meses a partir da notificação da abertura do procedimento, que, em casos fundamentados, poderia ser prorrogável por igual período por uma única vez (leia-se o artigo 22.º da proposta inicial).

388. O Executivo acolheu a sugestão da Comissão no sentido de diminuir o período de incerteza em que o particular e as entidades estão, ao longo do processo de classificação, recuou nesta solução e eliminou a possibilidade de prorrogação.

389. Quanto à operacionalidade de um prazo sem possibilidade de prorrogação, sabe-se que há casos de classificação particularmente complexos e que exigem a intervenção de inúmeros especialistas. Note-se que este é um prazo que se aplicará também aos bens móveis (por via da remissão já analisada), cuja classificação é singularmente difícil. Uma vez mais este deverá ser um daqueles pontos em que a monitorização da aplicação da futura lei deverá emprestar maior atenção.

390. Outra alteração que é introduzida pelo Executivo ao nível procedimental é a de que a consulta pública deixa de ser opcional para ser obrigatória (v. artigo 24 da versão final da proposta de lei) – o que vai ao encontro do que foi clamado por alguns membros desta Comissão e, também, do que se considera ter sido uma perspectiva de abertura quanto aos impulsionadores originais do procedimento de classificação, que obrigam a uma audiência dos interessados eventualmente ampla.

391. Assim, julga-se que sempre que se abrir um processo de classificação de um bem deverá proceder-se a uma consulta pública, enquanto procedimento de audiência de interessados⁷⁸, sublinhe-se, não na linha do que são os procedimentos de consulta pública sobre iniciativas legislativas.

⁷⁸ Como já referido, ver em particular os artigos 93.º e seg. do Código de Procedimento Administrativo e, para a consulta pública, em particular, o disposto na alínea c) artigo 96.º daquele Código. Mas tenha-se sempre presente o princípio da participação dos interessados inscrito no artigo 10.º do mesmo Código.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

392. Finalmente, se em termos de fundamentação da decisão de classificação (artigo 25.º da proposta de lei), nada, do ponto de vista material mudou, da versão inicial para a versão final da proposta de lei (v. artigo 25.º da primeira e artigo 26.º da segunda), o mesmo já não se pode dizer quanto à forma do acto de classificação.

393. Deste modo, tendo os membros desta Comissão sublinhado preocupações quanto à relação entre a classificação, sobretudo de bens imóveis, e a matéria do planeamento urbanístico (onde o acto por excelência é o regulamento administrativo), o Executivo procedeu a uma alteração substancial: agora, ao abrigo do artigo 26.º da proposta de lei, sob a nova epígrafe «*Decisão de classificação*», prescreve-se que a classificação é aprovada através de regulamento administrativo complementar.

394. O que até ao momento se descreveu, aplicar-se-á, com as devidas adaptações aos «*procedimentos modificativos e extintivos da classificação*», à luz da remissão consagrada no artigo 27.º da proposta de lei, valendo para estes as chamadas de atenção feitas pela Comissão até aqui.

395. No contexto da análise do procedimento, do ponto de vista desta Comissão, uma nota final deve ser feita, atendendo ao seu cariz constitucional.

396. **Consultas Públicas**

397. Relacionada com a matéria da participação da sociedade civil na salvaguarda do património cultural está a temática das consultas públicas previstas na proposta de lei. Com efeito, a versão inicial da proposta de lei só em sede de património cultural intangível consagrava, relativamente à inscrição na Lista do Património Cultural Intangível (lista com efeito meramente internos da RAEM), o dever da proposta de inscrição nesta lista ser objecto de consulta pública facultativa.

398. Realmente, todas as outras modalidades de consulta pública desenhadas pelo Executivo referentes quer à proposta de classificação de um bem imóvel (v. artigo 23.º da versão originária), quer aos projectos do plano de gestão ou dos planos parciais do Centro



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Histórico de Macau (artigo 54.º da versão originária) quer, por fim, aos estudos e projectos de obras de grande impacte tinham uma natureza facultativa.

399. Ora se se tiver em atenção que o artigo 5.º (Princípios) da versão inicial da proposta de lei colocava na alínea 6) como princípio geral da futura lei a «participação, assegurando a possibilidade de intervenção dos residentes da RAEM na formulação e na execução da política de salvaguarda do património cultural e na respectiva defesa», ficava fundamentada posta em causa a concretização deste importante.

400. A natureza facultativa das consultas públicas, com excepção da prevista em sede de inscrição da Lista do Património Cultural Intangível, colocava em crise o princípio da participação dos particulares na formulação da política de salvaguarda do património cultural material. Este aspecto foi objecto de aceso debate em sede de apreciação na generalidade da proposta de lei e em sede de exame na especialidade.

401. O Governo durante o exame na especialidade revelou receptividade aos argumentos que sublinhavam a contradição desta disciplina com os princípios inscritos na própria proposta de lei.

402. Em coerência, na versão final da proposta, o proponente decidiu alterar a sua opção originária no sentido de acolher a sugestão dos membros da Comissão e da assessoria da Assembleia Legislativa quanto aos mecanismos de consulta pública que na versão originária eram facultativos e passam agora a ser obrigatórios (ainda que quanto à consulta pública relativa aos projectos do plano de salvaguarda e gestão e dos planos parciais do Centro Histórico de Macau seja necessário *infra* proceder a uma cuidada análise).

403. **Zonas de protecção**

404. Conforme já se esclareceu a matéria das zonas de protecção foi um dos aspectos que recolheram maior atenção durante o exame na especialidade. Sobretudo pela mudança de política legislativa que encerra. Como já se deu conhecimento, pretende o proponente que este instrumento ao serviço da salvaguarda e valorização dos bens culturais imóveis deixe de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

ter carácter obrigatório (como sucede actualmente ao abrigo do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho) para passar a ter um carácter facultativo.

405. É uma alteração muito significativa de política legislativa. Uma das mais radicais da presente proposta de lei. Percebe-se a tentativa do proponente em justificar esta mudança tão assinalável segundo o entendimento que se deve alcançar um maior equilíbrio entre as especificidades do tecido urbano de Macau e as exigências de protecção do património cultural.

406. Para efeitos de direito internacional, é verdade que as *Orientações Técnicas* relativas à Convenção de 1972, que fixam nos parágrafos 103 a 107 as recomendações relativas às zonas tampão (para efeitos dos bens imóveis classificados como Património Mundial) não inscrevem a obrigatoriedade das zonas tampão.

407. Mas, repete-se, tal é para efeitos das zonas tampão dos imóveis classificados como património mundial e, de acordo, com o parágrafo 106 daquelas *Orientações* «quando não for proposta qualquer zona tampão, a proposta de inscrição deverá incluir uma declaração que indique as razões pelas quais não é necessária uma zona tampão». E o parágrafo 107 adianta que «embora as zonas tampão não façam normalmente parte do bem proposto para inscrição [na Lista do Património Mundial], qualquer modificação de uma zona tampão efectuada depois da inscrição de um bem na Lista do Património Mundial carece de aprovação pelo Comité do Património Mundial».

408. É que são as características do reduzido território da RAEM, do seu tecido urbano e da implantação nele dos imóveis classificados que representam o maior desafio em termos de salvaguarda desse património. Havendo necessidade de ter de depois de 29 anos um instrumento de protecção decidiu agora o proponente que as zonas de protecção passam de obrigatórias a facultativas.

409. A assessoria desta Assembleia Legislativa chamou a atenção para esta alteração e apontou várias soluções que tentavam conter os efeitos potencialmente negativos desta medida de política legislativa.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the right margin, including 'CF', 'ZJ', 'J', 'B', and 'A'.

410. O proponente, todavia, decidiu manter na versão final da proposta de lei o carácter facultativo das zonas de protecção.

411. O futuro dirá que impacte esta alteração vai alcançar. Quer a nível interno, quer a nível internacional.

412. O regime legal vigente no que toca às zonas de protecção traduz as inevitáveis consequências da sua idade. Com efeito, os dados fundamentais da normação relativa às zonas de protecção são projectados pelos Decretos-Leis n.ºs 56/84/M, de 30 de Junho, e 83/92/M, de 31 de Dezembro, que contêm um conjunto normativo muito incipiente que traduz precisamente a sua datação.

413. O Despacho do Chefe do Executivo n.º 202/2006 foi editado em resultado da necessidade de ampliar a protecção criada pela inscrição do Centro Histórico de Macau na Lista do Património Mundial da UNESCO. Refere-se no n.º 1 deste Despacho que *«A definição gráfica e respectivas zonas de protecção dos monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios classificados do «Centro Histórico de Macau» tem os limites fixados no anexo I ao presente despacho, o qual complementa o anexo V ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro»*.

414. Mas o conceito legal de zona de protecção e o seu regime legal continuam a ser os dos *supra* mencionados Decretos-Leis a que já se fez uma sintética referência.

415. Efectivamente é a inscrição do Centro Histórico de Macau na Lista do Património Mundial da UNESCO que recentrou a necessidade de alteração do enquadramento legal da figura das zonas de protecção. É que a Convenção de 1972 acarreta para efeitos de direito internacional algumas linhas estruturantes quanto à figura das zonas tampão que não podem deixar de ter impacte nas zonas de protecção que a normação interna desenhe.

416. De resto, assinala-se que o Comité do Património Mundial nas sucessivas avaliações que tem realizado relativamente ao Centro Histórico de Macau, conjunto com várias categorias de imóveis classificados como património mundial, tem insistido na necessidade do



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

Centro Histórico de Macau manter a sua actual estrutura e integridade visual bem como as linhas de força da sua inserção contemporânea na paisagem urbana.

417. Mais tem sublinhado a sua preocupação com o actual sistema de gestão que recai sobre aquele conjunto classificado, que considera aparentemente inadequado, bem como com as suas zonas tampão e respectivas disposições legais que também têm merecido reparo quanto à sua real e efectiva eficácia para proteger a percepção visual do conjunto do Centro Histórico de Macau e da sua ligação com o tecido urbano e paisagem de Macau. Daí a insistência daquele Comité na aprovação de um novo enquadramento legal que contemple igualmente mecanismos adequados de planeamento urbanístico.

418. Na avaliação já realizada no corrente ano, o Comité do Património Mundial reconhece os esforços desenvolvidos pelo Governo Macau a vários níveis no sentido de corrigir as insuficiências detectadas e tomou a melhor nota das iniciativas legislativas pendentes nesta Assembleia Legislativa quer no que concretamente diz respeito à presente proposta de lei quer no que se relaciona com a proposta de lei do Planeamento Urbanístico.

419. A proposta de lei consagra, como já se deu notícia, por via do conceito da alínea 10) do seu artigo 5.º, lido em conjunto com o artigo 28.º, uma nova política legislativa para as zonas de protecção: ao contrário dos últimos 29 anos, as zonas de protecção deixam de ser obrigatórias e passam a ser facultativas.

420. Igualmente resulta que os imóveis em vias de classificação não gozam obrigatoriamente de uma zona de protecção já que o n.º 3 do artigo 22.º (abertura do procedimento), da proposta de lei, se limita a dispor que *«na abertura do procedimento, mediante proposta do IC, pode determinar-se a fixação de uma zona de protecção provisória de acordo com o disposto na secção III do capítulo III, com as devidas adaptações, através de despacho do Secretário que tutela a área da cultura, a publicar em Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau»*.

421. O n.º 2 do artigo 50.º (Centro Histórico de Macau) da versão final da proposta de lei determina que *«as zonas de protecção que integram o «Centro Histórico de Macau» devem*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

garantir a conservação do seu aspecto característico, com especial destaque para a preservação da topografia e da morfologia, do enquadramento paisagístico dos elementos naturais e da estrutura urbana da antiga cidade portuária, e para conservação da integridade arquitectónica dos bens imóveis classificados, de forma compatível com a vivência característica desta área da RAEM».

422. Assim o proponente desenha três categorias distintas de zonas de protecção, a saber: (i) a zona de protecção que pode recair sobre os imóveis classificados em geral (artigo 28.º); (ii) a zona de protecção provisória que pode recair sobre os imóveis em vias de classificação (v. n.ºs 3 e 4 do artigo 22.º); e (iii) a zona de protecção que pode recair sobre os imóveis classificados integrados no Centro Histórico de Macau em que, para além do conteúdo fixado no artigo 28.º para as zonas de protecção situadas fora do Centro Histórico de Macau, o proponente adita directivas muito específicas (v. no n.º 2 do artigo 50.º) que acrescem ao *caderno de encargos* geral daquele artigo 28.º.

423. Isto é, o proponente inscreve uma nova opção de política legislativa nos termos da qual as zonas de protecção dos imóveis classificados deixam de ser em Macau obrigatórias.

424. Este traço atinge igualmente as zonas de protecção dos imóveis em vias de classificação, que não gozam obrigatoriamente de uma zona provisória de protecção.

425. Verdade que actualmente não se prevê qualquer zona de protecção de carácter provisório para os imóveis em vias de classificação.

426. A assessoria desta Assembleia Legislativa tentou sensibilizar os membros da Comissão e os representantes do Executivo para a necessidade de se rever esta opção na medida em que dificilmente se consegue compreender uma alteração tão significativa do direito vigente há mais de 29 anos em que as zonas de protecção são obrigatórias.

427. O Executivo entende que, do ponto de vista do direito internacional, o carácter facultativo das zonas tampão, de acordo com as *Orientações Técnicas* adoptadas ao abrigo da Convenção de 1972 que não exigem a sua obrigatoriedade, autoriza a retirar daí que também



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

os imóveis classificados ao abrigo da legislação interna da RAEM não devem ter obrigatoriamente zonas de protecção.

428. Como se sabe, quando os Estados Parte da Convenção de 1972 apresentam uma candidatura de bens culturais imóveis para classificação como Património Mundial da UNESCO, as *Orientações Técnicas*, todavia, determinam imperativamente, no seu parágrafo 106, que «quando não for proposta qualquer zona tampão, a proposta de inscrição deverá incluir uma declaração que indique as razões pelas quais não é necessária uma zona tampão». E o parágrafo 107 comanda que «embora as zonas tampão não façam normalmente parte do bem proposto para inscrição, qualquer modificação de uma zona tampão efectuada depois da inscrição de um bem na Lista do Património Mundial carece de aprovação pelo Comité do Património Mundial».

429. Ora, em geral, cada Estado Parte na Convenção de 1972 apresenta ao Comité do Património Mundial uma sugestão de zona tampão que recai sobre o bem imóvel cuja candidatura promove àquela cobiçada Lista do Património Mundial e faz corresponder essa zona tampão a uma zona de protecção desenhada pelo seu direito interno. Isto é, cumpre a obrigação que nasce da Convenção (proteger o bem imóvel) através de normas de direito interno que tentam dar resposta às exigências do Comité do Património Mundial.

430. Da perspectiva da Convenção, o relevante é que o direito interno de cada Estado Parte consiga dar resposta às necessidades de assegurar a conservação do bem imóvel em causa e de proteger eficazmente esse bem.

431. Deve dizer-se que hoje em dia são muito raras as propriedades dos Estados Parte classificadas como Património Mundial da UNESCO que não têm zonas tampão. Só entre imóveis que foram nomeados na fase inicial de aplicação da Convenção é que se encontram casos em que não está identificada a respectiva zona tampão.

432. Ora a candidatura do Centro Histórico de Macau foi apresentada não só com a descrição dos imóveis que o compõem, como também com as respectivas zonas tampão, na medida em que se sabe que hoje é praticamente impossível ter uma candidatura de um



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

imóvel cultural aprovada sem que seja apresentada a respectiva zona tampão. Ora as zonas tampão propostas pela candidatura da RAEM do Centro Histórico de Macau correspondiam às zonas de protecção que estavam em vigor ao abrigo dos Decretos-Leis n.º 56/84/M, de 30 de Junho, e n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro.

433. E o que é que sucedeu? A candidatura teve sucesso mas, em 2006, o Despacho n.º 202/2006 veio proceder à ampliação das zonas de protecção dos monumentos, dos edifícios de interesse arquitectónico, dos conjuntos e dos sítios classificados do Centro Histórico de Macau em consequência das directivas do Comité do Património Mundial que entendeu que as zonas tampão propostas (e que correspondiam às zonas de protecção desenhadas pelo direito vigente) não eram suficientes.

434. O executivo na versão final da proposta de lei manteve na alínea 10) do artigo 5.º a mesma definição de zona de protecção da versão originária, que elimina a ideia de obrigatoriedade frente ao actual conceito vigente.

435. Tratando-se, como indubitavelmente se trata, de uma opção de política legislativa é em sede de apreciação política que esta matéria, e que a opção do Governo que a sustenta, deve ser medida e ajuizada.

436. A maioria dos membros da Comissão concordaram com a opção de Executivo em tornar as zonas de protecção numa mera faculdade que só se concretizará se e na medida em que o Governo entender que a sua existência «se revele indispensável para a sua [dos bens imóveis] defesa e valorização».

437. Entendeu esta maioria que esta solução permite emprestar margem à administração do património em Macau para lidar com as especificidades de um tecido urbano muito particular e pequeno em que a capacidade de transformação e de evolução implicam uma maior flexibilidade quanto ao instrumento legal das zonas de protecção.

438. A secção III – Zonas de protecção – do capítulo III – Bens imóveis classificados – contém a disciplina base relativa às zonas de protecção, a secção IV – Regime dos bens imóveis classificados – do mesmo capítulo, abriga algumas normas dirigidas às zonas de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

protecção e por fim em sede disposições finais e transitórias – capítulo X – também se consagram normas com impacte quanto a esta matéria.

439. A disciplina base das zonas de protecção proposta na secção III do capítulo II da proposta de lei traz algumas novidades face à versão inicial da proposta de lei.

440. A primeira delas resulta do n.º 2 do artigo 28.º na medida em que aí se dispõe agora que a delimitação e o conteúdo das zonas de protecção são fixadas por regulamento administrativo complementar. Trata-se aqui do regulamento administrativo que aprova a classificação (v. igualmente artigo 26.º).

441. Ora na versão originária dispunha-se que as zonas de protecção (facultativas) eram fixadas no despacho de classificação (v. n.º 2 do artigo 27.º) que, de acordo com o artigo 25.º da versão originária, era um despacho do Chefe do Executivo e que as zonas provisórias de protecção (facultativas) eram fixadas na abertura do procedimento de classificação (v. n.º 3 do artigo 21.º).

442. Nos termos do artigo 24.º, igualmente da versão inicial, a obrigação da auscultação e de emissão de parecer por parte do Conselho do Património Cultural resultava quer da sua integração obrigatória na fundamentação da decisão do procedimento de classificação (v. alínea 3) do artigo 24.º), que também continha a delimitação e conteúdo da zona de protecção facultativa, quer da menção expressa ao parecer do Conselho do Património Cultural no artigo 20.º.

443. Isto é, o Conselho do Património Cultural era o único órgão consultivo a pronunciar-se sobre a classificação e sobre a delimitação e conteúdo da eventual zona de protecção. O que mereceu a concordância dos membros da Comissão porque entendiam que a intervenção do Conselho do Património Cultural, ainda que dependente em concreto da sua composição, serviria de respaldo para a decisão final.

444. Ora de acordo com o artigo 21.º (Instrução do procedimento) da versão final da proposta de lei o procedimento de classificação continua a obrigar ao parecer do Conselho do Património Cultural que tem assim de se pronunciar sobre a bondade da classificação. Parecer



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

este que integra, nos termos da alínea 3) do artigo 25.º, a fundamentação da decisão. Nos termos do mesmo artigo continua a integrar-se na fundamentação da decisão a delimitação e conteúdo da zona de protecção facultativa.

445. Ora, se agora a decisão de classificação de um bem imóvel (artigo 26.º) e a delimitação e o conteúdo das eventuais zonas de protecção são aprovadas pelo regulamento administrativo que aprova a classificação (v. n.º 2 do artigo 28.º) tal implica necessariamente a auscultação do Conselho Executivo.

446. Termos em que a decisão de classificação e a de delimitação e de conteúdo das eventuais zonas de protecção passam agora a implicar a pronúncia de dois órgãos: o Conselho do Património Cultural e o Conselho Executivo.

447. Verdade que a aprovação da classificação bem como da delimitação e conteúdo da zona de protecção por regulamento administrativo abre uma porta que na versão inicial da proposta de lei estava fechada: as normas do regulamento administrativo podem ser impugnadas nos termos da impugnação de normas do Código de Processo Administrativo Contencioso (v. artigos 88.º e seguintes).

448. A segunda novidade resulta da inscrição do n.º 3 do artigo 28.º da versão final da proposta de lei que estabelece que «*Para todos os efeitos, a zona tampão de bem imóvel incluído na «Lista do Património Mundial» será objecto de protecção nos termos da presente lei»*.

449. Ora o que resulta deste normativo é que a zona tampão de bem imóvel da RAEM inscrito na Lista do Património Mundial tem a protecção legal oferecida pela futura lei às zonas de protecção. Ou de outro modo, as zonas tampão relevantes para efeitos de direito internacional têm a mesma natureza e carácter que as zonas de protecção.

450. O artigo no n.º 2 do artigo 28.º da proposta de lei que estabelece que o «*A delimitação e conteúdo das zonas de protecção são fixados no regulamento administrativo que aprova a classificação.*» Na versão originária previa-se a aprovação por despacho do Chefe do Executivo (v. n.º 2 do artigo 27.º da versão inicial).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

451. O n.º 1 do artigo 31.º da proposta de lei dispõe que «*Nas zonas de protecção e nas zonas de protecção provisórias, a adjudicação ou o licenciamento de novas construções ou de quaisquer obras ou intervenções, salvo nos casos de obras de modificação, de conservação e de reparação de interiores, dependem de parecer obrigatório e vinculativo do IC, a emitir no prazo de 30 dias a contar da data de recepção do pedido*».

452. Ora se se reparar, a versão originária da proposta estabelecia no artigo 30.º «*Nas zonas de protecção o licenciamento de novas construções ou de quaisquer obras de ampliação, modificação ou demolição de imóveis depende de parecer obrigatório e vinculativo do IC, a emitir no prazo de 30 dias*».

453. Esta alteração foi sugerida pela Comissão, e aceite pelo Governo, e permite apurar significativamente o tratamento emprestado pela proposta de lei a esta matéria, desde logo porque as zonas de protecção provisórias passam a estar abrangidas pela disciplina desta norma e, depois, porque se ressaltou do seu âmbito as obras que digam respeito à modificação, conservação e reparação do interior dos edifícios.

454. O Executivo recusou, todavia, uma outra sugestão da assessoria desta Câmara: que se determinasse que a adjudicação ou a emissão de licenças de obras ou intervenções concedidas pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) que infringissem o disposto no n.º 1 do artigo 31.º (obrigatoriedade de emissão de parecer pelo Instituto Cultural) fossem expressamente determinadas pela proposta de lei nulas.

455. Convém chamar a atenção, em sede da temática das zonas de protecção, para a figura relativamente autónoma das zonas de protecção provisórias na medida em que o seu tratamento apresenta especialidades face à disciplina das zonas de protecção em geral.

456. Na versão originária da proposta de lei o n.º 3 do artigo 21.º estabelecia que «*na abertura do procedimento [de classificação] o IC pode determinar a fixação de uma zona provisória de protecção, nos termos da presente lei, a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

457. O n.º 4 do mesmo artigo, por sua vez, estatuiu que «a zona provisória de protecção é fixada quando tal se revele necessário em função da defesa do enquadramento urbanístico ou paisagístico do imóvel em vias de classificação».

458. O n.º 5, ainda do artigo 21.º, determinava que «o imóvel em via de classificação e a zona provisória de protecção gozam dos mesmos regimes previstos para os imóveis classificados e para as zonas de protecção respectivamente».

459. O proponente pretendia que a disciplina jurídica das zonas de protecção provisórias contivesse algumas especialidades face ao regime geral das zonas de protecção: (i) carácter provisório, o que significa que eram temporárias – tinham como prazo temporal limite a duração do procedimento de classificação; e (ii) pressupostos específicos para a sua constituição, isto é os elencados de modo taxativo no n.º 4 do artigo 21.º.

460. Esta figura das zonas de protecção provisórias mereceu uma atenção particular por parte da Comissão na medida em que o seu carácter provisório não afasta naturalmente o impacto que pode alcançar em matéria de condicionamentos.

461. Os membros da Comissão apontaram ao Executivo que a constituição das zonas de protecção provisórias necessitava de aperfeiçoamentos. Designadamente, poderiam colocar-se dúvidas quanto à determinação do acto formal para a sua constituição e o prazo da sua duração. Foi neste sentido solicitado ao Executivo que ponderasse introduzir na disciplina das zonas de protecção provisórias os aperfeiçoamentos necessários.

462. O executivo acolheu esta sugestão da Comissão, introduzindo os devidos aperfeiçoamentos na redacção.

463. Em primeiro lugar, o seu carácter provisório e, portanto, temporário mantém-se, já que por via do artigo 23.º não podem ter uma duração superior a 12 meses. Acontece é que por via da alteração do artigo 23.º (face à versão originária) o prazo para o procedimento de classificação deixou de poder ser prorrogável (a versão inicial autorizava uma única prorrogação por um período máximo também de 12 meses) e, assim, a duração temporal de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

uma zona de protecção provisória só pode agora ter como prazo máximo os 12 meses firmados (sem prorrogação) para o procedimento de classificação.

464. Em segundo lugar, a versão final da proposta de lei acolheu a preocupação desta Comissão e nos termos no n.º 3 do artigo 22.º estabelece-se expressamente que as zonas de protecção provisórias são fixadas e delimitadas através de um despacho do Secretário que tutela a área da cultura (conforme a versão inicial da proposta de lei esta delimitação era feita pelo Instituto Cultural).

465. Em terceiro lugar, o proponente manteve no n.º 4 do artigo 22.º os dois pressupostos que podem autorizar a fixação das zonas de protecção provisórias, a saber: (i) a defesa do enquadramento urbanístico do imóvel em vias de classificação; ou (ii) a defesa do enquadramento paisagístico do imóvel em vias de classificação.

466. Assim, resulta inequivocamente dos n.ºs 3 e 4 do artigo 22.º que a constituição das zonas de protecção provisórias segue (face ao regime geral dos artigos 28.º e seguintes) um regime próprio no tocante à sua duração, à forma do acto que as fixa e quanto aos dois pressupostos desenhados no n.º 4 do artigo 22.º.

467. Em tudo o resto, o regime das zonas de protecção provisórias segue o regime geral fixado para as zonas de protecção, a saber:

468. (i) quanto ao seu conteúdo na medida em que se lhes aplica a disciplina do artigo 29.º;

469. (ii) Depois, porque, evidentemente, que ao abrigo do artigo 31.º toda e qualquer adjudicação ou licenciamento de novas construções ou de quaisquer obras pela DSSOPT (excepto as relativas ao interior dos imóveis⁷⁹) dependem de parecer obrigatório e vinculativo do Instituto Cultural;

⁷⁹ Este aspecto é importante na medida em que representa um esclarecimento obtido durante o exame na especialidade.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

470. (iii) Recorde-se ainda que o n.º 2 do mesmo artigo 31.º determina que em sede de zonas de protecção provisórias até à recepção do parecer obrigatório e vinculativo do Instituto Cultural referido *supra*, o prazo para a emissão de licenças fica suspenso; e

471. (IV) Nos termos do n.º 3 do artigo 31.º aos proprietários ou concessionários dos terrenos vedados à construção, nas zonas de protecção provisórias, é conferido o direito a uma indemnização compensatória pelos prejuízos sofridos – atente-se que o n.º 1 do artigo 31.º refere expressamente «nas zonas de protecção e nas zonas de protecção provisórias».

472. A Comissão entende que a disciplina que agora se alcançou para as zonas de protecção provisórias é mais clara e protege melhor os interesses em presença: sejam os da salvaguarda do património cultural sejam os dos proprietários ou os dos concessionários eventualmente afectados nos seus direitos face aos condicionamentos impostos.

473. Um outro aspecto do regime das zonas de protecção provisórias prende-se com a questão de saber se o Conselho do Património Cultural é ou não chamado a pronunciar-se. Na versão inicial da proposta de lei a leitura do articulado permitia concluir que o proponente não tinha consagrado a auscultação deste Conselho para a delimitação das zonas de protecção provisórias, ainda que estabelecesse a sua audição para a fixação das zonas de protecção em geral (incluindo as do Centro Histórico de Macau). A versão final manteve a mesma solução. Esclareceu o executivo que a definição da zona de protecção provisória tem carácter de premência, tendo um prazo de duração de 12 meses, findo o qual, no caso de classificação do bem, pode passar a definitiva. Deste modo, este procedimento sujeita-se ao parecer do Conselho do Património Cultural.

474. O regime jurídico das zonas de protecção merece ainda uma outra nota. O artigo 31.º (Normas genéricas) da versão inicial da proposta de lei dispunha:

«Artigo 31.º

Normas genéricas

1. Os projectos de arquitectura e a execução de obras dentro das zonas de protecção podem estar sujeitos a normas genéricas elaboradas pelo IC, em colaboração com os serviços competentes.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

2. *As normas referidas no número anterior são aprovadas por despacho do Chefe do Executivo que tutela a área da cultura, a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, ouvido o Conselho do património Cultural.*

3. *Após a entrada em vigor das normas genéricas a que se refere o presente artigo pode a DSSOPT licenciar as obras que estejam projectadas em conformidade com as respectivas disposições, sem prejuízo de comunicar ao IC, no prazo máximo de 15 dias, as licenças concedidas».*

475. Estes normativos têm origem no n.º 3 do artigo 16.º (Condicionamento nas zonas de protecção) do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, que dispõe que «o Departamento do Património Cultural, ouvida a Comissão, proporá as normas genéricas a que devem obedecer os projectos de arquitectura para execução de obras de construção ou de reconstrução dentro das zonas de protecção».

476. A assessoria da Assembleia Legislativa chamou a atenção para os sérios problemas técnicos colocados por aquele artigo 31.º.

477. Em primeiro lugar, era necessário ter presente que o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, era uma norma com 29 anos que mesmo no enquadramento constitucional e legal de Macau anteriormente à criação da RAEM era de duvidosa legalidade frente ao Estatuto Orgânico de Macau na medida em que as supostas normas genéricas eram na realidade normas jurídicas com alcance em matéria de direitos fundamentais pelas implicações que poderiam acarretar em matéria de direito de propriedade.

478. Em segundo lugar, não poderia levantar dúvidas que face à Lei Básica da RAEM e à Lei n.º 13/2009 se estaria perante uma violação de normas de valor constitucional e legal reforçado.

479. Efectivamente como enquadrar actualmente as alegadas normas genéricas do artigo 31.º da versão originária da proposta de lei?

480. Estas normas só poderiam ser normas jurídicas e assim sendo, pelo seu objecto, recaiam sobre matéria de direitos fundamentais. Ora nestes termos nem poderiam ser editadas através de regulamento administrativo, quanto mais serem aprovadas por um mero



Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

despacho de um Secretário do Governo. Só a lei da Assembleia Legislativa pode editar normas jurídicas relativas a direitos fundamentais.

481. O proponente decidiu, com a concordância da Comissão, eliminar este artigo em análise da versão inicial da proposta de lei.

482. E aqui é o artigo 115.º (Disposição transitória) da proposta de lei que merece cuidado exame:

«Artigo 115.º»

Disposição transitória

1. *Os monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios constantes dos anexos I, II, III e IV ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro, são considerados, para os efeitos previstos na presente lei, como monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios.*
2. *São consideradas como zonas de protecção, para os efeitos previstos na presente lei, as zonas de protecção constantes do anexo V ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro e do anexo I ao Despacho do Chefe do Executivo n.º 202/2006.*
3. *A lista e delimitação gráfica dos monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios, bem como das respectivas zonas de protecção, referidas nos números anteriores, são objecto de publicação no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, mediante regulamento administrativo».*

483. E que merece igualmente confronto com a norma equivalente da versão inicial da proposta de lei:

«Artigo 101.º»

Disposição transitória

1. *Os monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios constantes do anexo ao Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho (Defesa do património arquitectónico, paisagístico e cultural) e dos anexos I, II, III e IV ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro, são considerados como património cultural imóvel a que se refere a presente lei.*
2. *As zonas de protecção constantes do anexo V ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro e do anexo I ao Despacho do Chefe do Executivo n.º 202/2006 são consideradas como aquelas a que se refere a presente lei.*



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

3. *A lista e definição gráfica do património cultural imóvel e respectivas zonas de protecção referidas nos números anteriores, após a respectiva organização, são objecto de publicação no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, mediante despacho do Chefe do Executivo».*

484. Veja-se agora a norma proposta pela assessoria desta Assembleia Legislativa:

«Artigo X

Adequação de situações existentes

1. *Os monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios constantes do anexo ao Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, e dos anexos I, II, III e IV ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro, são considerados como os monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios a que se refere a presente lei.*

2. *As zonas de protecção constantes do anexo V ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro e do anexo I ao Despacho do Chefe do Executivo n.º 202/2006 são consideradas como aquelas a que se refere a presente lei.*

3. *Os actos de classificação de bens imóveis que correspondam materialmente às categorias de monumento, edifício de interesse arquitectónico, conjunto ou sítio são objecto de revisão em conformidade com o regime da presente lei em prazo a estabelecer por despacho do Chefe do Executivo, mediante proposta do IC, ouvido o Conselho do Património Cultural.*

4. *As zonas de protecção vigentes à data de entrada em vigor da presente lei, são aprovadas e alteradas em conformidade com o seu regime em prazo a estabelecer por despacho do Chefe do Executivo, mediante proposta do IC, depois de ouvido o Conselho do Património Cultural.*

5. *A lista e definição gráfica dos monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios, bem como as respectivas zonas de protecção, referidos nos números anteriores, após a respectiva alteração e organização, são objecto de publicação no Boletim Oficial da RAEM, mediante despacho do Chefe do Executivo».*

485. A epígrafe das duas versões do proponente é desajustada porque esta norma está inscrita no capítulo X titulado como Disposições finais e transitórias. Neste sentido a proposta da assessoria desta Assembleia Legislativa permitia emprestar maior acerto técnico à epígrafe, sugestão que foi recusada pelo Governo.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

486. Ora esta norma pretende resolver duas questões incontornáveis, a saber: (i) o que é que sucede aos bens imóveis classificados ao abrigo dos Decretos-Leis n.ºs 56/84/M, de 30 de Junho, e 83/92/M, de 31 de Dezembro? (ii) O que é que sucede às zonas de protecção fixadas ao abrigo do anexo V ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro e do anexo I ao Despacho do Chefe do Executivo n.º 202/2006?

487. Quanto à primeira questão a resposta é óbvia: os monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios classificados ao abrigo da legislação que está em vigor, e que o proponente pretende revogar, passam a ser aqueles previstos na futura lei.

488. Acontece, como já se disse, que as categorias de bens imóveis classificados ao abrigo da legislação em vigor não coincidem com as categorias previstas no artigo 5.º da proposta de lei (conforme *supra* se deu devida conta). Daí a sugestão do n.º 3 do artigo proposto pela assessoria desta Assembleia Legislativa: os actos de classificação de bens imóveis que correspondem materialmente às categorias de monumento, edifício de interesse arquitectónico, conjunto ou sítio teriam que ser objecto de revisão em conformidade com o regime da futura lei.

489. A ideia subjacente a este normativo alicerçava a sua bondade na finalidade de evitar um problema com a entrada em vigor da futura lei: é que os actos de classificação dos bens imóveis praticados ao abrigo da legislação que agora vai ser revogada deveriam ser revistos em conformidade com as disposições da futura lei. Porquê? Precisamente porque o proponente alterou as normas jurídicas (de definição) ao abrigo das quais as classificações foram efectuadas. Daí que agora se justificava que se procedesse à revisão da classificação que foi efectuada com base em normas que vão ser revogadas.

490. O Executivo declinou consagrar um normativo deste tipo e manteve a versão final do n.º 3 do artigo 115.º «A lista e delimitação gráfica dos monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios, bem como das respectivas zonas de protecção, referidos nos números anteriores, são objecto de publicação no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, mediante regulamento administrativo».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

491. A resposta à segunda questão, relativa às zonas de protecção fixadas ao abrigo do anexo V ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro, e do anexo I ao Despacho do Chefe do Executivo n.º 202/2006, é também óbvia: passam a ser consideradas como aquelas a que se refere a presente lei e aplicam-se-lhe igualmente o normativo do n.º 3 do artigo 115.º.

492. Acontece que a redacção do n.º 3 do artigo 115.º apresenta diferenças relativamente ao n.º 3 do artigo 101.º da versão originária: «A lista e definição gráfica do património cultural imóvel e respectivas zonas de protecção referidas nos números anteriores, **após a respectiva organização, são objecto de publicação no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, mediante despacho do Chefe do Executivo**»⁸⁰.

493. A versão final deixa de referir a necessidade de organizar a lista e a definição gráfica dos monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios, bem como das respectivas zonas de protecção. Pergunta-se há diferença que conte e importe? A resposta é negativa na medida em que a referência agora no n.º 3 do artigo 115.º a «publicação» contém em potência o mesmo alcance.

494. Qual a relevância desta questão? Toda. Porque o que aqui se joga é que por via do n.º 3 do artigo 115.º o que foi legalmente estabelecido ao abrigo da legislação em vigor, que será revogada pela futura lei, passa a ter o recorte e a natureza do que resultar da norma que entrar em vigor.

495. Pense-se nas zonas de protecção. As que foram constituídas ao abrigo do direito vigente são obrigatórias. Com a entrada em vigor da futura lei passam a ser facultativas porque é esse o seu traço estrutural mais importante. Não só podem ser diminuídas como podem mesmo ser eliminadas.

496. Verdade que, no rigor dos factos, a questão que aqui se joga não reside tanto no alcance da disposição do n.º 3 do artigo 115.º, mas antes na nova opção de política legislativa de passar as zonas de protecção de obrigatórias a facultativas.

⁸⁰ Negrito nosso.



Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

497. **Demolição de imóveis classificados**

498. O regime dos bens culturais imóveis requer que se mencione a normação criada para a sua eventual demolição. Esta matéria foi examinada com atenção e conduziu à introdução de vários aperfeiçoamentos no artigo 32.º da versão originária ainda que a disciplina final do artigo seja merecedora de várias chamadas de atenção.

499. O que o proponente pretende revelar é que a demolição de imóveis classificados, e em vias de classificação como tal, só deve ocorrer em situações excepcionais e legalmente previstas. A assessoria da Assembleia Legislativa apresentou uma sugestão de redacção alternativa para este artigo 32.º que, depois de ponderada, permitiu à Comissão formular duas sugestões que foram aceites pelo proponente.

500. A primeira das quais está agora inscrita no n.º 3 do artigo 32.º e visa resolver uma das omissões mais importantes da disciplina inicial que era a de não fixar quais os pressupostos que poderiam justificar a autorização de demolição de imóveis classificados e em vias de classificação: «A autorização de demolição prevista no número anterior tem como pressuposto obrigatório a existência de risco de ruína ou a verificação em concreto da primazia de um bem jurídico superior ao que está presente na tutela dos bens imóveis classificados, desde que, em qualquer dos casos, se não mostre viável nem razoável, por qualquer outra forma, a salvaguarda ou o deslocamento dos mesmos».

501. A segunda sugestão aceite pelo proponente prende-se com a alteração plasmada no n.º 2 do artigo 32.º: o Instituto Cultural passa agora a ter a competência de emitir um parecer obrigatório e vinculativo (ao invés da avaliação que lhe era reservada pela versão inicial) e o Conselho do Património Cultural tem que ser auscultado antes do Chefe do Executivo aprovar a demolição por despacho.

502. É uma importante alteração acolhida por esta pelo executivo porque torna a decisão política numa matéria sensível e, para mais agora sujeita a pressupostos,



devidamente almofadada e amparada pela intervenção (técnica e vinculativa) do Instituto Cultural e do Conselho do Património Cultural.

503. O n.º 6 do artigo 32.º determina agora, em coerência com o n.º 1, que a DSSOPT só pode ordenar a reconstrução do imóvel indevidamente demolido (v. n.º 5 deste artigo) após parecer obrigatório e vinculativo do Instituto Cultural. Na versão originária era tão só feita a referência ao carácter vinculativo, ainda que o seu carácter vinculativo implicasse naturalmente que o mesmo tivesse que ser de natureza obrigatória.

504. **Deslocamento**

505. O novo artigo 33.º (Deslocamento) é outra das novidades mais assinaláveis da versão final da proposta de lei e foi o resultado de um longo debate que permitiu alcançar um consenso entre a Comissão e o proponente.

506. Esta matéria requer vários esclarecimentos para evitar mal entendidos. Dispõe-se naquela norma:

«Artigo 33.º

Deslocamento

1. *Nenhum bem imóvel classificado ou em vias de classificação, pode ser deslocado ou removido, em parte ou na totalidade, do lugar que lhe compete.*
2. *Excepcionam-se do número anterior os casos em que, na sequência do procedimento previsto em lei, for considerado que o deslocamento ou a remoção é imprescindível:*
 - 1) *Por motivo de força maior;*
 - 2) *Por relevante interesse público;*
 - 3) *Em virtude da salvaguarda material do bem imóvel classificado ou em vias de classificação o exigir imperativamente.*
3. *Nos casos previstos no número anterior, a autoridade competente deve fornecer todas as garantias necessárias quanto à desmontagem, à remoção e à reconstrução do imóvel em lugar apropriado».*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

507. O n.º 1 fixa o princípio geral que não autoriza o deslocamento ou a remoção parcial ou total de qualquer bem imóvel classificado ou em vias de classificação. Percebe-se claramente qual é a intenção normativa: um bem imóvel classificado, ou em vias de o ser, não é independente da sua localização. A sua localização compõe evidentemente o contexto que determina o seu interesse cultural. Qualquer pessoa percebe que não é indiferente a localização das Ruínas de S. Paulo.

508. Acontece é que há razões excepcionais em que o deslocamento ou a remoção podem ser ou são inequivocamente a única solução para evitar a perda de um bem cultural imóvel. Razões excepcionais exigem um regime excepcional e é esse regime que é desenhado no n.º 2.

509. Desde logo porque são aí elencadas, numa tipologia fechada e congelada, as três razões excepcionais, a saber: (i) por motivo de força maior; (ii) por relevante interesse público; e (iii) em virtude da salvaguarda do bem imóvel classificado ou em vias de classificação o exigir imperativamente. São estas razões e mais nenhuma. Todas elas remetem para um juízo de valor muito simples: entre o mal maior e o mal menor, escolhe-se naturalmente o mal menor.

510. Estas três excepções remetem para conceitos (como o de força maior ou o de interesse público) que têm encosto suficiente na tradição da nossa ordem jurídica e sobre os quais a doutrina se pronuncia amplamente e a jurisprudência de várias jurisdições tem importantes contributos.

511. E para sinalizar o carácter excepcional, o n.º 2 do artigo 33.º determina expressamente que o procedimento de deslocamento ou de remoção é objecto de lei especial. Isto é, a presente proposta de lei limita-se a prever que o deslocamento e a remoção terão no futuro que ser objecto de lei da Assembleia Legislativa.

512. O n.º 3 firma que o caderno de encargos, que a lei especial enquadrará, implica que a autoridade competente (a designar obrigatoriamente por esta lei) tenha que fornecer todas as garantias quanto à desmontagem, à remoção e à reconstrução do bem cultural imóvel em lugar apropriado. Como está bem de ver, até à aprovação da lei especial formal,



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

que regule o processo de remoção, preveja as necessárias garantias técnicas de segurança e a protecção dos imóveis alvo de deslocamento e atribua competências para estes efeitos, não é possível proceder ao deslocamento de nenhum bem imóvel classificado ou em vias de classificação.

513. Importante é perceber que a intenção de política legislativa que aqui se coloca é a de consagrar o mecanismo do deslocamento como um instrumento que a ordem jurídica deve contemplar para as situações excepcionais em que a alternativa seja seguramente pior.

514. Mas, atenção, entre aquelas situações excepcionais não se tente encaixar considerações políticas quanto ao equilíbrio entre o desenvolvimento e a salvaguarda do património cultural. O mecanismo do deslocamento não é uma panaceia para problemas políticos. É um instrumento de último recurso em que acaba por se admitir um mal menor, deslocar o bem imóvel classificado, ou em vias de classificação como tal, para evitar um mal absolutamente maior, a sua perda.

515. **Utilização dos bens culturais imóveis**

516. A versão originária do artigo 33.º determinava que:

«Artigo 33.º

Utilização

- 1. Deve ser respeitada a vocação cultural dos monumentos e edifícios arquitectónicos.*
- 2. Compete ao secretário que tutela a área da cultura autorizar a alteração de utilização a dar aos imóveis a que se refere o número anterior.*

517. Este normativo levantava vários problemas, entre os quais o de compreender o que seja a «vocação cultural» daqueles imóveis culturais.

518. Depois, não se percebia porque é que o proponente se limitava a fazer referência, entre os bens culturais imóveis, só aos «monumentos» e aos «edifícios de interesse arquitectónico». Os «conjuntos» e «sítios» não têm vocação cultural?



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

519. O n.º 2 do mesmo artigo estabelecia que era o Secretário que tutela a área da cultura quem tinha a competência para autorizar a alteração de utilização a dar aos «monumentos» e «edifícios de interesse arquitectónicos».

520. Ora como a assessoria da Assembleia Legislativa chamou a atenção não há um nexó absoluto entre a «vocação cultural» e a utilização de determinado bem cultural imóvel, neste caso os «monumentos» e os «edifícios de interesse arquitectónico». Há uma relatividade considerável que a vaga expressão «vocação cultural» só acentua.

521. Mais. Havia aqui implicações com o direito de propriedade de privada. Porque uma coisa é o Secretário do Governo com tutela sobre a área da cultura ter o poder de autorizar a alteração de utilização de um bem imóvel classificado que esteja na propriedade do sector público, outra muito distinta é ter esse poder/competência relativamente a bens culturais imóveis de propriedade privada.

522. Julga-se uma vez mais que se estava aqui na presença do pendó estatizante que atravessa algumas destas opções de política legislativa.

523. Parece que se entende que só pelo facto de um determinado bem imóvel estar classificado como bem cultural, tal autoriza que ele passa a estar debaixo da tutela do sector público em todos os aspectos que com ele se relacionem – no caso concreto parecia entender-se que dava origem um direito de uso público.

524. Não autoriza. E não há tutela pública sobre a utilização da propriedade privada como parecia pretender o proponente. A classificação como bem cultural não tem essa virtualidade.

525. Conforme a assessoria desta Câmara explicou a utilização de um bem imóvel não é critério para a sua classificação. Se se reparar, apesar de na alínea 4) do n.º 1 do artigo 20.º (Requerimento inicial) se referir, como um dos elementos que devem acompanhar a proposta de classificação, a sua «utilização actual», o artigo 18.º que fixa os critérios de classificação para os bens imóveis, e repare-se que o faz através de um elenco fechado de critérios – são aqueles e mais nenhuns – nunca faz qualquer referência à utilização do bem imóvel.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

526. Termos em que só se pode concluir que, apesar da menção da «utilização actual» do bem imóvel ser um elemento para a sua identificação em vista de um processo de classificação (e daí a sua consagração entre os elementos exigidos pelo artigo 20.º), não é todavia um critério para a mesma.

527. A utilização dos bens imóveis classificados, como a de qualquer bem material classificado, está, evidentemente, sujeita a restrições. Integrem eles o sector público ou o sector privado de propriedade. E é assim porque a utilização de um bem (imóvel) classificado tem ser adequada a garantir a sua conservação como bem de interesse cultural relevante.

528. O Executivo após ouvir a opinião da Comissão e da assessoria desta Assembleia Legislativa, introduziu as seguintes alterações ao artigo 34.º da versão final da proposta de lei:

«Artigo 34.º

Utilização

1. *Deve ser respeitada a vocação cultural dos bens imóveis classificados ou em vias de classificação.*

2. *Compete ao Secretário que tutela a área da cultura autorizar a alteração de utilização dos bens imóveis referidos no número anterior, que sejam propriedade da RAEM, ouvido o Conselho do Património Cultural».*

529. Isto é, o proponente decidiu abranger no n.º 1 do artigo todos os bens imóveis classificados ou em vias de classificação como tal.

530. No n.º 2 restringe, e bem, a competência do Secretário «que tutela a área da cultura [a] autorizar a alteração de utilização dos bens imóveis referidos no número anterior, que sejam propriedade da RAEM, ouvido o Conselho do Património Cultural».

531. **Inscrições, afixações e instalações em bens imóveis classificados**

532. A disciplina jurídica das Inscrições, afixações e instalações em bens imóveis classificados (v. artigo 35.º) foi objecto de atenção particular por parte desta Comissão quer na



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

vertente de conservação do património que ela implica como na vertente das restrições que ela pode impor designadamente quanto a reclamos e a letreiros.

533. A Comissão tinha várias opiniões relativamente ao artigo 34.º da versão inicial da proposta de lei, tendo proposto que o recorte efectuado entre os bens imóveis classificados – alguns normativos só se dirigiam a determinadas categorias – e a redacção de muitos normativos reclamava aperfeiçoamento técnico.

534. A assessoria desta Câmara sugeriu a seguinte redacção para o artigo 35.º:

«Artigo X

Inscrições e afixações

1. *É proibida a execução de inscrições ou pinturas em imóveis classificados nos termos do artigo X da presente lei, ou em vias de classificação como tal, bem como a colocação de anúncios, cartazes ou outro tipo de material informativo.*
2. *O IC deve promover a criação de locais reservados para a exposição de elementos de divulgação das características do bem cultural e das finalidades e realizações a que corresponder o seu uso, mas a colocação ou afixação destes elementos depende de parecer vinculativo do IC.*
3. *A afixação ou instalação de toldos, de tabuletas, de letreiros, de anúncios ou de cartazes, ou de qualquer outro tipo de materiais, qualquer que seja a sua natureza e conteúdos, em bens imóveis classificados, nas respectivas zonas de protecção, no «Centro Histórico de Macau», nas suas zonas de protecção, bem como ainda nos locais onde possa prejudicar a perspectiva dos imóveis classificados, obedece à legislação em vigor e está sujeita a parecer vinculativo do IC, prévio à decisão do IACM.*
4. *Os pareceres referidos no presente artigo são emitidos pelo IC no prazo de 30 dias».*

535. A versão final da proposta de lei dispõe agora:

«Artigo 35.º

Inscrições, afixações e instalações em bens imóveis classificados

1. *É proibida a execução de inscrições ou pinturas em bens imóveis classificados ou em vias de classificação.*
2. *É proibida a afixação ou instalação de qualquer material de divulgação nos monumentos.*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

3. *Em circunstâncias especiais, a instalação, em monumentos, de material informativo relacionado com os mesmos está sujeita a avaliação prévia e parecer vinculativo do IC.*

4. *A afixação ou instalação de material de qualquer natureza em edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios, bem como em imóveis situados nas zonas de protecção, obedece à legislação aplicável e está sujeita a avaliação prévia e parecer vinculativo do IC.*

5. *Após a entrada em vigor da presente lei, os pedidos de renovação de licenças a emitir pelos serviços públicos competentes nos termos da legislação aplicável, dependem de avaliação prévia e parecer vinculativo do IC.*

6. *Os pareceres referidos no presente artigo devem ser emitidos pelo IC no prazo de 30 dias a contar da data de recepção dos respectivos pedidos».*

536. Levantam-se com esta redacção vários problemas, a saber:

537. (i) o n.º 2 ao referir-se exclusivamente aos monumentos está a excluir as restantes categorias de bens imóveis classificados da proibição de afixação ou instalação de qualquer material de divulgação;

538. (ii) o n.º 3 dispõe que em «*circunstâncias especiais*», a instalação de material informativo em monumentos está sujeita a avaliação prévia e parecer vinculativo do Instituto Cultural;

539. (III) o n.º 4 ao não se referir aos monumentos está a excluí-los do âmbito do normativo porque aquele tipo de instalação é de todo em todo proibida ou porque no caso dos monumentos não se aplica aquela disciplina?

540. (iv) o n.º 5 determina que «*Após a entrada em vigor da presente lei, os pedidos de renovação de licenças a emitir pelos serviços públicos competentes nos termos da legislação aplicável, dependem de avaliação prévia e parecer vinculativo do IC*», ora pergunta-se: a que licenças está o proponente a referir-se? E quais são «*serviços públicos competentes*»? E que «*legislação aplicável*» tem o proponente em mente?

541. Todas estas dúvidas salientam a eventual inaptidão técnica destes normativos, mas o proponente, todavia, recusou introduzir alterações a este artigo.



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

542. **Estudos e projectos**

543. Quanto à disciplina do artigo 38.º da proposta de lei verifica-se, frente à versão originária do artigo 37.º, duas alterações acordadas entre esta Comissão e o proponente que merecem destaque entre os aperfeiçoamentos que se introduziram, a saber:

544. (i) a redacção do n.º 1 foi aperfeiçoada no sentido clarificar que a disciplina deste artigo se dirige a quaisquer obras ou intervenções e que alcança quer os bens imóveis classificados quer os bens imóveis em vias de classificação. Nestes termos determina-se agora claramente que os estudos e projectos abrangidos têm obrigatoriamente que ser elaborados e subscritos por arquitectos ou técnicos legalmente qualificados, conforme os casos, e que a direcção técnica dessas obras ou intervenções é sempre da responsabilidade de arquitectos; e

545. (ii) o n.º 3 contém agora uma importante menção no sentido de esclarecer que *«Nos estudos e projectos de obras ou intervenções podem ser propostas, excepcionalmente, soluções distintas das previstas nas disposições legais relativas a construção urbana, com vista a garantir a autenticidade, integridade e valor estético do bem imóvel classificado ou em vias de classificação, nomeadamente quando as instalações de prevenção e combate a incêndios e o respectivo plano de evacuação não possam satisfazer efectivamente as normas técnicas vigentes para a prevenção de incêndios, caso em que devem ser elaboradas medidas adequadas em conjunto pelo IC e pelos demais serviços públicos competentes».*

546. Este aditamento acordado entre esta Comissão e o proponente é uma importante directriz no sentido de assegurar que na administração do património, o Instituto Cultural, a DSSOPT e outros serviços públicos prestem uma especial atenção à prevenção e ao combate a incêndios relativamente aos bens imóveis aqui focados. Este regime excepcional, de aplicação limitada, visa permitir salvaguardar devidamente as necessidades da salvaguarda do património, que podem não permitir uma aplicação estrita e cega das regras de segurança de incêndios vigente, permitindo que se encontrem soluções tecnicamente adequadas para conciliar a segurança pública e a integridade do imóvel cultural em causa.



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

547. **Obras de conservação obrigatória**

548. A conservação e a reparação de imóveis classificados estavam previstas na versão inicial da proposta de lei no artigo 38.º; dispondo-se no n.º 1 deste artigo que «*o proprietário de imóvel classificado ou de imóveis especificados nas alíneas 3) a 5) do artigo 28.º, deve efectuar obras periódicas de conservação e reparação, de cinco em cinco anos, nos termos da lei*».

549. O que chamava a atenção neste normativo era a inscrição do prazo de cinco em cinco anos, a referência a «*obras periódicas de conservação e reparação*» e a menção «*nos termos da lei*», na medida em que esta é a solução legal em sede do Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, que no artigo 7.º (Conservação, reparação e beneficiação) determina no seu n.º 1 «*as edificações existentes devem ser objecto de obras de conservação reparação e beneficiação com uma periodicidade de 5 anos, com a finalidade de as manter sempre em boas condições de utilização*».

550. Daqui retira-se cristalinamente que a expressão «*edificações existentes*» abrange tantos os imóveis classificados, quer os imóveis em vias de classificação e todos os outros imóveis.

551. Assim, a norma do artigo 7.º do Regulamento Geral da Construção Urbana é uma norma geral que se aplica a todos os edifícios da RAEM. Sendo uma norma geral a sua repetição na presente proposta de lei só ganha sentido se cumprir uma função pedagógica. Mas para ser assim o proponente tinha que ter feito a remissão para o Regulamento Geral da Construção Urbana.

552. Portanto, no n.º 1 do artigo 38.º da versão originária inscrevia-se um dever geral dirigido quer aos proprietários de bens imóveis classificados quer aos daqueles bens imóveis que a disciplina das zonas de protecção permite ao Governo seleccionar (naquelas zonas) para certos efeitos, que corresponde ao dever geral actualmente consagrado no Regulamento Geral da Construção Urbana.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

553. O n.º 2 do mesmo artigo fixava o normativo que aqui importa: o de que os proprietários dos bens imóveis referidos no n.º 1 deveriam executar as obras ou intervenções que, após vistoria pelo Instituto Cultural forem consideradas necessárias para assegurar a salvaguarda daqueles imóveis.

554. Aqui, claramente, desenhava-se o dever especial que só obrigava os proprietários de bens imóveis classificados ou os proprietários de certos imóveis situados nas zonas de protecção.

555. Isto é, os proprietários dos bens imóveis especificados no n.º 1 do artigo 38.º estavam sujeitos ao mesmo dever geral (fixado no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento Geral da Construção Urbana) de qualquer proprietário de bens imóveis da RAEM. E estavam ainda sujeitos a um dever especial (que recai tão só sobre os proprietários de bens imóveis classificados e de certos imóveis situados nas zonas de protecção) que estava inscrito no n.º 2 do artigo 38.º.

556. Esta Comissão chamou a atenção que a falta de uma remissão expressa no n.º 1 do artigo 38.º da versão originária para o Regulamento Geral da Construção Urbana conduzia ao sério risco de onerar os proprietários de bens imóveis classificados de um modo intolerável.

557. Com efeito, perante a redacção do n.º 1 daquele artigo 38.º, que não fazia a remissão para o Regulamento Geral da Construção Urbana, o proprietário de bem imóvel classificado sabia que, com a entrada em vigor da futura lei, que agora se analisa, tinha o dever (geral) de efectuar obras de conservação e de reparação sobre o seu imóvel de cinco em cinco anos que coincide com o dever geral consagrado no Regulamento Geral da Construção Urbana que impõe a todos os proprietários de bens imóveis (classificados ou não e situados ou não em zonas de protecção) o mesmo dever de cinco em cinco anos.

558. Ora suponha-se agora que o Regulamento Geral da Construção Urbana, cuja revisão e alteração está agendada pelo Executivo, passa a consagrar o dever geral de todos os proprietários de imóveis (classificados ou não e situados ou não em zonas de protecção) na



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

RAEM procederem às obras de conservação e de reparação sobre os seus imóveis de dez em dez anos.

559. Ora como o n.º 1 do artigo 38.º não fazia a remissão para o Regulamento Geral da Construção Urbana daqui resultava que os proprietários de bens imóveis classificados e situados ou não em zonas de protecção ficariam sujeitos:

560. (i) ao dever geral de proceder àquelas obras, por exemplo, de dez em dez anos – ao abrigo da alteração do Regulamento Geral da Construção Urbana;

561. (ii) ao dever especial de proceder àquelas obras, de cinco em cinco anos – ao abrigo do n.º 1 do artigo 38.º da versão originária da proposta de lei; e

562. (iii) ao dever especial de proceder àquelas obras, a todo o tempo, que lhe forem determinadas na sequência de vistoria pelo Instituto Cultural.

563. Estava bem de ver que a eventual alteração do prazo geral, de cinco em cinco anos, para efectuar obras periódicas de conservação e reparação ao abrigo do Regulamento Geral da Construção Urbana poderia produzir esta distorção.

564. Assim, a Comissão propôs a fusão dos n.ºs 1 e 2 do artigo 38.º para que ficasse esclarecido que a futura lei de salvaguarda do património se limitaria a consagrar o dever especial que recai sobre os proprietários de bens imóveis classificados, ou em vias de classificação, e sobre os proprietários de certos imóveis situados em zonas de protecção de efectuar as obras ou as intervenções que, após vistoria pelo Instituto Cultural, forem consideradas necessárias para assegurar a salvaguarda daqueles imóveis.

565. Na versão final da proposta de lei, o proponente acolheu na redacção do agora artigo 39.º a sugestão desta Comissão e procedeu à fusão dos n.ºs 1 e 2 originários com os aperfeiçoamentos recomendados por esta Comissão.

566. Introduziu-se, ainda, neste artigo 39.º da versão final da proposta de lei o novo n.º 3 que visa acautelar o dever dos proprietários, e demais titulares de direitos reais, de bens imóveis visados neste artigo de facultarem (isto é, de autorizarem) o acesso dos trabalhadores



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

do Instituto Cultural aos respectivos bens para a realização das vistorias, previstas no seu n.º 2. Em caso de recusa, este n.º 3 permite ao Instituto Cultural requerer o suprimento judicial da autorização.

567. **Transmissão e direito de preferência**

568. O artigo 39.º (Transmissão) da versão inicial da proposta de lei pretendia regular a questão da venda ou dação em pagamento dos «*monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, imóveis integrados em conjuntos ou sítios*» e de determinados «*imóveis situados em zonas de protecção*» (v. n.º 1 deste artigo), assim como das transmissões por herança ou legado daqueles imóveis (v. n.º 2 do mesmo artigo) de maneira a que dois objectivos fossem alcançados: (i) por um lado, a administração do património cultural na RAEM ter uma noção informada do ponto de situação em termos de bens imóveis classificados detidos por particulares; e (ii) por outro lado, garantir que a RAEM, assim querendo, exercesse direito de preferência sobre os mesmos.

Handwritten signature or initials on the right side of the text block.

569. Quanto aos objectivos em abstracto, nada há a objectar, sendo facilmente compreensível o seu valor. No entanto, a forma como, na versão inicial da proposta de lei, se procurava concretizar estes desideratos é que colocava dúvidas.

570. Este artigo estabelecia, desde logo, um dever de comunicação (v. n.ºs 1 e 2). Este dever de comunicação deveria efectivar-se, a título prévio, no caso das transmissões por venda ou dação, e, nos seis meses após o início da administração dos bens, nos casos da transmissão por herança ou legado. A comunicação deveria ser fornecida ao Instituto Cultural.

571. Tratar-se-ia de um dever de comunicação, tal como outros impostos pela lei, com vista quer à conservação dos bens culturais em abstracto quer ainda à necessidade de assegurar que a Administração está dotada da informação apta, como se disse, relativa aos bens imóveis que integram o património cultural imóvel da RAEM.

572. Acontece, porém, é que a disciplina do exercício do direito de preferência, que está dependente da informação trazida por aquele dever de comunicação, tal como traçada



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

na versão originária do n.º 1 do artigo 40.º levantava problemas quanto ao seu alcance e às consequências que permitiria autorizar.

573. Em abstracto, dir-se-á que é aceitável e lógico que a RAEM possa vir a exercer um direito de preferência sobre determinados bens imóveis com relevo para o património cultural imóvel.

574. Contudo, o que já era muito duvidoso é que a posição da RAEM nesse exercício pudesse ultrapassar a ordem estabelecida pelo Código Civil.

575. Porque esta era a consequência do regime contemplado no artigo 40.º (Direito de preferência) da versão originária. Efectivamente, da redacção do n.º 1 deste artigo resultava a tábua rasa do disposto em matéria de compropriedade e exercício conexo de direito de preferência - no Código Civil (v. artigos 1302.º e seguintes - em especial o artigo 1308.º - e artigo 1790.º deste Código).

576. É que a disciplina originária relativa ao direito de preferência tinha como consequência que fosse qual fosse a estrutura da propriedade (propriedade ou compropriedade) de um determinado bem imóvel classificado, entre os identificados naquele n.º 1 do artigo 39.º e no n.º 1 do artigo 40.º, a RAEM teria prevalência sobre todos os outros eventuais comproprietários, o que a poderia colocar nestes casos investida eventualmente da posição de comproprietária, e eventualmente de uma pequena parte, ao lado de comproprietários que não teriam tido poder exercer o seu direito de preferência nos termos gerais fixados pelo Código Civil.

577. Isto é, distorcia-se o regime geral sem qualquer benefício que não fosse o de revelar o pendor estatizante que o proponente às vezes parece revelar e que se traduz na ideia de que a conservação do património cultural se alcança mais eficazmente pelo sector público do que pelo sector privado.

578. A Comissão julga que a função do regime jurídico que agora se aprova é precisamente o de estabelecer que tanto a RAEM, através da Administração, como os privados são aptos a cumprir a missão constitucional de proteger o património. E que uma e



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

outros têm é que dispor do enquadramento legal que permita obter das diferentes intervenções de cada um o resultado que traduza a mais eficaz salvaguarda do património cultural.

579. A Comissão foi do entendimento que a disciplina a preconizar nestes artigos relativos à transmissão e ao direito de preferência não poderia afastar-se das coordenadas essenciais do regime geral, que se encontra contemplado no Código Civil, que representa uma das concretizações do direito de propriedade, protegido pela Lei Básica (artigo 6.º da Lei Básica). Estas são normas que constituem bases estruturantes do ordenamento jurídico da RAEM.

580. A isto acrescia que a violação do dever de comunicação, porque podia conduzir a que a RAEM não exercesse o referido direito de preferência, era punida com a nulidade da transmissão que tivesse lugar (v. n.º 4 do artigo 39.º da versão inicial da proposta).

581. Assim, o artigo preocupava os membros desta Comissão e mereceu especiais reparos por parte da assessoria desta Assembleia. Nesta sequência, no âmbito das discussões que a este respeito foram desenvolvidas com os representantes do Governo, foi proposto que se redigisse novamente o artigo, respeitando em primeiro lugar as regras gerais da compropriedade, devendo a RAEM exercer o direito de preferência em último lugar.

582. Em segundo lugar, deveria ser introduzida uma cláusula em que se determinasse a aplicação dos artigos relevantes do Código Civil.

583. Além disso, e na senda de tudo isto, foi indicado ao Executivo também que a nulidade, prevista no n.º 4 do artigo 39.º da versão originária, tinha na realidade um carácter verdadeiramente punitivo, eliminando todos os efeitos jurídicos do acto, perante a violação de um mero dever de comunicação.

584. O Governo acedeu em ponderar sobre as várias questões e preocupações dos membros desta Comissão e reflectir sobre as propostas da assessoria da Assembleia. Dito isto, a versão final da proposta de lei acautela a maioria dos problemas suscitados, sendo que para



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

facilidade de consulta dos artigos 40.º e 41.º da versão final da proposta de lei, reproduzem-se os mesmos aqui:

«Artigo 40.º»

Transmissão

1. *A venda ou a dação em pagamento de bens imóveis classificados ou em vias de classificação e de bens imóveis situados em zonas de protecção especificados nos termos da alínea 5) do artigo 29.º depende de prévia comunicação escrita ao IC, para efeitos do exercício do direito de preferência.*
2. *A transmissão por herança ou legado dos bens imóveis referidos no número anterior deve ser comunicada ao IC pelo cabeça-de-casal, no prazo de seis meses contados sobre a data do início da administração dos bens.*
3. *É nula a transmissão que viole o dever de comunicação prévia prevista no n.º 1, devendo ser apresentada ao notário, para feitos de celebração de escrituras públicas de compra e venda ou de dação em pagamento dos bens imóveis nele referidos, uma declaração, a emitir pelo IC, de que a RAEM não pretende exercer o direito de preferência.*
4. *A declaração prevista no número anterior pode ser substituída por documento que comprove que, tendo sido feita a comunicação prevista no n.º 1 há mais de 90 dias, não foi ainda emitida decisão expressa para o exercício do direito de preferência.*
5. *Em caso de omissão no acto notarial da referência aos documentos previstos nos n.ºs 3 e 4, deve o acto de registo correspondente ser recusado.*
6. *Sem prejuízo do dever previsto no n.º 2, a Conservatória do Registo Predial comunica ao IC, até ao dia 15 do mês seguinte, os factos que ali forem registados relativos a transmissão por herança ou legado dos bens imóveis referidos no n.º 1.*

Artigo 41.º

Direito de preferência

1. *Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 1308.º do Código Civil, a RAEM goza do direito de preferência no caso de venda ou dação em pagamento de bens imóveis classificados ou em vias de classificação e de imóveis situados em zonas de protecção especificados nos termos da alínea 5) do artigo 29.º.*
2. *O exercício do direito de preferência depende de decisão do Secretário que tutela a área da cultura, ouvido o Conselho do Património Cultural.*
3. *O prazo para o exercício do direito de preferência é de 90 dias, contados da data da comunicação referida no n.º 1 do artigo anterior.*
4. *Decorrido o prazo referido no número anterior sem que tenha sido emitida decisão expressa, presume-se que a decisão é de não exercício do direito de preferência.*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

5. É aplicável ao direito de preferência previsto no presente artigo, com as devidas adaptações, o disposto no n.º 1 do artigo 410.º, nos artigos 411.º, 412.º e 1309.º do Código Civil».

585. Como se pode ler na redacção final destes artigos o proponente acolheu as recomendações desta Comissão e neste sentido é de saudar que a disciplina final tanto do artigo 40.º (Transmissão) como do artigo 41.º (Direito de preferência) permitam acautelar que estão abrangidos, para efeitos do direito de preferência, tantos os bens imóveis classificados em geral como os bens imóveis em vias de classificação e ainda aqueles imóveis situados em zonas de protecção e determinados via alínea 5) do artigo 29.º.

586. Depois, o regime geral do direito de preferência e a sua implicação na compropriedade, inscritos na estabilidade do nosso código civil, não sofre qualquer distorção.

587. **Planos urbanísticos**

588. A questão de relacionamento entre esta proposta de lei e a proposta de lei sobre o Planeamento Urbanístico⁸¹, que, como já referido, se encontra também em discussão nesta Assembleia Legislativa, foi uma outras das questões em que os Deputados desta Comissão focaram particular atenção desde o primeiro momento da análise do texto normativo na especialidade.

589. Note-se, aliás, que esta preocupação que não se limitou aos membros desta Comissão e foi colocada quer no Plenário em que a proposta foi apresentada, em 16 de Julho

⁸¹ A relação entre estas duas leis é de tal modo próxima, assim como no que se refere à relação entre as mesmas e a proposta de lei das terras, que se remete para, a este respeito, e quanto às conexões a estabelecer, os pareceres elaborados quanto aos outros dois diplomas. Volta a sublinhar-se que os constrangimentos temporais impediram que uma análise final e global, de natureza transversal dos diplomas fosse feita. Idealmente, tal teria contribuído para os trabalhos desta Assembleia.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

de 2012⁸², quer no Plenário em que a proposta foi votada na generalidade, em 16 de Outubro de 2012⁸³.

590. A questão não é de somenos importância⁸⁴, já que se tratam de dois instrumentos normativos cujos objectos parcialmente se sobrepõem, na medida em que ambos dizem respeito, de forma mais ou menos intensa, à organização do tecido urbano, e, no seu contexto, das prioridades a delinear⁸⁵.

591. A este respeito, o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, que tutela a matéria objecto da proposta de lei, declarou na apresentação da proposta de lei em análise ao Plenário da Assembleia Legislativa que *«De qualquer forma, a lei de planeamento urbanístico também vai ter em conta a protecção do património cultural; tendo em conta as características de Macau, a protecção do património cultural é um factor que deve ser considerado com prioridade. E (...) o planeamento urbanístico deve obedecer às regras de protecção do património cultural»*⁸⁶.

⁸² O ponto da agenda (ponto 3 da ordem do dia) da Convocatória deste plenário, dedicado à proposta em análise, foi objecto de discussão, na realidade, no dia 17 de Julho, em virtude da duração da sessão plenária em causa. Remete-se para a referida apresentação e discussão. De notar que, atipicamente, atendendo à complexidade da matéria em causa e necessidade de uma ponderação o mais exaustiva possível das opções políticas nele contidas e respectiva concretização técnica, o diploma foi primeiro objecto de uma apresentação e só, cerca de 3 meses depois, foi o mesmo votado na generalidade.

⁸³ Tal como aconteceu em Julho, a sessão plenária durante a qual a votação na generalidade da proposta foi realizada teve uma duração que ultrapassou o dia inicialmente previsto. Assim, a discussão e votação da proposta propriamente dita (ponto 2 da ordem do dia) decorreu, na realidade, no dia 18 de Outubro. Novamente, remete-se para a apresentação, discussão e votação que tiveram lugar nesse dia.

⁸⁴ Alerte-se, neste contexto, para a própria linguagem das Decisões da UNESCO relativas à integração do Centro Histórico de Macau na lista de património mundial e respectiva manutenção naquela [cf. § 4 da Decisão 29 COM 8B.28 (2005); § 1 e 2 da Decisão 32 COM 7 B.68 (2008); § 4 e 6 da Decisão 33 COM 7B.67 (2009); §4 e 5 da Decisão 35 COM 7B. 64 (2011); § 4 e 5 da Decisão 37 COM 7B. 59, adoptada, recentemente, em Junho do corrente ano] apontam frequentemente para o necessário enquadramento com planeamento urbanístico, disponíveis em <http://whc.unesco.org> (última consulta em 14 de Julho de 2013).

⁸⁵ Veja-se sobre esta relação, José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 68 e seg..

⁸⁶ Declarações proferidas em 17 de Julho de 2012.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

592. A esta declaração deverá juntar-se uma outra, proferida no debate na generalidade da proposta de lei, durante o qual o senhor Secretário indicou que «*Uma vez aprovada esta proposta de lei, ela vai ser a base de produção da futura lei do planeamento urbanístico*».

593. Acontece que a Nota Justificativa que acompanhou a proposta de lei e o próprio texto da proposta, na sua versão inicial, eram pouco claros quanto a este relacionamento, entre os instrumentos de salvaguarda do património cultural imóvel e os instrumentos de gestão do espaço urbano regulados pela proposta de lei do planeamento urbanístico; ou, de outra perspectiva, entre os dois regimes jurídicos estabelecidos nos dois diplomas.

594. A Nota Justificativa limitava-se a declarar que era de «*destacar que a salvaguarda do património cultural não é uma acção restrita ou singular, mas sim uma disciplina abrangente e multifacetada. Nestes termos, [era] necessário conciliar a salvaguarda do património cultural com o desenvolvimento urbanístico (...)*»⁸⁷.

595. Importava, pois, concretizar e materializar esta ideia de «*conciliação*» entre os dois interesses mercedores de protecção jurídica – a salvaguarda do património e o desenvolvimento urbanístico-, sendo certo que parecia de algum modo claro que a salvaguarda do património cultural imóvel deveria, em certos aspectos, enquadrar o planeamento urbanístico, ou pelo menos enquadrar as prioridades por este prosseguidas⁸⁸.

596. A este respeito, a proposta de lei, na sua versão inicial, dava algumas directrizes, plasmadas, desde logo, no seu artigo 42.º, o qual determinava, no seu n.º 1, que os «*planos*

⁸⁷ Nota Justificativa que acompanhou a proposta de lei, p. 2 da respectiva versão portuguesa.

⁸⁸ «**Pois bem, como é fácil de ver, o direito do património cultural tem importantes relações com o direito do urbanismo seja este entendido em sentido amplo ou em sentido restrito. Nomeadamente, as exigências da protecção da salvaguarda do património cultural não podem deixar de ser tomadas em consideração pelo direito urbanístico, sobretudo pelo direito de construção quando se trate do património imobiliário ou património arquitectónico que tenha sido contemplado com medidas de protecção, particularmente quando tenha sido objecto de classificação**», José Casalta Nabais, *ob. cit.*, p. 69 (negrito nosso).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

urbanísticos, qualquer que seja a sua natureza, devem observar as disposições da presente lei no que respeita à salvaguarda do património cultural»⁸⁹.

597. Além disso, os planos urbanísticos deveriam «*conter medidas específicas de protecção do património cultural imóvel*» (v. n.º 2 do artigo 42.º da versão inicial da proposta de lei) e, quando envolvessem imóveis classificados ou zonas de protecção, teriam de ser «*elaborados com a colaboração do IC*» (v. n.º 3 do mesmo artigo).

598. Menos clara era, contudo, esta redacção do n.º 3 do referido artigo 42.º da versão inicial da proposta, que mencionava a «*colaboração do IC*» na elaboração dos planos urbanísticos. Aqui, prevalecia uma certa incipiência das noção utilizadas - no caso, «*(...) colaboração do IC*» - e preservavam-se as características da redacção da Nota de Justificativa.

599. Ora, se na Nota Justificativa tal, podendo não ajudar, pode ser aceitável, ao nível do texto jurídico propriamente dito esta manutenção era muito problemática, pois não eram — dados elementos que permitissem ao aplicador saber, ou pelo menos ter os elementos interpretativos necessários, em que é que se materializava esta colaboração.

600. Se é certo que estas insuficiências foram identificadas por esta Comissão, com extrema preocupação, é certo também que os seus membros extraíram deste artigo algumas indicações a atender, ao nível geral, nesta matéria de relacionamento entre os diplomas e os interesses em causa.

601. Assim, estas directrizes indiciavam – dando corpo às posições defendidas por muitos membros desta Comissão – que havia uma prevalência, no que concerne à salvaguarda do património cultural, da proposta de lei analisada por esta Comissão sobre a proposta de lei sobre o Planeamento Urbanístico.

602. De facto, a letra do n.º 1 do artigo 42.º apontava neste sentido, obrigando à observância da proposta de lei por qualquer instrumento de gestão do espaço urbano (e.g.

⁸⁹ Negrito nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signature

plano director ou plano de pormenor⁹⁰), assim como, de algum modo, o já referido n.º 2 deste mesmo artigo, na medida em que obrigava a que a elaboração dos instrumentos de gestão territorial contivessem medidas específicas com vista a garantir a salvaguarda do património cultural (imóvel). E, mesmo o n.º 3, pese embora as suas insuficiências de redacção já assinaladas, indicava que o Instituto Cultural tinha um papel a desenvolver que, claro está, era enquadrado pelo facto dos planos urbanísticos terem de observar o disposto na proposta de lei que esta Comissão analisou.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '30' and other illegible marks.

603. Sublinhe-se que se dúvidas persistissem quanto à relação de prevalência entre as normas da proposta de lei objecto de análise na especialidade por esta Comissão e a proposta de lei do planeamento urbanístico, sempre se diga que vale, no que se refere à salvaguarda do património cultural, o princípio geral de direito que determina que a lei (norma) especial se sobrepõe à lei (norma) geral.

604. Este princípio enquadrador da actividade de interpretação jurídica não pode ser afastado aqui e não haverá dúvidas quanto à especialidade da salvaguarda do património cultural face ao direito do urbanismo (e ao planeamento urbano): indubitavelmente a primeira é uma parcela da segunda, sendo que a condiciona (como aliás a própria proposta de lei em análise o indica, como já visto).

605. Seja como for, e no entanto, na senda de tudo quanto foi exposto, os membros desta Comissão consideravam que era necessário que esta conexão entre a proposta de lei da salvaguarda do património cultural e a proposta de lei do planeamento urbanístico, de cariz

⁹⁰ Remete-se aqui para o disposto na proposta de lei do planeamento urbanístico (v. artigo 5.º da versão inicial de tal proposta de lei). Mencionem-se aqui também, em termos de articulação entre as duas propostas, a alínea 4) do artigo 6.º, a alínea 4) do artigo 8.º, a alínea 4) do artigo 9.º, a alínea 3) do artigo 11.º, o n.º 4 do artigo 29.º, o n.º 1 do artigo 30.º, o n.º 1 do artigo 34.º e o n.º 3 do artigo 58.º da versão final da proposta de lei relativa ao planeamento urbanístico, que dispõem sobre o património cultural, bem como o n.º 3 do artigo 17.º e o n.º 3 e a alínea 1) do n.º 4 do artigo 58.º relativos ao parecer do Instituto Cultural exigido em matérias do planeamento urbanístico que possam afectar o património cultural da RAEM.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

jurídico material⁹¹, por um lado, e de natureza operacional⁹² por outro lado, deveria ficar mais clara.

606. Só assim, considerou esta Comissão, a proposta de lei em análise teria um grau de eficácia e eficiência capaz de dar resposta às modernas exigências em matéria de salvaguarda de património cultural.

607. É também verdade que, uma vez que durante a discussão na especialidade da proposta de lei, a UNESCO reiterou, em sede da avaliação da aplicação da Convenção de 1972 pela RAEM, a necessidade de uma relação entre as duas áreas, a Comissão atendeu com especial atenção ao que foi expressamente declarado, em Junho, por esta agência da ONU⁹³.

608. Tudo isto considerado, a Comissão apelou ao Executivo que ponderasse soluções em que este aspecto se tornasse mais clarividente, tendo, note-se, a assessoria desta Assembleia apresentado um conjunto de sugestões que iam ao encontro destas preocupações e que, simultaneamente, procurava estabelecer uma relação equilibrada entre o Instituto Cultural e os restantes serviços competentes.

609. Face às preocupações da Comissão, o Executivo tentou, na versão final da proposta de lei, densificar juridicamente este papel do Instituto Cultural, adicionando alguns elementos ao n.º 3 do artigo 43.º e acrescentando um n.º 4 ao mesmo artigo quanto às plantas de alinhamento oficial e quanto à plantas de condições urbanísticas.

⁹¹ Relação entre os diplomas em sentido próprio e entre as soluções preconizadas numa e noutra lei e a sua articulação em termos jurídicos.

⁹² Referente à forma como na prática os serviços se articulam entre si atendendo aos respectivos feixes de competência.

⁹³ Pela sua importância reproduzem-se aqui os parágrafos que se crêem mais relevantes neste ponto: «*The World Heritage Committee (...) 4. Also takes note of the State Party's efforts to establish appropriate legal and planning instruments to protect, inter alia, the visual linkages between the inscribed property and the wider urban landscape and seascape of Macao; 5. Requests the State Party to finalise the Management Plan by 1 February 2015 in compliance with the new Macao Heritage Law, the correlated new Urban Planning Law and other legal and planning instruments, and to submit the plan to the World Heritage Centre, for review by the Advisory Bodies.*», Decisão 37 COM 7B. 59 (negrito nosso).



Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

610. O agora artigo 43.º da versão final da proposta de lei (v. artigo 42.º da versão inicial) determina então o seguinte:

«Artigo 43.º»

Planos urbanísticos

1. *Os planos urbanísticos, qualquer que seja a sua natureza, devem observar as disposições da presente lei no que respeita à salvaguarda do património cultural.*
2. *Os planos urbanísticos devem conter medidas específicas de protecção dos bens imóveis classificados.*
3. *Os planos urbanísticos que envolvam o «Centro Histórico de Macau», os bens imóveis classificados ou as zonas de protecção são elaborados com a participação do IC.*
4. *A emissão de plantas de alinhamento oficial ou de plantas de condições urbanísticas relativas ao «Centro Histórico de Macau», a bens imóveis classificados ou a zonas de protecção carece do parecer vinculativo prévio do IC».*

611. Permanecendo praticamente inalterada a redacção dos n.ºs 1 e 2 do artigo em causa⁹⁴, mantém-se tudo quanto acima a este respeito se disse; vejamos então a nova redacção do n.º 3 e o novo n.º 4 deste artigo.

612. Ao abrigo do n.º 3, mantendo-se uma linguagem muito semelhante àquela plasmada na versão inicial da proposta de lei, o Instituto Cultural «participa» na elaboração dos planos urbanísticos relativos aos bens imóveis classificados ou relativos às respectivas zonas de protecção e, acréscimo feito na versão final da proposta de lei, bem como na dos relativos aos planos urbanísticos do Centro Histórico de Macau.

613. Ora, o que dispõe agora a proposta de lei examinada por esta Comissão é que «A emissão de plantas de alinhamento oficial ou de plantas de condições urbanísticas relativas ao «Centro Histórico de Macau», a bens imóveis classificados ou a zonas de protecção carece do parecer vinculativo prévio do IC».

⁹⁴ Apenas o n.º 2 foi objecto de ligeiros aperfeiçoamentos técnicos, na linha (ainda que parcial) do que foi identificado pela assessoria da Assembleia.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

614. A assessoria da Assembleia Legislativa entende que o n.º 4 do artigo 43.º, lido conjuntamente com o disposto no artigo 91.º do Código de Procedimento Administrativo, determina estar aqui em causa um parecer obrigatório e vinculativo.

615. A Planta de Alinhamento Oficial é um documento emitido pela DSSOPT e que a sua emissão representa um dos elementos essenciais para a aprovação dos projectos de obras.

616. «[P]lantas de condições urbanísticas [são o] documento emitido pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, adiante designada por DSSOPT que contém, designadamente, o alinhamento, a finalidade e as condições de edificabilidade de uma determinada parcela ou lote de terreno; (...)».

617. A secção I do capítulo XI – Disposições finais e transitórias – da proposta de lei relativa ao Planeamento Urbanístico inscreve a disciplina jurídica dirigida a esta nova figura:

«Artigo 58.º

Emissão

1. Após a entrada em vigor da presente lei, em substituição da emissão de plantas de alinhamento oficial, previstas no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, a DSSOPT passa a emitir plantas de condições urbanísticas, adiante designadas por PCU, nos termos da presente lei, desde que a parcela ou lote de terreno a que se destinem se localize em zona do território ainda não abrangida por plano de pormenor.

2. As PCU são emitidas a requerimento do interessado quando se destinem a instruir projectos de obras de construção ou ampliação de edificações ou, oficiosamente, pela DSSOPT, quando se destinem a instruir processos de concessão de terrenos.

3. Quando a obra de construção ou ampliação de edificação possa, previsivelmente, ter impacto na salvaguarda do património cultural, na protecção do ambiente ecológico ou no ordenamento viário, a DSSOPT deve solicitar a emissão de parecer aos serviços da Administração Pública com atribuições nesses domínios.

4. Antes da emissão das PCU deve ser ouvido o CPU, sobre o seu conteúdo, podendo ser dispensada a sua audição, por decisão do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, quando se verifique uma das seguintes situações:

1) O IC tenha emitido parecer sobre a emissão da planta nos termos do número anterior;



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- 2) A planta se destine à execução de obras de construção ou ampliação de edifícios da classe P (pequeno) ou M (médio), nos termos do disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto;
- 3) Se trate da emissão de uma nova planta sem alteração do conteúdo da anteriormente emitida.

Artigo 59.º

Conteúdo

As PCU contêm, designadamente:

- 1) A linha fixada pela DSSOPT que define o alinhamento da fachada a arruamentos ou vias públicas que dão serventia à parcela ou lote de terreno;
- 2) A finalidade da parcela ou lote de terreno a que respeitam;
- 3) As condições de edificabilidade, designadamente os índices de ocupação e de utilização dos solos máximos permitidos e a altura máxima permitida dos edifícios, e as directivas de desenho urbano;
- 4) A representação das infra-estruturas públicas da zona envolvente à parcela ou lote de terreno;
- 5) Os encargos especiais a suportar pelo futuro concessionário da parcela ou lote de terreno, quando aplicável.

Artigo 60.º

Prazo de validade

As PCU têm a validade de dois anos, a contar da data da sua emissão.

Artigo 61.º

Alteração e revogação

As PCU só podem ser alteradas ou revogadas quando ocorra alguma das seguintes situações:

- 1) Tenha entrado em vigor um plano urbanístico com o qual não sejam compatíveis;
- 2) A alteração ou revogação decorra da necessidade de execução do plano de salvaguarda e gestão e dos planos parciais do «Centro Histórico de Macau» ou



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

da fixação ou alteração das condições de construção nas zonas de protecção;

3) Por motivos de interesse público de relevante importância, designadamente em caso de guerra, ataques terroristas, calamidades, grandes epidemias ou outros casos de força maior;

4) Tenha entrado em vigor lei ou regulamento administrativo que determine a sua alteração ou revogação;

5) A alteração se traduza em meros ajustamentos de natureza técnica da planta vigente, designadamente correcções de erros materiais.

Artigo 62.º

Caducidade

As PCU caducam quando:

1) Decorra o seu prazo de validade;

2) Seja emitida a licença de obras relativa a toda a construção ou ampliação de edificação a que se destinavam.

Artigo 63.º

Regras procedimentais

As demais regras procedimentais relativas à emissão, alteração e revogação das PCU, designadamente as relacionadas com competências dos serviços da Administração Pública e prazos procedimentais, são fixadas em regulamento administrativo complementar».

618. Como se referiu *supra*, foi prioridade desta Comissão garantir a maior articulação possível com a lei que no futuro que irá reger o planeamento urbano. Deste modo, tendo estas plantas de condições urbanísticas sido consagradas, *ex novo*, nos artigos 58.º e seguintes da versão final proposta de lei sobre o Planeamento Urbanístico, importava carrear para a proposta de lei sobre a Salvaguarda do Património Cultural o que se considerava essencial: a questão da intervenção do Instituto Cultural. Como *infra* melhor se lerá esta preocupação da Comissão não obteve do Executivo uma resposta atempada.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

619. Procurou o proponente tornar claro no regime jurídico especial relevante – o da Salvaguarda do Património Cultural – que sempre que estejam em causa plantas de alinhamento oficial e plantas de condições urbanísticas (que incidam sobre uma zona de território, não abrangida por plano de pormenor), relativas ao Centro Histórico de Macau, a bens imóveis classificados ou zonas de protecção, o Instituto Cultural tem de ser consultado e o seu parecer é obrigatório e vinculativo. Como se disse, atendendo aos interesses jurídicos em causa, outra não podia ser a intervenção do Instituto Cultural quanto a estas duas figuras.

620. Acontece que frente aos artigos 58.º e seguintes da futura lei do Planeamento Urbanístico, *supra* citados, se percebe que as plantas de alinhamento oficial, após a entrada em vigor desta última, são substituídas pelas plantas de condições urbanísticas.

621. Assim, o parecer prévio e vinculativo do Instituto Cultural relativo ao Centro Histórico de Macau, a bens imóveis classificados e a zonas de protecção, até à entrada em vigor da futura lei do Planeamento Urbanístico, é emitido por referência às plantas de alinhamento oficial (v. n.º 4 do artigo 43.º da presente proposta de lei).

622. Após a entrada em vigor da presente proposta de lei, o parecer prévio e vinculativo do Instituto Cultural relativo ao Centro Histórico de Macau, a bens imóveis classificados e a zonas de protecção (desde que não abrangidos por plano de pormenor) passa a ser emitido por referência à nova figura das plantas de condições urbanísticas (v. n.º 4 do artigo 43.º da presente proposta de lei).

623. No que toca ao ponto que neste momento nos ocupa, releva ainda em particular mencionar o artigo 55.º (Aprovação do plano de salvaguarda e gestão) da versão final proposta de lei.

624. Isso era conferido pela epígrafe e, seguidamente, confirmado pelo teor do artigo, na versão originária, em que se determinava que o plano de gestão (agora plano de salvaguarda e gestão)⁹⁵ e os planos parciais do Centro Histórico condicionavam e, mais, caso

⁹⁵ Na versão inicial da proposta de lei este plano era apelidado de *plano de gestão*; na sua versão final passou a ter a designação de *plano de salvaguarda e gestão*, em virtude de uma sugestão da assessoria da Assembleia.



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

dúvidas ainda existissem quanto à dimensão do verbo condicionar, prevaleciam sobre os demais planos urbanísticos (v. n.º 2 do artigo 55.º da versão inicial).

625. Hoje, na versão final, este artigo 55.º, perdeu só aparentemente alguma força quer em sede da epígrafe, quer quanto ao seu n.º 2, o qual agora afirma que «os planos urbanísticos, qualquer que seja a sua natureza, devem observar o disposto no plano de salvaguarda e gestão e nos planos parciais do “Centro Histórico de Macau”».

626. Aparentemente. Porque como está bem de ver a expressão “devem observar” implica evidentemente uma obrigação.

627. **Obras de grande impacte**

628. O artigo 44.º (Obras de grande impacte) da versão inicial da proposta de lei consagrava uma das novidades mais salutareas da presente iniciativa legislativa ao estabelecer que «os estudos e os projectos de obras de grande impacte de iniciativa pública ou privada devem ser apreciados pelo IC e ser submetidos a parecer do Conselho do Património Cultural».

629. Como já se deu conta o artigo 4.º da versão inicial consagrava na alínea 11) a definição de obras de grande impacte em termos ajustados «Obras de grande impacte, [as] obras de iniciativa pública ou privada que possam implicar risco de deterioração, destruição ou diminuição do valor dos bens imóveis classificados ou das respectivas zonas de protecção ou prejudicar o respectivo enquadramento arquitectónico e paisagístico (...)».

630. O n.º 2 daquele artigo 44.º dispunha que «são consideradas obras de grande impacte, nomeadamente os edifícios, as obras hidráulicas, as infra-estruturas, as vias de comunicação e outras obras de urbanização.» O n.º 3 consagrava que «na apreciação dos projectos de obras de grande impacte são tomadas em consideração a volumetria, a área bruta de construção, a área de implantação, a altura e a concepção arquitectónica da obra».

631. O n.º 4 do mesmo artigo continha ainda a determinação que «os serviços públicos devem cooperar entre si de modo a aplicar, no âmbito das respectivas competências, as



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

medidas de minimização adequadas e necessárias à salvaguarda do património cultural imóvel que possa ser prejudicado por obras de grande impacte».

632. Os membros da Comissão apoiaram a novidade da consagração deste mecanismo de controlo sobre o «*grande impacte*» de algumas obras por entenderem que representava um instrumento importante e adequado a preservar o património cultural imóvel.

633. Sucede que na versão final da proposta de lei entendeu o proponente introduzir várias alterações à disciplina originária.

634. Depois em sede do artigo 44.º operaram-se igualmente várias alterações.

635. A primeira das quais no texto do seu n.º 1 que frente à sua redacção originária regista outra alteração importante. É que na versão inicial o n.º 1 deste artigo criava-se um dever de apreciação obrigatório ao Instituto cultural e atribuía-se uma competência ao Conselho do Património Cultural: «*Os estudos e os projectos de obras de grande impacte de iniciativa pública ou privada devem ser apreciados pelo IC e ser submetidos a parecer do Conselho do Património Cultural*».

636. Isto é, perante um estudo ou projecto de uma obra de grande impacte, o Instituto cultural estava obrigado a realizar a avaliação do impacte dessa obra sobre o património cultural e o Conselho do Património Cultural emitia um parecer (que não era vinculativo).

637. Ora a redacção final consagra agora que «*Quando os serviços públicos, em face dos estudos e projectos de obras de iniciativa pública ou privada, prevejam um grande impacte das obras, as plantas de condições urbanísticas e os projectos de obras devem ser apreciados pelo IC*». Regista-se assim uma alteração muito significativa: é que o Instituto Cultural só apreciará o impacte das grandes obras se os outros serviços públicos (isto é, a DSSOPT porque em matéria de obras é a única entidade competente da RAEM) preverem um grande impacte das obras.

638. Isto é, o Instituto Cultural só é chamado a pronunciar-se sobre o eventual grande impacte de obras no património cultural se a DSSOPT entender, prever, que há grande impacte.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

639. É uma solução que mereceu o reparo da assessoria da Assembleia Legislativa na medida em que tem a potência de esvaziar a competência especializada do Instituto Cultural pela discricionariedade que é atribuída à DSSOPT no n.º 1.º.

640. Mais. A referência neste n.º 1 a «serviços públicos» deveria ter sido substituída pela menção directa à DSSOPT já que é este o serviço público com competência para a emissão das plantas de alinhamento oficial, nos termos do Regulamento Geral da Construção Urbana. A função da lei é esclarecer o intérprete, o aplicador da lei e o público em geral. Ora consultar a lei e não conseguir identificar quais são as entidades competentes para a prática de actos previstos por ela revela sempre uma técnica legislativa deficiente.

641. Tanto mais que na proposta de lei em vários normativos o proponente não hesitou em identificar a DSSOPT como entidade competente para a prática de diversos actos ao abrigo precisamente do Regulamento Geral da Construção Urbana: vejam-se os casos do n.º 6 do artigos 32.º, do n.º 5 do artigo 45.º e do n.º 1 do artigo 46.º.

642. Depois, ainda de acordo com aquele n.º 1, o Instituto Cultural se chegar a pronunciar-se, faz a sua avaliação sobre as «plantas de condições urbanísticas e sobre os projectos de obras». Ora a versão originária fazia referência aos «estudos e projectos de obra».

643. O que são «estudos e projectos de obra»? Julga-se que os estudos, que actualmente não estão consagrados na legislação urbanística da RAEM em vigor, se referem àquilo que comumente se designa de estudos prévios e que são basicamente um esboço ou um projecto de mera intenção quanto ao aproveitamento de um determinado terreno. O projecto de obra corresponde ao projecto que é elaborado após a emissão da planta de alinhamento pela DSSOPT.

644. Conforme *supra* se informou as «plantas de condições urbanísticas» são um novo instrumento técnico a que a proposta de lei relativa ao Planeamento Urbanístico faz agora referência. Remete-se, neste tocante, para o que acima se referiu a propósito dos planos urbanísticos.



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '24' and several illegible signatures.

645. O tópico de importância não é tanto se o Instituto Cultural se pronuncia sobre estudos e projectos ou se sobre «*plantas de condições urbanísticas* » e projectos de obras: o fundamental é que só se pronuncia se a DSSOPT entender que se deve pronunciar, pelo impacte potencial que, eventualmente, atribua à obra em causa.

646. O n.º 2 do artigo 44.º dispõe que «*Ouvido o Conselho do Património Cultural, o IC emite parecer vinculativo relativo às «plantas de condições urbanísticas e aos projectos de obras referidos no número anterior»*». A conexão entre os dois normativos não resulta clara, mas parece que o sentido a dar à intenção que aqui está presente é que quando a DSSOPT prever um grande impacte das obras, primeiro pronuncia-se o Conselho do Património Cultural e só depois o Instituto Cultural. Falta também uma clarificação da articulação entre o âmbito da intervenção e interligação do entendimento que estas duas entidades tenham relativamente a uma intervenção urbanística em concreto.

647. A Comissão acolheu a alteração de o parecer do Instituto Cultural passar a ser vinculativo. Atribui-se assim à intervenção deste órgão fundamental da administração do património a natureza que melhor se adequa aos valores aqui em presença.

648. A redacção dos n.ºs 3 e 4 do artigo 44.º corresponde, praticamente, às suas versões originárias. A referência no n.º 4 a «*serviços públicos*» deveria, uma vez mais, ter sido substituída pela menção da única entidade competente para este efeito: a DSSOPT.

649. **Artigo 45.º: Suspensão e alteração de licenças ou de projectos de obras**

650. Outro aspecto que mereceu a atenção desta Comissão refere-se ao regime jurídico estabelecido, na versão inicial proposta lei, quanto à suspensão e alteração de licenças, epígrafe do artigo 45.º, que cumpre agora analisar.

651. Importa relembrar, à partida, que esta é outra das matérias que tem uma relação intrínseca com o estabelecido no Regulamento Geral da Construção Urbana. E com isto quer-se dizer que, na senda do que já a se afirmou neste parecer, não pode a regulação desta



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

matéria na presente proposta de lei, nem a respectiva interpretação ser feita sem se atender àquele diploma.

652. O Regulamento Geral da Construção Urbana visa estabelecer «*as normas de natureza administrativa que regem o processo de apreciação e aprovação de projectos, licenciamento e fiscalização de obras de construção civil a efectuar no território de Macau, independentemente do fim a que se destinem*» (v. n.º 1 do artigo 1.º deste diploma), sendo que são, para efeitos do referido diploma, obras de construção civil «*(...) a execução de novas edificações, bem assim como os trabalhos de reconstrução, restauro, reparação, modificação, ou ampliação em edificações existentes, a demolição de construções e ainda quaisquer trabalhos que determinem alteração da topografia do solo e execução de infra-estruturas*» (v. n.º 1 do artigo 2.º deste mesmo diploma).

653. Desde logo, quanto ao artigo 45.º, voltou a colocar-se a questão da relação entre o regime jurídico que está a ser construído na proposta de lei e o Regulamento Geral da Construção Urbana, já que mais uma vez a mesma era pouco explícita.

654. Apenas por exercício interpretativo, conhecendo a ordem jurídica da RAEM no que se refere ao licenciamento relativo a obras e o regime da proposta de lei, se percebe qual o enquadramento jurídico que passa a ser relevante quando estejam em causa bens imóveis classificados ou em vias de classificação.

655. Decorre, reconhece-se, da já referida interpretação jurídica de todos os diplomas relevantes e da sua inserção sistemática em termos amplos - isto é, considerando toda a ordem jurídica da RAEM (como o Direito exige) -, que há uma relação indubitável entre as normas que agora se estão a construir e aquelas já em vigor.

656. E reconhece-se que esse é um papel do intérprete e aplicador da lei. Dito isto, contudo, era, tecnicamente, preocupante que, no artigo 45.º da versão originária parecesse não se ter considerado o que se dispõe no Regulamento Geral da Construção Urbana. Tal problema era desde logo patente na verificação de um certo desalinhamento do vocabulário técnico utilizado nos dois diplomas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

657. Acresce que, e atendendo ao que neste parecer se desenvolve quanto à essencialidade de uma construção da proposta de lei com uma sistemática mais aperfeiçoada, facilmente se compreende os alertas que foram feitos para alguns aspectos que decorriam da forma como este artigo 45.º se encontrava desenhado.

658. Assim, a título sistemático, o Executivo, na senda de uma aparente opção técnica geral, tratava conjuntamente matérias que deveriam ser tratadas separadamente.

659. O primeiro conjunto de matérias, que era de algum modo misturado, era o da suspensão dos procedimentos de concessão de licenças, ou dos efeitos das licenças para obras já concedidas, fruto da abertura do procedimento classificação, e o do levantamento da referida suspensão.

660. Estas figuras estão ligadas entre si, é certo, mas o respectivo regime jurídico é distinto e, como as regras de legística comandam⁹⁶, deveriam ser tratadas em artigos distintos — (proposta, diga-se, da assessoria desta Assembleia apresentada nas reuniões da Comissão).

661. O segundo conjunto de matérias que no artigo 45.º (no seu n.º 1), da versão originária, se misturavam respeitava, de um lado, à regulação dos aspectos referentes às licenças em vias de concessão ou já concedidas por os efeitos de um procedimento de classificação, e, de outro lado, a regulamentação do «tratamento de achados arqueológicos».

662. Ora, se é verdade que se pode considerar que, quando se está perante um achado arqueológico, tal pode ter efeitos em sede dos licenciamentos concedidos ou a conceder, é igualmente verdade que tal matéria deveria ser tratada em sede própria – na versão inicial da proposta de lei no seu capítulo VI, referente precisamente à matéria dos «vestígios arqueológicos» (que integravam os achados arqueológicos).

663. Quanto aos efeitos propriamente ditos da abertura de um procedimento de classificação referente a um imóvel relativamente ao qual já tivessem sido emitidas licenças ou cujo procedimento de licenciamento da obra estivesse a decorrer, nomeadamente

⁹⁶ David Duarte *et al*, *ob. cit.*, p. 89 e pp. 232 e seg..



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

relativamente a imóveis incluídos em zonas de protecção provisórias, o n.º 1 deste artigo estabelecia a suspensão de todos os procedimentos em curso⁹⁷.

664. Considerando a letra do n.º 1 em análise, percebia-se que esta suspensão funcionava por mero efeito da lei, atendendo à importância do interesse jurídico a proteger – um bem imóvel relativamente ao qual estava a decorrer um processo de classificação (mas ainda não classificado, sublinhe-se).

665. Contudo, nada era referenciado quanto à notificação do particular a este respeito. Tal problema decorria das insuficiências do regime procedimental já aqui referidas, no contexto da classificação de um bem; sendo que, por via do Código de Procedimento Administrativo, vigoraria o princípio da informação do particular (v. em particular o artigo 68.º deste Código).

666. No entanto, mantendo-se esta construção sistemática da proposta de lei, razões de certeza jurídica, já também desenvolvidas neste parecer, convidavam a que se fizesse uma referência a este ponto na proposta de lei.

667. Sublinhe-se que aqui estavam apenas em causa as licenças, concedidas, ou em vias de concessão, relativas a obras, trabalhos ou intervenções, na linguagem do Regulamento Geral da Construção Urbana, que dissessem respeito a bens imóveis ainda não classificados, mas que, por abertura de um procedimento de classificação, se julgam merecedores de um tratamento imediatamente específico a este propósito⁹⁸.

668. Ora se a solução sistemática e formal levantava variadíssimas questões, a solução material, contemplada nos n.ºs 2 e 4 deste artigo 45.º da versão originária da proposta de lei, não era menos problemática.

⁹⁷ E remete-se aqui para o que se desenvolve neste parecer quanto aos problemas subjacentes ao procedimento administrativo da classificação e insuficiências decorrentes de não se criar um verdadeiro regime jurídico especial nesta matéria.

⁹⁸ A matéria das obras, trabalhos e intervenções em bens imóveis classificados passava pelo disposto no artigo 37.º da versão inicial da proposta de lei (artigo 38.º da versão final da mesma), e para cuja análise neste parecer se remete.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

669. O Instituto Cultural seria, neste contexto, chamado a intervir em dois momentos: no momento da concessão da licença propriamente dita⁹⁹ ou do levantamento da suspensão da mesma, por força do n.º 1 do artigo 45.º (e por interpretação do n.º 2 do mesmo artigo, o qual menciona o «*reinício das obras*») e ainda quando, apesar da suspensão da licença (concedida ou em vias de concessão) ou da alteração da mesma (fruto do levantamento da suspensão), as obras continuassem ou se desrespeitassem os termos da licença (v. n.º 4 do artigo 45.º)¹⁰⁰.

670. No entanto, como em outros casos na proposta de lei, a intervenção do Instituto Cultural era estabelecida de forma distinta nos dois casos listados.

671. Assim, no n.º 2 do artigo 45.º, a referida «*concessão de licenças ou o reinício das obras*» dependia da verificação da compatibilidade dos projectos com a salvaguarda do património cultural, devendo esta ser confirmada pelo Instituto Cultural.

672. Esta situação, julga-se, tratava dos casos de levantamento da suspensão; ora, sendo assim, além do que já se mencionou em termos de sistemática e da desejável densificação material, era com estranheza que se vislumbrava o papel que era adstrito ao Instituto Cultural¹⁰¹.

673. Ora, o que o artigo 45.º da proposta de lei pretende tratar são os casos de concessão de licenças ou reinício de obras relativamente a bens em vias de classificação, sendo assim, a intervenção do Instituto Cultural aqui não deveria ser de mera confirmação da compatibilidade dos projectos em causa com os objectivos da salvaguarda do património cultural.

⁹⁹ Momento em que não foi emitida qualquer licença, mas o imóvel está em vias de classificação por abertura de um procedimento para esse efeito. Por exemplo, alguém adquiriu um bem imóvel, cujo procedimento de classificação foi iniciado, mas decide proceder a uma qualquer obra, trabalho ou intervenção.

¹⁰⁰ Remete-se a respeito desta disposição, no que na mesma tem natureza sancionatória, para o que é referido neste parecer sobre o regime sancionatório penal e administrativo.

¹⁰¹ Mesmo que por via interpretativa, tal como em outros casos na presente lei, se possa concluir que a intervenção do Instituto Cultural se materializava, a mais das vezes, num parecer. Mas tal parecer não teria natureza vinculativa, por exemplo (v. artigo 91.º e seg. do Código de Procedimento Administrativo).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

674. Se é certo que há um papel fundamental que cabe à DSSOPT, baseado no Regulamento Geral da Construção Urbana, ao nível procedimental, é certo também que no que se refere à compatibilização com os objectivos da salvaguarda do património cultural, deveria caber um papel com maior robustez ao Instituto Cultural. E nesse ponto a proposta de lei ficava aquém do que seria desejável.

675. O segundo momento em que o Instituto Cultural, ao abrigo do artigo 45.º, era chamado a intervir decorria do seu n.º 4, que ditava que *«As obras que se realizem em desconformidade com o disposto no presente artigo são ilegais, podendo a DSSOPT ordenar, nos termos da legislação urbanística, após parecer vinculativo do Instituto Cultural, a reconstrução ou demolição, conforme o estado em que se encontrava aquando da suspensão da licença de obras, pelo infractor ou a custas suas»*¹⁰².

676. Quanto a este normativo, diga-se, em primeiro lugar, que, como bem se entende a remissão para a *«legislação urbanística»* compreende uma remissão para o Regulamento Geral da Construção Urbana, mas também considerando a proposta de lei do Planeamento Urbanístico, para o quadro jurídico que, no futuro, será erigido ao seu abrigo.

677. Em segundo lugar, pese embora o disposto no artigo 91.º do Código de Procedimento Administrativo, era posição da assessoria desta Assembleia que a letra originária do n.º 4 do artigo 45.º indiciava que o parecer tinha de ser obrigatório e vinculativo, na medida em que a DSSOPT só poderia emitir uma ordem de reconstrução ou de demolição depois da emissão do parecer do Instituto Cultural.

678. Contudo, mais uma vez, era desejável, na perspectiva da assessoria desta Câmara que o elemento da obrigatoriedade fosse explicitado expressamente e tal foi indicado ao Executivo.

679. Um último ponto quanto à redacção deste artigo 45.º, na sua versão inicial, prende-se com o seu n.º 3. Este número procurava tratar a questão da indemnização compensatória pelos prejuízos sofridos. Trata-se de uma situação de indemnização por actos

¹⁰² Negrito nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signature and initials at the top right of the page.

lícitos, sendo que este ponto é mais à frente desenvolvido no presente parecer e para lá se remete.

680. Note-se, contudo, que, se é certo que o artigo 45.º regulava casos em que o procedimento de licenciamento ainda está em curso, outros há em que o licenciamento já foi concedido. Independentemente de expectativas que possam estar em causa e de direitos adquiridos a proteger e a indemnizar, nos termos gerais, esta redacção da norma em causa despoletou um conjunto de dúvidas aos membros desta Comissão.

Handwritten initials and a signature on the right margin, corresponding to paragraph 680.

681. Saliente-se também que, mais uma vez, para se evitarem dúvidas de interpretação, a assessoria desta Assembleia apresentou uma solução de redacção alternativa que procurava garantir uma maior certeza jurídica nesta matéria e que determinava, no que se refere aos bens que entretanto fossem classificados a caducidade de todos os procedimentos, licenças ou autorizações que entretanto tivessem sido suspensas pelo procedimento de classificação, despoletando um novo feixe de procedimentos à luz da legislação urbanística, salvaguardando no entanto o direito de indemnização por encargos anormais ou especiais resultantes da extinção dos direitos previamente constituídos pela conduta da Administração (tendo por base a legislação geral de Macau vigente em matéria de responsabilidade extracontratual civil da Administração).

Handwritten signature on the right margin, corresponding to paragraph 681.

682. Todos estes elementos foram transmitidos ao Executivo, de modo a que o texto de artigo fosse reponderado.

683. A versão final da proposta de lei dá resposta a uma parte questões suscitadas.

684. Note-se, em primeiro lugar, a alteração de redacção dos n.ºs 1 e 2 do deste artigo 45.º, nos quais, onde se lia «*plantas de alinhamento oficial*», passou a ler-se «*plantas de condições urbanísticas*».

685. Esta alteração deriva da já assinalada necessidade de articulação entre os regimes jurídicos estabelecidos na proposta de lei que esta Comissão analisou e na proposta de lei de Planeamento Urbanístico.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

686. Neste particular, desenvolva-se que, tendo sido criada a figura destas últimas plantas e estabelecida, na proposta de lei de Planeamento Urbanístico, a ponte com o regime jurídico que regula a construção urbana (leiam-se o n.º 1 do artigo 58.º, o n.º 3 do artigo 64.º e o artigo 65.º daquela proposta) importou integrar as necessárias alterações no artigo 45.º que ora se analisa.

687. Além deste aspecto conceptual imposto pela proposta de lei do Planeamento Urbanístico, note-se que a importância de uma clara relação entre a proposta de lei de Salvaguarda do Património Cultural e o Regulamento Geral da Construção Urbana mantém-se, no seu essencial, inalterada. Por isso, é também positiva a procura pelo Executivo em alinhar a linguagem deste artigo com a do Regulamento Geral da Construção Urbana,

688. Além disso, é de saudar a menção à notificação ao interessado que acima se identificou como necessária, atendendo ao princípio da certeza e transparência jurídicas (n.º 1 do artigo 45.º da versão final da proposta de lei).

689. Acresce que é ainda de louvar, em nome destes mesmos princípios, a clarificação constante do novo n.º 3 do artigo 45.º, no sentido de que a suspensão em princípio tem o prazo que corresponde ao período do procedimento de classificação, a menos que se disponha expressamente outro prazo no momento da abertura do referido do procedimento.

690. Diga-se a este respeito que, considerando que agora o procedimento dura, por via do artigo 23.º da versão final da proposta de lei, 12 meses a contar do averbamento da sua abertura, se crê que esta parte final do n.º 3 do artigo 45.º significa que a suspensão poderá ter uma duração mais curta do que um ano, mas não superior.

691. Igualmente positiva foi a clarificação, em sede do n.º 5 do artigo 45.º da natureza jurídica obrigatória e vinculativa do parecer do Instituto Cultural nas situações de desrespeito pelas ordens de reconstrução ou demolição emitidas pela DSSOPT ao abrigo deste artigo, após o parecer obrigatório e vinculativo do Instituto Cultural.

692. Sem prejuízo de tudo o que ora se adiantou, e na mesma medida em que tecnicamente se registaram estes progressos, a assessoria desta Câmara sinalizou que as



questões sistemáticas permanecem inalteradas, com o já explicado impacte na interpretação das normas jurídicas relevantes e da proposta de lei no seu todo.

693. De igual modo, dá-se nota que o Executivo, neste contexto, preferiu não acolher um tratamento mais densificado (e idealmente separado) da suspensão da licença ou do procedimento conducente à licença em curso, fruto da abertura do procedimento de classificação, nem tão pouco o tratamento em separado e também mais densificado do regime de levantamento desta suspensão.

694. Esta solução permitiria que o particular percepcionasse com maior clareza as vias que tinha ao seu dispor nesta matéria, sem questionar a salvaguarda do património cultural. Ademais, o Executivo preferiu desencadear uma clarificação menor do que a proposta pela assessoria desta Assembleia, no que se refere à questão da indemnização compensatória. Tal como redigido, o n.º 4 do artigo 45.^{o103}, dedicado a esta questão, esta Comissão julga que não estarão totalmente afastadas algumas dúvidas levantadas pelos seus membros.

695. **Artigo 46.º: Embargos**

696. O artigo 46.º da versão inicial da proposta de lei contemplava a figura dos embargos, importante instrumento de intervenção da Administração para reagir às violações do disposto na legislação urbanística relativamente às licenças de obras, bem como aquelas outras violações que tenham origem numa execução de obras em desacordo com o projecto aprovado ou, ainda, em violação das normas ou disposições regulamentares aplicáveis.

697. Em sede de salvaguarda do património cultural este instrumento assume, evidentemente, uma importância acrescida na medida em que em pode ser o mecanismo que pode obstar a prejuízos aos bens imóveis classificados, ou em vias de classificação como tal.

¹⁰³ Que determina que «O não prosseguimento das obras ou a alteração do projecto de obras já licenciadas confere aos interessados o direito a uma indemnização compensatória pelos prejuízos sofridos.». Remete-se, neste ponto, para o que a seu respeito é desenvolvido neste parecer.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

698. A Comissão debruçou-se, portanto, com particular atenção sobre a disciplina jurídica especial que a presente lei trata de editar quanto a este tópico na medida em que, como se sabe, é no Regulamento Geral da Construção Urbana, artigos 52.º e seguintes, que está matriculado o regime geral.

699. Deve aqui referir-se que as sugestões desta Comissão foram, na sua maioria, quanto a esta disposição, acatadas e consagradas na versão final da proposta de lei.

700. Comparem-se agora as versões originária e final deste artigo:

«Artigo 46.º

Embargos

1. *A DSSOPT deve determinar o embargo administrativo das obras que estejam a ser executadas em desconformidade com a presente lei, designadamente das obras que:*

1. *Revelem indícios de causar prejuízos aos imóveis classificados;*
2. *Revelem indícios de causar prejuízos aos imóveis especificados nas alíneas 3) a 5) do artigo 28.º;*
3. *Se encontrem nas situações de suspensão de licença ou impossibilidade de prosseguimento de obras previstas no artigo 45.º (...).*

Artigo 46.º

Embargos

1. *A DSSOPT, por sua iniciativa ou a pedido do IC, deve determinar o embargo administrativo de quaisquer obras ou intervenções, cuja execução decorra em desconformidade com a presente lei, designadamente que:*

- 1) *Revelem indícios de causar prejuízos aos bens imóveis classificados ou em vias de classificação;*
 - 2) *Revelem indícios de causar prejuízos aos bens imóveis especificados nos termos das alíneas 3) a 5) do artigo 29.º;*
 - 3) *Se encontrem nas situações de suspensão de licença ou impossibilidade de prosseguimento de obras previstas no artigo 45.º.*
2. *Ao embargo administrativo previsto no presente artigo aplica-se, com as devidas adaptações, o regime dos embargos de obras regulado na legislação referente à construção urbana».*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

701. Como se pode verificar a versão final consegue afinar com maior precisão a necessária articulação das competências da DSSOPT e do Instituto Cultural quanto aos embargos, o que na versão originária implicava um esforço de interpretação.

702. Assim, em primeiro lugar, é agora claro que a competência para a prática do acto administrativo de embargar obras ou intervenções cuja execução decorra em desconformidade com a proposta de lei é da DSSOPT, mas que a iniciativa tanto pode partir desta direcção de serviços como do Instituto Cultural – na medida em que atenta a sua função de entidade máxima da administração do património cultural tem, naturalmente, deveres acrescidos nesta matéria.

703. Em segundo lugar, a Comissão considerou que os bens imóveis em vias de classificação são merecedores de um nível idêntico de protecção (aos dos bens imóveis classificados), sob pena de, no momento da conclusão do procedimento de classificação, o bem imóvel a proteger já não existir ou estar de tal modo alterado ou danificado/destruído que a sua classificação perdesse o sentido. Por outro lado, a sua sugestão de que a disciplina do artigo alcançasse igualmente os bens imóveis em vias de classificação foi aceite pelo proponente.

704. Acresce que, como bem se compreende, e à semelhança de outras figuras consagradas na proposta de lei, o que se trata neste artigo tem, como se disse, uma relação intrínseca e inseparável com o disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana. No entanto, esta relação poderia eventualmente tornar-se mais clara.

705. Trata-se, como se percebe da leitura deste parecer, de um problema recorrente na proposta de lei e gerou preocupação no seio da Comissão, sendo que se considerava que era desejável que a conexão entre estes diplomas fosse tornada mais evidente na proposta de lei¹⁰⁴.

706. Neste sentido, esta Comissão recomendou, e o proponente aceitou, a consagração de um n.º 3 que estipulasse expressamente que «Ao embargo administrativo

¹⁰⁴ Fazendo-se, nomeadamente, referência à legislação urbanística de forma expressa.



previsto no presente artigo aplica-se, com as devidas adaptações, o regime dos embargos de obras regulado na legislação urbanística».

707. **Aquisição e expropriação**

708. A versão originária da proposta de lei inscrevia no artigo 47.º a aquisição, por parte da RAEM, de imóveis classificados detidos por particulares e, no contexto das formas de aquisição, tratava-se, naturalmente, também da possibilidade de expropriação.

709. Como bem se compreende, tratando-se de um artigo que pretendia regular quer as situações em que seria utilizado o erário público para a compra de bens imóveis no mercado imobiliário de Macau quer a expropriação por utilidade pública (com o seu impacto na esfera do particular e respectivo direito fundamental de propriedade¹⁰⁵), este artigo mereceu particular atenção por parte desta Comissão.

710. A Comissão considerou que os princípios que devem enquadrar esta temática são, para além do rigoroso cumprimento dos comandos constitucionais, os princípios da certeza jurídica e da transparência da acção da Administração.

¹⁰⁵ Protegido pela Lei Básica, pelo seu artigo 6.º e, no que se refere à expropriação, deverá atender-se ao artigo 103.º da lei fundamental da RAEM. A este respeito, sublinhe-se que «Este Artigo [o artigo 6.º] reflecte principalmente o princípio de protecção da privatização da propriedade dos meios de produção, isto é a economia provada, sendo realização concreta da manutenção do sistema económico do capitalismo existente desde os anos 50. (...) A protecção do direito à propriedade privada assume particular relevância no Capítulo V [da Lei Básica] – Economia. Segundo o Artigo 103.º deste Capítulo, “A Região Administrativa Especial de Macau protege, em conformidade com a lei, o direito das pessoas singulares e colectivas à aquisição, uso, disposição e sucessão por herança e o direito à sua compensação em caso de expropriação legal. Esta compensação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento, deve ser livremente convertível e paga sem demora injustificada (...)”. Estas disposições justificam a política “Um País, Dois Sistemas” e a manutenção do sistema [capitalista] na RAEM, de importante significado para assegurar a estabilidade e prosperidade de Macau», leong Wan Chong, *ob. cit.*, p. 41. Em concreto, a questão da expropriação por utilidade pública e o cálculo do valor da respectiva indemnização, sem prejuízo do que se desenvolve neste parecer quanto a este ponto (e a sua relação com a noção de indemnização compensatória), vem densificada, ao nível legal, no Decreto-Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, e para o Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, que o desenvolve. Este regime fundamental terá também que se aplicar às situações ablativas dos direitos de propriedade materialmente equivalentes à expropriação.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

711. Um dos cuidados particulares desta Comissão foi, assim, o de tentar garantir que a disciplina jurídica do artigo 47.º fosse a mais clara possível.

712. Pela importância do artigo em causa, e de modo a facilitar a apreensão das questões em causa, reproduza-se, aqui, o que dizia o artigo, na versão inicial da proposta de lei:

«Artigo 47.º

Aquisição e expropriação

1. *A aquisição ou a expropriação dos imóveis classificados deve ser promovida pelo IC nos seguintes casos:*

1) *Quando por responsabilidade do proprietário, decorrente de violação grave dos seus deveres gerais, especiais ou contratualizados, se corra risco sério de destruição ou deterioração do imóvel;*

2) *Quando por razões jurídicas, técnicas ou científicas devidamente fundamentadas, se revele a forma mais adequada de assegurar a tutela do imóvel.*

2. *Podem ainda ser adquiridos ou expropriados os imóveis situados nas zonas de protecção quando prejudiquem a boa conservação dos imóveis classificados ou ofendam ou desvirtuem as suas características ou enquadramento.*

3. *É aplicável às expropriações previstas na presente lei o regime das expropriações por utilidade pública».*

713. Da leitura do artigo facilmente se extraía a conclusão de que alguns aperfeiçoamentos de redacção eram necessários, tal como sublinhado pela assessoria desta Câmara, desde logo (i) pela omissão na sua previsão aos bens imóveis em vias de classificação e (ii) à possibilidade da expropriação poder ser requerida pelo proprietário bens imóveis classificados ou em vias de classificação como tal e (iii) ainda no que se referia à remissão do seu n.º 3 que deveria ser feita de forma concreta para os já citados Decreto-Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro¹⁰⁶.

714. E foram efectivamente estas as questões que detiveram a atenção dos membros desta Comissão pela dimensão política que evidentemente assumem.

¹⁰⁶ Como, aliás, ditam as melhores práticas em matéria de legística. V. David Duarte *et al*, *ob. cit*, p. 263.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials at the top right of the page.

715. Em primeiro lugar, é importante sublinhar que já na versão originária a tipologia das situações em que a RAEM poderia adquirir ou expropriar um bem, ao abrigo do n.º 1 deste artigo, era taxativa e que assim se mantêm.

Handwritten initials 'JL' next to paragraph 715.

716. Além dos casos ali expressamente identificados¹⁰⁷, não poderia o Governo promover qualquer outra aquisição ou expropriação para efeitos da lei que agora se trata de editar. A solução de congelar as situações que seriam o pressuposto para a actuação do Governo nesta matéria era correcta. O que a Comissão debateu foi se o conteúdo das alíneas 1) e 2) do n.º 1 continha o catálogo mais adequado.

Handwritten initials 'JL' next to paragraph 716.

717. Igualmente taxativas eram as situações previstas no n.º 2 do artigo 47.º, cujo âmbito era algo distinto do n.º 1.º.

Handwritten initials 'JL' next to paragraph 717.

718. Realmente, o n.º 2 dizia respeito, como se retirava da sua leitura, aos bens imóveis situados nas zonas de protecção que prejudicassem a boa conservação dos imóveis classificados ou ofendessem ou desvirtuassem as suas características ou o respectivo enquadramento¹⁰⁸.

719. Um ponto crucial para os membros desta Comissão assentava na necessidade da proposta de lei delimitar com rigor a aquisição e a expropriação de bens a promover pelo Instituto Cultural.

720. Em segundo lugar, importa também notar que, em bom rigor, a referência à aquisição poderia ser considerada inútil na medida em que Administração no nosso sistema legal só pode recorrer à expropriação como solução de último recurso.

721. É que por via da protecção que decorre da Lei Básica (e já aqui referida), concretizada legalmente, neste ponto específico, no citado Decreto-Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, que determina que «A expropriação só pode ter lugar após se ter esgotado a

¹⁰⁷ Na alínea 1) do n.º 1, encontra-se a expropriação a título de sanção por uma violação grave dos deveres do proprietário; na alínea 2) do mesmo número, contempla-se a aquisição por motivos de natureza técnica em sentido amplo (sejam eles portanto de cariz jurídico, científico ou técnicas em sentido restrito) que têm de ser explicitados e fundamentados

¹⁰⁸ Elementos fundamentais a considerar tendo em atenção ao teor decisões da UNESCO, mencionadas e em parte reproduzidas neste parecer e para as quais se remete.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

possibilidade de aquisição por via do direito privado (...)» (v. n.º 1 do artigo 2.º do referido Decreto-Lei).

722. Isto é, não pode haver expropriação sem que fundadamente se demonstre que a via da aquisição por via do direito privado se esgotou.

723. Ainda assim a Comissão e o proponente entenderam que o legislador tem uma função informadora e esclarecedora ao desenhar normativos e que a referência à aquisição (de direito privado) era importante para sinalizar que a intervenção da expropriação não é uma inevitabilidade.

724. Ainda neste contexto, importa fazer duas notas, na senda do que a Assessoria desta Assembleia sublinhou.

725. A primeira nota é que a aquisição de imóveis pela RAEM por via privada, a qualquer título, tem sempre de ser guiada pelos princípios gerais, estabelecidos no Código de Procedimento Administrativo, de prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos residentes, da igualdade, da justiça e da imparcialidade (v. artigos 4.º, 5.º e 7.º do mencionado Código).

726. No caso concreto da versão inicial da proposta de lei, na aquisição ao abrigo da alínea 2) do n.º 1 deste artigo 47.º ou do seu n.º 2, o Executivo, representado pelo Instituto Cultural, não agia como um qualquer particular age no mercado imobiliário, tinha balizas e princípios de actuação que não podem ser desrespeitados ou ultrapassados. Isto é, o Governo estava, e bem, condicionado ao rigoroso cumprimento dos pressupostos fixados pelo legislador.

727. A segunda nota diz respeito a uma eventual situação de expropriação. Como já se avançou tal será sempre por imposição constitucional e legal uma solução de último recurso e, ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, quando se desenvolve o primeiro passo – a tentativa de aquisição – os princípios acima identificados têm também de ser respeitados.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

728. Caso a aquisição não tenha sucesso e, de facto, se tenha de expropriar um particular do seu bem¹⁰⁹, o regime legal estabelece uma apertada disciplina que não poderia deixar de contemplar normaçoão ao nível de cálculo de indemnizaçoão (v. artigos 18.º e seguintes do Decreto-Lei acima citado).

729. A respeito destas regras tenha-se bem presente que a *«expropriaçoão por utilidade pública de quaisquer bens ou direitos confere ao expropriado o direito de receber o pagamento contemporâneo de uma justa indemnizaçoão»*, e que esta *«não visa compensar o benefício alcançado pelo expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriaçoão, medida pelo valor do bem expropriado, tendo em consideraçoão as circunstâncias e as condições de facto existentes à data da declaraçoão de utilidade pública»*.

730. Mais. *«Para determinaçoão do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideraçoão a mais valia que resultar da própria declaraçoão de utilidade pública da expropriaçoão para todos os prédios da zona em que se situe o prédio expropriado»* (V. n.º 1 a 3 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto). Novamente, a acçoão da Administração tem balizas e princípios que tem de respeitar.

731. A Comissão chamou a atençoão do Governo que ao abrigo do estabelecido na versão originária da proposta de lei, os particulares poderiam solicitar a expropriaçoão. Efectivamente a alínea 4) do artigo 9.º declarava expressamente que *«os proprietários de bens classificados gozam dos seguinte direitos: (...) Requerer a expropriaçoão, sempre que da aplicaçoão das medidas de salvaguarda do património cultural resulte a restricçoão de direitos legalmente adquiridos»*.

732. Ora, tal situaçoão não se encontrava contemplada na lista taxativa do n.º 1 do artigo 47.º da versão originária da proposta. Esta omissão colocava dúvidas interpretativas, que se traduziriam em problemas na aplicaçoão do diploma.

¹⁰⁹ Veja-se aqui também o disposto nos artigos 16.º e seg. do Decreto-lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, na medida em que o mesmo regula a tramitaçoão do procedimento de expropriaçoão (que, tem uma fase amigável e uma fase litigiosa, como se retira dos artigos 16.º a 21.º deste diploma).



Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

733. Um outro aspecto que mereceu atenção no âmbito do exame na especialidade, comum ao n.º 1 e ao n.º 2 deste mesmo artigo, vem na linha do posicionamento geral da mesma quanto ao papel a dar ao Conselho do Património Cultural.

734. Assim, os deputados consideram que, nos casos de aquisição ou expropriação, ao abrigo dos n.ºs 1 e 2 deste artigo 47.º, o Conselho deveria ser ouvido, sendo esta uma das formas de garantir uma maior transparência no processo e uma maior confiança, nesta matéria, por parte da população.

735. Ademais, a respeito de auscultações necessárias, alguns membros desta Comissão, atendendo ao direito comparado neste ponto, indagaram o Executivo sobre o silêncio, neste artigo, quanto à audição dos interessados.

736. Como sempre aconteceu, no diálogo frutuoso que se manteve com o Governo, este acedeu em ponderar todos os aspectos sublinhados pelos membros da Comissão e respectivas preocupações, bem como as soluções técnicas que a todo o momento a Assessoria da Assembleia apresentou com vista a melhorar a proposta de lei.

737. Na versão final da proposta de lei, foram feitos aperfeiçoamentos, ao artigo 47.º que estabelece agora que:

«Artigo 47.º

Aquisição e expropriação

1. A aquisição ou a expropriação de bens imóveis classificados ou em vias de classificação deve ser promovida pelo IC, ouvido o Conselho do Património Cultural, nos seguintes casos:

- 1) Quando por responsabilidade do proprietário, decorrente de violação grave dos seus deveres legais ou contratualizados, o imóvel corra risco sério de deterioração ou destruição;
- 2) Quando por razões jurídicas, técnicas ou científicas devidamente fundamentadas, se revele a forma mais adequada de assegurar a tutela do imóvel;
- 3) Quando a expropriação tiver sido requerida pelo proprietário.

2. Podem ainda ser adquiridos ou expropriados os imóveis situados nas zonas de protecção que prejudiquem a boa conservação dos bens imóveis classificados ou em vias de classificação, ou ofendam ou desvirtuem as suas características ou enquadramento.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

3. Às expropriações previstas na presente lei aplica-se o regime das expropriações por utilidade pública, aprovado pela Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, e desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro».

738. Como se retira da leitura desta norma, ficou por explicitar a audição dos particulares. Refira-se, porém, que a este respeito, atendendo à aplicação subsidiária do Código de Procedimento Administrativo, ela terá de ter lugar (artigos 93.º e seguintes deste Código).

739. De louvar é, merece sublinhar-se, a introdução da auscultação do Conselho do Património Cultural, o paralelismo que é feito nesta matéria entre os bens imóveis classificados e os bens imóveis em vias de classificação e, em particular, a identificação de uma forma precisa, no n.º 3 deste artigo, do regime jurídico em causa, através de uma remissão expressa para a Lei n.º 12/92/M e para o Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

740. Acresce que a introdução da alínea 3) ao n.º 1 do artigo 47.º da versão final da proposta, sugerida por esta Comissão, elimina as dúvidas indesejáveis de interpretação a que *supra* já se fez referência.

741. Importa notar que soluções semelhantes à que estão consagrada no artigo 47.º se encontram em sede de direito comparado¹¹⁰, tendo este sido um elemento adicionalmente considerado por esta Comissão.

742. **Indemnização compensatória**

743. A Comissão entendeu que alguns aspectos relativos às indemnizações previstas na proposta de lei deveriam ser clarificados. A redacção das alíneas 3) e 4) do artigo 9.º e do artigo 49.º da versão originária da proposta de lei levantavam dúvidas que era importante dissipar.

¹¹⁰ Atente-se, designadamente, ao regime jurídico português, até pela *relativa* similitude de ordenamento em matéria de princípios que guiam as expropriações e a proximidade da solução concretamente proposta pelo Executivo e aquela que, em Portugal, foi adoptada nesta matéria (v. artigo 50.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro).



[Handwritten signatures and initials]

744. O problema residia, sobretudo, na redacção inicial do artigo 49.º, que sob a epígrafe «*Indemnização compensatória*», regulava esta compensação, confundindo, no entanto, casos de indemnização que não são confundíveis: os casos de indemnização compensatória em sentido restrito e os casos de indemnização por expropriação por utilidade pública.

745. Determinava o artigo 49.º, no seu n.º 1, na versão inicial da proposta de lei, que:

«Artigo 49.º

Indemnização compensatória

1. *A fixação da indemnização compensatória prevista na presente lei, bem como da indemnização resultante de expropriação, pode ser objecto de:*

- 1) *Acordo entre o Governo da RAEM e os interessados;*
- 2) *Arbitragem, quando requerida pelos interessados e aceite pelo Secretário que tutela a área da cultura;*
- 3) *Decisão judicial».*

746. Em primeiro lugar, o artigo 47.^{o111} já faz uma remissão para o regime geral de aquisição e expropriação, desta forma não era necessário neste artigo 49.º repetir a norma relativa à indemnização.

747. Em segundo lugar, mesmo que se aceitasse uma referência no artigo em análise à indemnização derivada de uma expropriação por utilidade pública¹¹², as maiores dúvidas técnicas subsistiam.

748. Tais dúvidas prendem-se com a articulação com as três formas previstas no Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, a saber: o acordo entre o particular e a Administração, a arbitragem e a decisão judicial de fixação da indemnização por expropriação; e que não se conseguia compaginar com o estabelecido no n.º 1 do artigo 49.º da versão inicial da proposta de lei, acima reproduzido.

¹¹¹ Para cuja análise se remete.

¹¹² De modo a que, por exemplo, se concentrasse neste artigo a regulação de todas as indemnizações passíveis de serem concedidas ao abrigo da proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

749. De facto, se se ler o artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, percebe-se que, a arbitragem é um dos instrumentos, em sede de expropriação litigiosa, para a fixação da indemnização ao nível judicial, quando nesse mesmo nível, falhou o acordo entre os particulares.

750. Além disso, esta arbitragem não é requerida, antes opera por efeito da lei e do insucesso das negociações entre particular e administração. Com efeito, estabelece o referido artigo 21.º do *supra* mencionado Decreto-Lei que «Na falta de acordo sobre o valor global da indemnização, este é fixado por arbitragem, com recurso para os tribunais»¹¹³.

751. Este ponto causou, na senda de tudo quanto foi tecnicamente assinalado pela assessoria da Assembleia, e do próprio debate que teve lugar aquando da análise do artigo sobre a aquisição e expropriação (o citado artigo 47.º) da proposta de lei, dúvidas aos membros desta Comissão.

— 752. Os Deputados desta Comissão propugnaram por uma redacção clara e que não despoletasse dúvidas quanto ao âmbito de aplicação do artigo, do qual se devia extrair a menção à indemnização por expropriação.

753. É que, efectivamente, o que o artigo 49.º devia tratar, em conexão com a alínea 3) do artigo 9.º da proposta de lei (alínea 3) do artigo 11.º da versão final da mesma), era dos casos de indemnização nos quais o particular é compensado por um sacrifício ou dano que lhe é causado pela acção da Administração – acção lícita clarifique-se¹¹⁴.

754. Tal indemnização não é, como se retira do que acaba de ser dito, confundível com a indemnização por expropriação por utilidade pública, situação em que o particular vê o seu direito de propriedade sobre um bem ser-lhe integralmente retirado.

755. Esclarecido este ponto e avançadas as soluções técnicas para a resolução da questão, subsistia a preocupação desta Comissão quanto à necessidade de se determinarem

¹¹³ Sem prejuízo, sublinhe-se do disposto nos artigos 26.º e seg. do diploma ora citado.

¹¹⁴ Neste caso não se exige que o dano seja especial ou invulgar, para efeitos dos requisitos indemnizatórios, conforme decorre do regime geral da responsabilidade civil extracontratual por acto lícito de entidades públicas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures]

critérios concretos para a fixação da indemnização a título compensatório dos sacrifícios causados ao particular.

756. Mais uma vez, os já repetidamente mencionados princípios da certeza jurídica e transparência da acção da Administração enformaram todo o diálogo entre os membros desta Comissão e os representantes do Governo.

757. Note-se que, no silêncio da proposta de lei quanto a estes critérios, o regime jurídico geral do Decreto-Lei n.º 28/91/M, de 22 de Abril, quanto à responsabilidade extracontratual civil por actos lícitos, mune o aplicador da proposta de lei com alguns elementos que deverão ser considerados¹¹⁵.

758. Não será, à partida, um qualquer sacrifício que dá lugar ao direito a uma indemnização compensatória, mas terá tal sacrifício de consubstanciar a imposição de encargos «ou causado prejuízos **especiais e anormais**»¹¹⁶ (v. parte final do n.º 1 do artigo 10.º

¹¹⁵ Em direito comparado, nomeadamente no direito português, situações como as que agora se referem na proposta de lei são tratadas especificamente por «indemnizações pelo sacrifício», no âmbito mais alargado da responsabilidade das entidades públicas por actos lícitos. Note-se que esta é uma evolução que, em Portugal, data de 2007, momento em que a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, que aprova o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, foi adoptada (v. o artigo 16.º deste diploma). Também no nosso sistema jurídico as situações que correspondem materialmente a uma expropriação, nomeadamente pela privação das possibilidades de utilização de um imóvel preexistentes, terão que ser alvo de uma indemnização, em termos próximos dos previstos para as «indemnizações pelo sacrifício». Por exemplo, a proposta de lei do planeamento urbanístico, na sua versão inicial, reconhecia na alínea 1) do n.º 1 do seu artigo 54.º que um plano urbanístico pode impor restrições significativas às possibilidades de aproveitamento dos solos preexistentes, de efeitos equivalentes a uma expropriação. Trata-se daquilo que a doutrina designa como uma «expropriação do plano», que devem ser acompanhadas de indemnização, veja-se Fernando Alves Correia, Manual de Direito do Urbanismo, Vol. I, 4.ª Ed., Almedina, 2008, p. 764 e seg.. Qualquer instrumento legal que retire ao particular o pleno uso do seu direito de propriedade de forma equivalente à expropriação será equiparado à expropriação para efeitos do artigo 103.º da Lei Básica. Por exemplo, a Proposta de Lei intitulada «Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos» prevê no seu Capítulo VI um regime de desapropriação que permite a aquisição compulsiva de bens imóveis privados para fins de reordenamento dos bairros antigos. Trata-se de um mecanismo legal equivalente à expropriação legal, que priva o particular do seu direito de propriedade sobre o bem desapropriado, tendo que se respeitar o regime constitucional vigente para a expropriação, nomeadamente o direito a uma justa indemnização, paga sem demoras e livremente convertível conforme se encontra previsto no artigo 103.º da Lei Básica.

¹¹⁶ Negrilo nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

deste diploma). A estes elementos devem ser adicionados, como amiúde já se refere neste parecer, os princípios gerais do Código de Procedimento Administrativo que conformam necessariamente a acção da Administração.

759. A redacção do artigo 49.º na versão final estatui agora:

«Artigo 49.º

Indemnização compensatória

1. *A fixação da indemnização compensatória prevista na presente lei pode ser objecto de:*

- 1) *Acordo entre o Governo da RAEM e os interessados;*
- 2) *Arbitragem, quando requerida pelos interessados e aceite pelo Secretário que tutela a área da cultura;*
- 3) *Decisão judicial.*

2. *À arbitragem prevista no número anterior é aplicável o Decreto-Lei n.º 29/96/M, de 11 de Junho, com a redacção que lhe é dada pelo Decreto-Lei n.º 19/98/M, de 11 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro».*

760. Para além dos aspectos já aqui focados, o n.º 2 deste artigo foi objecto de particular atenção por parte desta Comissão.

761. Não porque esta Comissão tenha quaisquer hesitações quanto à bondade do recurso à arbitragem em sede de fixação da indemnização compensatória. As hesitações prendem-se com a já reiterada crítica feita nesta Assembleia Legislativa à demora na actualização e revisão da disciplina jurídica da arbitragem.

762. Trata-se de uma matéria a requerer urgente intervenção legislativa e o Executivo já se comprometeu com a sua revisão.

763. **Troca**

764. O artigo 48.º (Troca) da versão inicial da proposta de lei suscitou várias questões aos membros desta Comissão, cuja maior preocupação residia no receio de que o regime



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

jurídico consagrado neste artigo pudesse abrir a porta a abusos e a trocas desequilibradas entre os particulares e a RAEM, em desfavor desta última.

765. Estabelecia a versão originária do artigo que «O Governo da RAEM pode acordar com os proprietários de monumentos, de edifícios de interesse arquitectónico ou de imóveis ou terrenos incluídos em conjuntos, sítios e zonas de protecção, a troca destes por imóveis e terrenos da RAEM, no regime de concessão previsto na legislação em vigor».

766. Em primeiro lugar o normativo referia-se a «monumentos» e «edifícios de interesse arquitectónico» e não fazia antes menção a bens imóveis classificados e, evidentemente, a bens imóveis em vias de classificação.

767. Ademais, questionou-se a troca de bens imóveis, classificados ou situados em conjuntos ou zonas de protecção, por terrenos, já que não haveria propriamente uma igualdade nos bens em causa e, neste contexto, se não seria possível estabelecer os critérios que deveriam presidir à referida troca, com vista a garantir uma maior transparência no processo. Desenvolveu-se ainda uma reflexão quanto à possibilidade do Conselho do Património Cultural intervir do procedimento, emitindo um parecer, nesta matéria.

768. Além disso, importa salientar que a figura da troca¹¹⁷, em si mesma, é (e continuará a ser) regulada pela Lei de Terras¹¹⁸ (v. artigo 76.º e seguintes desta lei). Como se sabe, a Lei de Terras vigente tem sido interpretada e aplicada no sentido de que é possível uma troca de bens imóveis por terrenos, designadamente desde que à luz do seu artigo 80.º se garanta a chamada «igualdade das prestações».

769. A este respeito, sublinhe-se que, de modo a acautelar as questões suscitadas, a assessoria da Assembleia sugeriu um tratamento das duas situações, previstas em bloco no artigo 48.º da versão originária, em dois números distintos. Deste modo, quanto à troca de

¹¹⁷ Cujá existência e contornos é uma especificidade própria do regime jurídico da RAEM.

¹¹⁸ Remeta-se, por ora, para a lei vigente, a Lei n.º 6/80/M, na sua redacção actual, relembrando que o diploma foi várias vezes alterado desde então. Mas importa assinalar que, a breve trecho, uma proposta de lei, que revê integralmente o actual regime jurídico, pode vir a ser aprovada por esta Assembleia Legislativa e, subsequentemente, entrar em vigor, pelo que se remete para a proposta de lei relevante e para o parecer que a propósito desta foi elaborado.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

24
F
M

bens imóveis por terrenos a remissão continuaria a ser para a Lei de Terras, mas salvaguardando-se as devidas adaptações.

770. Ademais, no que se refere à auscultação do Conselho do Património Cultural, esta deveria ter sido ponderada pelo proponente na versão inicial – e a assessoria desta Assembleia apresentou uma proposta de redacção neste sentido. A participação deste Conselho emprestaria uma maior transparência ao processo e seria uma garantia adicional de confiança para a população quanto à prossecução do interesse público neste ponto.

30

771. Em suma, quanto a este artigo, a Comissão concluiu que seria desejável um aperfeiçoamento da sua redacção de modo a tornar clara a relação com a Lei de Terras, nomeadamente atendendo ao que foi proposto e apresentado pela assessoria desta Assembleia.

10

772. Na versão final da proposta de lei, a redacção deste artigo foi alterada tendo sido introduzidos aperfeiçoamentos com vista a dar resposta às questões suscitadas por esta Comissão.

773. O artigo dita agora que:

«Artigo 48.º

Troca

1. O Governo da RAEM, ouvido o Conselho do Património Cultural, pode acordar com os proprietários de terrenos incluídos em conjuntos, em sítios e em zonas de protecção, a troca destes por direitos sobre terrenos da RAEM, aplicando-se o regime constante da Lei de Terras.

2. O Governo da RAEM, ouvido o Conselho do Património Cultural, pode acordar com os proprietários de bens imóveis classificados ou em vias de classificação a troca destes por direitos sobre terrenos da RAEM, aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime previsto para a troca de direitos sobre terrenos constante da Lei de Terras».

774. Como se pode assim concluir a disciplina jurídica relativa à troca que está inscrita na versão final da proposta de lei acolhe as recomendações desta Comissão e julga-se ter atingido uma redacção mais apta.



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

775. **Centro Histórico de Macau**

776. O Centro Histórico de Macau constitui, pela razão da sua inscrição na Lista do Património Mundial da UNESCO, um dos vectores mais importantes da presente iniciativa legislativa. Assim a consagração na proposta de lei de um capítulo exclusivamente dedicado ao seu enquadramento legal mereceu o acolhimento da Comissão.

777. O aspecto que merece mais destaque na normação do capítulo IV da proposta de lei prende-se com o designado plano de gestão – artigo 51.º da versão inicial da proposta de lei. O n.º 3 deste artigo continha as coordenadas fundamentais quanto ao enquadramento do mencionado plano: «o plano de gestão subordina-se ao estabelecido na presente lei e às orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), devendo conter medidas específicas que garantam o uso sustentável do espaço em termos urbanos, culturais e ambientais».

778. O artigo 52.º desenhava o conteúdo do referido plano recorrendo a uma listagem exemplificativa das matérias sobre as quais deveriam cair as instruções precisas que deveriam caracterizar o plano.

779. O artigo 53.º estabelecia que até à aprovação do plano de gestão o Instituto Cultural tinha a faculdade (não a obrigação) de, em colaboração com a DSSOPT e o IACM, elaborar planos parciais para o Centro Histórico de Macau.

780. O n.º 3 do artigo 55.º estabelecia a prevalência do plano de gestão e dos planos parciais do Centro Histórico de Macau sobre os demais planos urbanísticos.

781. A assessoria desta Assembleia Legislativa sugeriu que, atendendo à importância e à força legal especial do plano de gestão, fazia todo o sentido definir o conteúdo geral do plano, o seu conteúdo material e o seu conteúdo documental emprestando assim uma maior densificação à normação legal de conformação do plano - por lhe parecer que o conteúdo elencado no artigo 52.º da versão inicial da proposta de lei tinha uma redacção demasiado vaga.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

782. Mais informou que, atenta a sua prevalência sobre os demais planos urbanísticos (plano director e planos de pormenor previstos em sede da proposta de lei relativa ao Planeamento Urbanístico), se deveria emprestar-lhe um tratamento legal equivalente àquele que em sede da proposta do Planeamento Urbanístico foi concebido para o plano director e para os planos de pormenor. Isto é, serem inscritas na proposta de lei normas jurídicas relativas ao conteúdo geral, ao conteúdo material e ao conteúdo documental do plano de gestão.

783. O conteúdo geral do plano de gestão do Centro Histórico de Macau deveria indicar por exemplo a ocupação e os usos prioritários, quais as áreas a reabilitar e as linhas estratégicas de intervenção e de requalificação urbana e paisagística.

784. O conteúdo material do plano deveria incluir a indicação das estruturas e dos imóveis que pelas suas características arquitectónicas, exteriores e interiores, deveriam ser reconstruídos ou restaurados, com recurso aos materiais e às técnicas ainda existentes ou com materiais da mesma natureza e técnicas adequadas, o alinhamento, índice de ocupação e altura máxima admissíveis nas diferentes áreas do Centro Histórico de Macau, as normas específicas de protecção e de valorização ambiental, as medidas e intervenções com vista à correcção de dissonâncias arquitectónicas relacionadas com aparelhos de ar condicionado, chaminés, condutas de extracção de fumos, antenas e gradeamentos e as regras específicas sobre equipamento urbano.

785. O conteúdo documental do plano deveria incluir o regulamento do Centro Histórico de Macau, o relatório que fundamentasse esse mesmo regulamento e a planta de condicionantes que identifica as restrições ou qualquer forma específica de aproveitamento.

786. A versão final da proposta de lei trouxe várias alterações e novidades, das quais aqui se dará conta das mais relevantes.

787. Quanto ao n.º 2 do artigo 50.º, que se refere às zonas de protecção do Centro Histórico de Macau, remete-se para o que *supra* se disse sobre o regime das zonas de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten initials and marks at the top right of the page.

protecção da proposta de lei, designadamente que nem estas zonas de protecção são obrigatórias.

788. O artigo 51.º (Plano de salvaguarda e gestão) altera a designação do plano para plano de salvaguarda e gestão, o que mereceu o acolhimento da Comissão na medida em que esta designação capta melhor a sua função.

789. O artigo 52.º (Conteúdo do plano de salvaguarda e gestão) regista, frente à versão originária, uma redacção totalmente nova. Porém, as sugestões da assessoria da Assembleia Legislativa, relativamente aos vários conteúdos do plano, não foram acolhidas.

790. Recorde-se que, quanto ao conteúdo do plano, as *Orientações Técnicas* para a Aplicação da Convenção para a Protecção do Património Mundial, de 1972, determinam no parágrafo 111, que «*Sem deixar de se reconhecer a diversidade acima referida, os elementos comuns de um sistema de gestão eficaz podem incluir: a) um conhecimento aprofundado e devidamente partilhado do bem por todas as partes interessadas; b) um ciclo oficial e não-oficial de planeamento, execução, acompanhamento, avaliação e reacção; c) a participação dos parceiros e partes interessadas; [proprietários, investidores, moradores e associações] d) a afectação de recursos necessários; e) o reforço das competências; e f) uma descrição contabilística transparente do sistema de gestão.*»

791. O parágrafo 112 daquele documento aponta que «*uma gestão eficaz deve incluir um ciclo planificado de medidas de longo prazo e quotidianas destinadas a proteger, conservar e valorizar o bem proposto para inscrição.*»

792. As novas 4 alíneas contêm aperfeiçoamentos que correspondem a várias sugestões debatidas e acordadas entre a Comissão e o proponente.

793. O artigo 54.º traduz uma importante alteração da qual já sumariamente se deu conta: os projectos do plano de salvaguarda e gestão e dos planos parciais do Centro Histórico de Macau, contrariamente à versão originária, na versão final da proposta de lei passam a ser objecto de uma consulta pública obrigatória.

Handwritten initials and marks on the right side of the page, including 'sh', 'JA', and 'Vh'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature at the top and several smaller ones below it.

794. A Comissão acolheu naturalmente esta alteração na medida em que ela concretiza o importante princípio da participação (v. alínea 6) do artigo 6.º). Adiante, porém, será necessário dar notícia da disciplina relativa à alteração do plano de salvaguarda e gestão (artigo 57.º), que esvazia parcialmente este mecanismo.

795. O artigo 55.º (Aprovação do plano de salvaguarda e gestão) foi objecto de uma alteração no seu n.º 2 que merece reparo. Na versão originária dispunha-se que «O plano de gestão e os planos parciais do «Centro Histórico de Macau» condicionam e prevalecem sobre os demais planos urbanísticos». Esta redacção inculcava a natureza especial do plano do Centro Histórico de Macau e, portanto, marcava claramente a sua primazia. Tanto que a epígrafe originária do artigo era precisamente «aprovação e prevalência».

796. A versão final ao dispor agora no n.º 2 do artigo 55.º, com a epígrafe «aprovação do planos de salvaguarda e gestão», que «Os planos urbanísticos, qualquer que seja a sua natureza, devem observar o disposto no plano de salvaguarda e gestão e nos planos parciais do «Centro Histórico de Macau» suavizou a voz do comando relativamente à versão originária deste artigo, mas não lhe alterou o conteúdo: o plano director e os planos de pormenor (planos urbanísticos) em tudo o que contrarie ou viole o plano de salvaguarda e gestão ou os planos parciais do «Centro Histórico de Macau» são ilegais por violação precisamente do n.º 2 do artigo 55.º que está inscrito em lei especial.

797. Outra novidade absoluta é a do novo artigo 56.º (Revisão) da versão final da proposta de lei que trata de disciplinar a revisão do plano de salvaguarda e gestão do Centro Histórico de Macau.

798. Com efeito, na versão originária nada se dispunha quanto à revisão deste plano, tal como nada se dispunha sobre o processo da sua adopção. Sabia-se tão só que era aprovado por regulamento administrativo, precedido de auscultação do Conselho do Património Cultural. Assim, resultava claro que a sua eventual revisão seguia as normas jurídicas que comandam a produção de regulamentos administrativos.



[Handwritten signatures and initials]

799. O novo artigo 56.º vem agora fixar que afinal o «*plano de salvaguarda e gestão deve ser revisto decorridos cinco anos*» e estabelece em três alíneas diferentes as situações que marcam o começo da contagem desse prazo.

800. É uma solução próxima da que foi adoptada para os planos director e de pormenor previstos na proposta de lei do Planeamento Urbanístico e mereceu o acolhimento desta Comissão na medida em que permite estabilidade ao plano, mas também lhe empresta a regularidade da possibilidade da sua revisão.

801. O artigo 57.º (Alteração do plano de salvaguarda e gestão) da proposta de lei é outra novidade face ao articulado originário:

«Artigo 57.º

Alteração do plano de salvaguarda e gestão

1. *Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, o plano de salvaguarda e gestão do «Centro Histórico de Macau», elaborado nos termos da presente lei, pode ser alterado quando se verificarem as seguintes situações:*

- 1) *Modificação ou extinção da classificação de bens imóveis;*
- 2) *Ocorrência de prejuízos evidentes do valor cultural dos bens imóveis classificados;*
- 3) *Alterações de natureza puramente técnica, sobretudo correcção de erros e suprimimento de omissões;*
- 4) *Prosecução do interesse público, nomeadamente para evitar ou responder à ocorrência de calamidades naturais;*
- 5) *Outros casos de força maior.*

2. *Às alterações do plano de salvaguarda e gestão são aplicáveis, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 51.º a 55.º.*

3. *Às situações previstas nas alíneas 3) a 5) do n.º 1, não é aplicável o disposto no artigo 54.º».*

802. A leitura deste novo artigo permite perceber que foi desenhado para que a alteração do plano de salvaguarda e gestão do Centro Histórico de Macau não estivesse sujeita à disciplina da sua revisão de cinco em cinco anos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

803. As diversas circunstâncias que autorizam a alteração do plano de salvaguarda e gestão encontram-se elencadas nas alíneas do n.º 1 deste artigo 57.º da proposta de lei.

804. As alíneas 2) a 5) do n.º 1 descrevem as ditas «situações» de um modo tão vago que a discricionariedade do Governo será de uma latitude enorme. Basta dar o exemplo da alínea 2): «Ocorrência de prejuízos evidentes do valor cultural dos bens imóveis classificados» ou a da alínea 3) «Alterações de natureza puramente técnicas, sobretudo correcção de erros e suprimimento de omissões».

805. Isto é, a estabilidade que o plano de salvaguarda e gestão do Centro Histórico de Macau deveria manter (cinco anos) pode ser interrompida nas situações previstas nas alíneas acima citadas.

806. O executivo apresentou um caso concreto de modo a salientar a necessidade desta nova redacção, justificação esta que foi acolhida por esta Comissão.

807. A consulta pública obrigatória do artigo 54.º, a existir uma alteração ao plano de salvaguarda e gestão, só terá lugar ao abrigo das alíneas 1) e 2) do n.º 1 do artigo 57.º (quando ocorra quer a «*modificação ou extinção de classificação de bens imóveis*» quer a «*Ocorrência de prejuízos evidentes do valor cultural dos bens imóveis classificados*»).

808. **Bens móveis classificados**

809. Na versão inicial da proposta de lei o proponente tinha inscrito no n.º 1 do artigo 59.º (Início da abertura do procedimento) um normativo em que se dispunha que «*os bens móveis de interesse cultural detidos pelos serviços públicos são objecto de classificação, sendo a abertura do respectivo procedimento da sua iniciativa*».

810. A versão final da proposta de lei consagra agora o novo artigo 58.º (Protecção legal de bens móveis), determinando claramente que «*O regime de protecção legal dos bens móveis classificados estabelecido no presente capítulo abrange exclusivamente os bens móveis detidos pelos serviços públicos*».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

811. Estava-se inequivocamente na presença de uma opção de política legislativa: o Executivo só pretendia abranger para efeitos de classificação os bens móveis que estivessem no sector público de propriedade. Excluindo assim os bens móveis detidos por particulares.

Handwritten initials.

812. É este o conteúdo normativo útil do artigo 58.º da versão final da proposta de lei. Isto é, apesar da falta de clareza do capítulo V da proposta de lei a verdade é que os bens móveis que são objecto de inventariação e de classificação, para efeito do regime jurídico da proposta de lei, são exclusivamente os detidos pelos serviços públicos.

Handwritten signature.

813. Portanto, em bom rigor, o artigo 58.º da proposta de lei deveria regular a inventariação e a classificação em sede de bens móveis que são propriedade da RAEM. Realmente, a assessoria desta Câmara chamou a atenção que na versão originária da proposta de lei os bens móveis (propriedade da RAEM) já estavam sujeitos às formas de protecção legal da inventariação e da classificação (por via dos artigos 14.º e 58.º), mas que faltava um normativo a estatuir claramente que assim era. A Comissão reconhece essa opção política do proponente na medida em que a proposta de lei tem por objecto os bens tutelados pelos serviços públicos.

Handwritten signature.

814. A assessoria da Assembleia Legislativa chamou a atenção da Comissão que apesar da sistematização do capítulo V ter sido alterada continua a verificar-se que a inventariação e a classificação não são referidas, em termos claros, como as formas de protecção legal (que o são) dos bens móveis detidos pelos serviços públicos.

815. Mais. A leitura cruzada da alínea 2) do artigo 5.º da versão final (*«Bens móveis classificados, os bens móveis de interesse cultural relevante e os bens móveis de interesse cultural relevante ligados materialmente e com carácter de permanência a um bem imóvel classificado»*) com o artigo 58.º (*«O regime de protecção legal dos bens móveis classificados estabelecido no presente capítulo abrange exclusivamente os bens móveis detidos pelos serviços públicos»*) traz uma confusão perfeitamente evitável.

816. Como *supra* se referiu, o proponente define inaptamente os bens móveis classificados (v. alínea 2) do artigo 5.º) ao pretender que estes são constituídos por duas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

categorias: (i) a dos bens móveis de interesse cultural relevante e (ii) a dos bens móveis de interesse cultural relevante ligados materialmente e com carácter de permanência a um bem imóvel classificado.

817. Ora não há duas categorias de bens móveis classificados. Só há uma: a dos bens móveis de interesse cultural relevante aferido nos termos do n.º 2 do artigo 2.º. Como é evidente, um determinado bem móvel não é um «bem móvel classificado» porque está ligado materialmente e com carácter de permanência a um bem imóvel classificado.

818. Um determinado bem móvel ligado materialmente e com carácter de permanência a um bem imóvel classificado só é classificável como «bem móvel classificado» se e na medida em que for um bem móvel com interesse cultural relevante (nos termos do n.º 2.º do artigo 2.º).

819. Há aqui eventualmente uma perspectiva errada: o objecto de culto só será passível de ser classificado como «bem móvel classificado» se se verificar que, para os efeitos do n.º 2 do artigo 2.º, é dotado de interesse cultural relevante e não porque esteja ligado materialmente a um bem imóvel classificável.

820. O n.º 1 do artigo 61.º refere que «a protecção dos bens móveis de interesse cultural relevante [que agora são só os de propriedade da RAEM] assenta na inventariação com vista à sua conservação e promoção, de forma a evitar a respectiva perda ou deterioração.». Assim redigido o normativo parece inculcar que estes bens só tem uma forma de protecção legal: a da inventariação.

821. Todavia, o artigo 62.º vem ainda aditar a outra forma de protecção dos bens móveis: a classificação.

822. O artigo 60.º da proposta de lei corresponde ao artigo 57.º da versão originária com a alteração que resulta do seu n.º 2 corresponder ao n.º 1 do artigo 58.º da versão originária: a classificação de bens móveis pode incidir sobre universalidades de facto (acervos, colecções ou fundos) cujas partes não devem ser separadas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large 'F' and several other illegible marks.

823. O artigo 61.º da proposta de lei corresponde, com alterações significativas, ao artigo 14.º da versão originária.

824. Uma das alterações com mais impacte é que a inventariação dos bens móveis deixa de constituir uma competência do Instituto Cultural. É que aquele artigo 14.º atribuía a competência para a inventariação tanto ao Instituto Cultural como aos demais serviços públicos. Os n.ºs 2 e 3 do artigo 61.º determinam agora que essa competência é tão só dos serviços públicos que detenham bens móveis de interesse cultural relevante. O Instituto Cultural limita-se a formular e a divulgar os modelos e as instruções para a feitura do inventário e presta apoio.

825. O artigo 64.º da proposta de lei frente ao artigo 60.º da versão originária consagra também alterações que aqui importa salientar. A mais importante é que o dever de conservação dos bens móveis fica agora também restrito aos bens móveis classificados, ou em vias de classificação, detidos pelos serviços públicos.

826. Na versão originária da proposta de lei se consagrava o capítulo VIII dedicado aos Museus, bibliotecas e arquivos. Todavia, no decurso do exame na especialidade houve oportunidade de perceber que, em bom rigor, este capítulo com três artigos continha normativos cujo conteúdo não relevava para efeitos de salvaguarda e valorização do património cultural ou eram a simples repetição daquilo que já está regulado no nosso sistema jurídico. Neste sentido a Comissão e o Executivo acordaram em eliminar este capítulo.

827. **Património arqueológico**

828. O capítulo VI da versão final regista igualmente alterações consideráveis face ao capítulo VI da versão originária, desde logo porque a sua designação é agora, e bem, «património arqueológico» em substituição da expressão «vestígios arqueológicos».

829. Em primeiro lugar, destaque-se que o artigo 15.º da versão originária (Deveres especiais relativos aos bens arqueológicos) corresponde, com alterações significativas, ao novo artigo 66.º dirigido aos deveres especiais das entidades públicas. Com efeito, se se pode



afirmar que o n.º 1 do artigo 66.º mantém a redacção do n.º 1 do artigo 15.º da versão originária, já os n.ºs 2 e 3 sofreram modificações assinaláveis e foram fundidos no n.º 2 do artigo 66.º. Comparem-se pois as redacções nesse tocante:

«Artigo 15.º

Deveres especiais relativos aos bens arqueológicos

1. *Constituem particulares deveres do IC:*
 - 1) *Criar, manter e actualizar o inventário do património arqueológico;*
 - 2) *Promover ou autorizar a realização de trabalhos arqueológicos.*
2. *Constitui particular dever da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, adiante designada por DSSOPT, certificar-se de que as obras por si licenciadas e que envolvam transformação, escavação, revolvimento ou remoção do solo, subsolo ou em meio submerso, bem como as obras de demolição ou modificação, garantem a possibilidade de identificação, estudo e recolha de vestígios arqueológicos.*
3. *O disposto no número anterior é aplicável, com as necessárias adaptações, a todos os serviços públicos e entidades concessionárias de serviços públicos com intervenção nas obras públicas da RAEM.*

Artigo 66.º

Deveres especiais dos serviços públicos

1. *Constituem especiais deveres do IC:*
 - 1) *Criar, manter e actualizar o inventário do património arqueológico da RAEM;*
 - 2) *Promover ou autorizar a realização de trabalhos arqueológicos.*
2. *Constitui dever especial dos serviços públicos competentes e das entidades concessionárias certificar-se de que as respectivas obras e intervenções, bem como as por si licenciadas ou adjudicadas, que envolvam transformação, escavação, revolvimento ou remoção do solo, subsolo ou em meio submerso, bem como as obras de demolição ou modificação, garantem a possibilidade de identificação, estudo e recolha de objectos e vestígios arqueológicos».*

830. Note-se que o n.º 3 do artigo 15.º da versão originária operava com as devidas adaptações a extensão daquele dever particular da DSSOPT aos outros serviços públicos e às entidades concessionárias.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

831. Isto é, o proponente consciente que os outros serviços públicos e as entidades concessionárias não têm competência para licenciar obras atribuíam-lhes um dever particular de proteger o património arqueológico no âmbito da sua intervenção em obras públicas.

832. É que o n.º 3 do artigo 15.º operava uma extensão daquele dever particular da DSSOPT aos outros serviços públicos e às entidades concessionárias referindo expressamente «com as devidas adaptações», o que remetia imediatamente para a ideia de ter que se adaptar aquele dever particular às competências que outros serviços públicos e as entidades concessionárias detêm em matéria de obras públicas (que não inclui naturalmente o licenciamento). Com a nova redacção do n.º 2 do artigo 66.º só por interpretação mais exigente lá se chega.

833. **Património cultural intangível**

834. Conforme já se teve oportunidade de referir a inclusão do património cultural intangível no conceito de património cultural mereceu o acolhimento por parte dos membros da Comissão e a concordância técnica por parte da assessoria desta Assembleia Legislativa.

835. A assessoria da Assembleia Legislativa, todavia, sugeriu à Comissão e ao proponente que se equacionasse a possibilidade do tratamento legislativo da matéria do património cultural intangível ser objecto de uma lei própria, autónoma da do património cultural material imóvel e móvel, tal como sucede na República Popular da China e na República Portuguesa.

836. A razão de ser desta sugestão assentava nas diferentes técnicas legislativas reclamadas para o património cultural material e para o património cultural intangível, sendo que se identificavam várias insuficiências no articulado da proposta de lei.

837. O Executivo admitiu a possibilidade de inserir as alterações que se considerassem idóneas em ordem a tratar da matéria do património cultural intangível na presente iniciativa legislativa, mas declinou a sua autonomização da presente proposta de lei. A Comissão aceitou esta abertura do Executivo para a introdução de alterações na medida em que



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

permitia a manutenção no articulado de uma matéria que tinha merecido a concordância dos Deputados em sede de apreciação na generalidade.

838. Assim, registam-se na versão final da proposta de lei um conjunto razoável de alterações que compete aqui resumir.

839. No artigo 71.º da versão final, que corresponde ao artigo 67.º da versão originária, consagra-se um novo n.º 2 que estabelece que *«Para efeitos de aplicação da presente lei, apenas se considera património cultural intangível o património que se mostre compatível com as disposições legais da RAEM e com as convenções internacionais que se apliquem na RAEM em matéria de direitos humanos, bem como com as exigências de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos»*.

840. Este normativo foi sugerido por esta Comissão em ordem a conformar o âmbito do património cultural intangível com um vector da sua definição na parte final do parágrafo 1 do artigo 2.º da Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, de 2003, que, por sua vez dispõe que *«para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o património cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável»*.

841. O novo artigo 72.º (Forma de salvaguarda) corresponde com alterações ao artigo 69.º (Inventariação) da versão originária. Estatui-se agora acertada e claramente qual é a forma de protecção do património cultural intangível: a inventariação, já que, conforme já *supra* se deu notícia, também a Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, de 2003, determina no parágrafo 3 do seu artigo 2.º que *«entende-se por "salvaguarda" as medidas que visam garantir a viabilidade do património cultural imaterial, tais como a identificação, a documentação, a investigação, a preservação, a protecção, a promoção, a valorização, a transmissão – essencialmente por meio da educação formal e não-formal – e revitalização deste património nos seus diversos aspectos.»* O artigo 12.º da mesma Convenção, relativa a inventários, determina que *«para assegurar a identificação, com fins de salvaguarda, cada Estado Parte estabelecerá um ou mais inventários do património imaterial*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

presente no seu território, com a participação das comunidades, grupos e organizações não-governamentais pertinentes».

842. É ainda em cumprimento desta obrigação que o n.º 2 do artigo 72.º inscreve um novo normativo «A identificação do património cultural intangível da RAEM, com vista à respectiva salvaguarda, tem por base a elaboração e actualização regular do respectivo inventário».

843. O n.º 3 do artigo 72.º corresponde ao n.º 2 do artigo 69.º da versão originária. Tal como o n.º 4 corresponde ao n.º 3 do artigo 69.º. Relativamente ao n.º 4 do artigo 72.º, a assessoria desta Assembleia sugeriu que se previsse que os elementos materiais que são o suporte das manifestações do património cultural intangível fossem objecto de protecção através dos normativos que se dirigem à salvaguarda dos bens tangíveis. Esta recomendação não foi atendida pelo proponente, mas julga-se que por via de interpretação se conclui facilmente que só assim pode ser.

844. O novo artigo 73.º (Deveres especiais) da proposta de lei corresponde ao artigo 68.º da versão originária tendo-se alterado a epígrafe e aperfeiçoado a sua redacção.

845. O novo artigo 75.º inscreve uma sugestão desta Comissão no sentido de consagrar, em sede do procedimento de inventariação do património intangível, uma norma que identificasse a quem é que pode pertencer a iniciativa de propor a inventariação dos bens intangíveis. Matéria em que a versão originária era totalmente omissa. O Governo concordou e, em linha com a Convenção de 2003, determina-se agora que «A iniciativa para a inventariação pertence ao IC, a outros serviços públicos, a comunidades, grupos ou indivíduos.». Quanto a este aspecto em particular remete-se para o que *supra* já se disse sobre o procedimento administrativo para os vários segmentos de património cultural.

846. O artigo 76.º da versão final foi desenhado, com aperfeiçoamentos, sobre o artigo 71.º da versão originária. E consagra-se agora um novo normativo, o n.º 3, que atribui ao Conselho do Património Cultural a competência de emitir parecer sobre as propostas de inventariação.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

847. O artigo 77.º é também uma novidade da versão final na medida em que, como já se deu notícia, na versão originária da proposta de lei não se consagrava claramente a existência de um inventário do património cultural intangível - quando a Convenção de 2003 expressamente determina a obrigatoriedade não só de inventariar (que já constava da versão originária) como a de se consagrar formalmente um ou mais inventários.

848. Neste sentido, esta Comissão recomendou, e o executivo aceitou, que a proposta de lei consagrasse expressamente a figura do inventário do património cultural intangível que é naturalmente a consequência da inevitável forma de protecção que é a inventariação.

849. O inventário do património cultural intangível é uma competência do Instituto Cultural e este aspecto merece destaque porque em conjunto com o inventário do património arqueológico são os únicos que são da responsabilidade daquele Instituto.

850. O artigo 78.º (Salvaguarda urgente) é mais uma novidade da versão final que nasceu de uma sugestão desta Comissão, com apoio na Convenção de 2003, designadamente no seu artigo 17.º, e que o Executivo aceitou inscrever na proposta. Julga-se que é um instrumento que se pode revelar útil para a salvaguarda de determinados bens intangíveis que estejam em risco de se perder.

851. O artigo 79.º da versão final assenta sobre o artigo 72.º da versão originária e deve ser analisado à luz das alterações introduzidas à versão originária da proposta de lei. Efectivamente, como já se referiu, o proponente não consagrava para o património cultural intangível expressamente a figura do inventário. Previa a actividade de inventariação, mas não criava o inventário.

852. O proponente consciente deste desvio à Convenção de Salvaguarda do Património Mundial Imaterial, de 2003, criou como expediente a Lista de Património Cultural Intangível que, apesar da designação, não se confunde evidentemente com a Lista de Património Cultural Imaterial Mundial da UNESCO.

853. Ora, quando na versão final o Governo acabou por consagrar a figura obrigatória do inventário deveria ter eliminado a Lista de Património Cultural Intangível da RAEM.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

854. Porque, efectivamente, não se percebe como é que para além do inventário obrigatório do património cultural intangível, haja ainda a Lista de Património Cultural Intangível (de valor meramente interno da RAEM). Mas a verdade é que o proponente insistiu em manter a Lista.

855. Muito embora na versão originária ainda que não se consagrasse a figura do inventário, o expediente da Lista do artigo 72.º determinava a obrigatoriedade da consulta pública das propostas de inscrição naquela Lista. Era de resto a única consulta pública obrigatória em toda a versão originária da proposta de lei.

856. Na versão final decidiu o Executivo manter a consulta pública obrigatória no n.º 3 do agora artigo 79.º.

857. Os artigos 80.º, 81.º e 82.º da versão final da proposta de lei correspondem aos artigos 73.º, 74.º e 75.º, respectivamente da versão originária.

858. **Regime sancionatório**

859. A Comissão emprestou particular atenção às normas que, dispersas ao longo da versão inicial da proposta lei, consagravam infracções administrativas e ao capítulo sancionatório¹¹⁹, que, sistematicamente localizado na parte final da proposta, estava relacionado com aquelas normas.

860. Considerando que os mecanismos sancionatórios são, como foi de algum modo observado pela Comissão, uma das *alavancas* que permite, na prática, a aplicação (eficaz) de um regime como o da salvaguarda do património cultural, quer pela sua vertente preventiva – essencial para a salvaguarda de património cultural, como bem se compreende¹²⁰ –, quer pela sua vertente punitiva em sentido próprio, não é de estranhar a especial e profunda

¹¹⁹ Incluindo aqui, como será analisado, a tutela penal referente à salvaguarda do património cultural.

¹²⁰ Veja-se, a este propósito, José Casalta Nabais, «O quadro jurídico do património cultural», in REVISTA DE LEGISLAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO, n.º 3960, 2010, p. 155 e seg. (em particular, p. 170).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

ponderação que esta matéria recebeu, pela Comissão, ao longo da análise na especialidade da proposta de lei¹²¹.

861. Importa a título introdutório assinalar que ao nível sancionatório, e na senda de soluções preconizadas em outros ordenamentos jurídicos^{122 123}, a proposta de lei prevê, desde a sua versão inicial, uma tutela de cariz penal (v. artigos 88.º a 91.º da versão originária) e uma tutela de cariz administrativo (v. artigos 92.º a 95.º da versão originária).

862. Deixando por ora de parte a análise da secção relativa à tutela penal, na medida em que as primeiras questões suscitadas pelos membros da Comissão se centraram nas infracções administrativas, até porque a ordem sistemática da proposta de lei¹²⁴ a isso convidava, comece-se pela análise destas e do regime jurídico a elas respeitante.

863. **Regime das infracções administrativas**

864. Desde logo, e em primeiro lugar, os membros da Comissão apresentaram fortes reservas quanto à solução de sistemática plasmada na proposta de lei nesta matéria e cujo impacte na percepção do regime jurídico em causa era considerável.

¹²¹ Sublinhe-se, aliás, que, no «Documento de Enquadramento da Proposta de lei de Salvaguarda de Património Cultural», datado 2008 e preparado pelo Grupo de Trabalho para a Elaboração da Legislação de Salvaguarda do Património Cultural para efeitos de elaboração da proposta de lei sobre a matéria, a qual foi a consulta pública em 2009, a questão da criação e reforço das infracções administrativas em relação ao património cultural foi uma das questões singularizadas (cf. ponto 21 do referido documento).

¹²² Como é o caso do regime jurídico português. A este respeito, vejam-se os artigos 100.º e seg. da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, que estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural; bem como os artigos 28.º e seg. do Decreto-lei n.º 140/2009, de 15 de Junho, que desenvolve o regime jurídico da Lei n.º 107/2001.

¹²³ Solução que, aliás, vai ao encontro do integral respeito pela intervenção apenas em última análise do direito penal e a relação entre este e o direito punitivo de natureza administrativa. Veja-se por exemplo, Américo Taipa de Carvalho, DIREITO PENAL, PARTE GERAL, QUESTÕES FUNDAMENTAIS, TEORIA GERAL DO CRIME, 2ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, p. 117 e seg..

¹²⁴ Como já referido, parte do regime sancionatório encontrava-se, sistematicamente, no final da lei, e, aí, estavam as condutas criminalmente punidas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

865. De facto, o Executivo, na versão inicial da proposta de lei, optou por dispersar, ao longo do texto normativo, as várias condutas proibidas por lei¹²⁵ e, como tal, consideradas e punidas como infracções administrativas.

866. No entanto, a leitura das normas tipificadoras destas condutas permitia uma visão meramente parcial do regime jurídico relevante, pois parte substancial do mesmo – como, por exemplo, as regras relativas ao procedimento, à punição da negligência, às sanções acessórias que poderiam ser aplicadas (vejam-se, respectivamente, os artigos 92.º, 93.º e 94.º da versão inicial da proposta) – encontrava-se regulado separadamente. O resultado desta opção era que o intérprete e o aplicador da futura de lei, em termos de compreensão global do regime jurídico, ficavam obrigados a fazer uma leitura simultânea de todas estas normas.

867. Dito isto por outras palavras, o regime jurídico das infracções administrativas não se encontrava concentrado sistemática e formalmente, não sendo possível compreender o mesmo na sua integralidade lendo apenas a secção II do capítulo X da versão inicial da proposta de lei; ou, de outra perspectiva, lendo apenas as diferentes normas onde se tipificavam as condutas punidas pela lei.

868. Os membros desta Comissão consideravam que deveria proceder-se a uma unificação sistemático-formal no capítulo sancionatório da proposta de lei, incluindo nessa sede todos os aspectos com ele conexos, independentemente da sua natureza penal ou administrativa.

869. Além deste aspecto formal, e ainda a respeito do regime jurídico das infracções administrativas, os membros da comissão colocaram dúvidas de natureza material.

870. Assim, os membros desta Comissão questionaram se algumas condutas deveriam ser punidas a título de mera infracção administrativa, ou se, em alguns casos, a opção

¹²⁵ A saber: n.º 2 do artigo 10.º, n.º 6 do artigo 32.º, n.º 7 do artigo 34.º, n.º 2 do artigo 35.º, n.º 9 do artigo 37.º, n.º 2 do artigo 46.º, n.º 2 do artigo 63.º, n.º 5 do artigo 64.º, todos da versão inicial da proposta de lei. Finalmente, a título supletivo, atente-se também ao artigo 95.º da mesma versão da proposta de lei, o qual estabelece que os restantes casos de violação da proposta são punidos com «multa de 2000 a 50 000 patacas ou de 10 000 patacas a 250 000 patacas, conforme [fosse] praticada por pessoa singular ou colectiva».



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

legislativa deveria ir no sentido da criminalização. Tal reflexão foi formulada a propósito do desrespeito por uma ordem de embargo de obras¹²⁶, sobretudo atendendo ao facto de, como se verá mais adiante, o incumprimento de uma ordem de reconstrução ou demolição ditada ao abrigo da proposta de lei ser punido a título de crime de desobediência qualificada (artigo 90.º da versão inicial da proposta de lei).

871. Ademais, alguns membros desta Comissão reflectiram igualmente se, em determinados casos, a moldura punitiva prevista pelo Executivo seria suficientemente dissuasora, quando o infractor for um particular – pessoa singular ou colectiva – com meios financeiros avultados¹²⁷. Ainda no contexto desta reflexão, sobre as sanções a aplicar às infracções administrativas, os deputados ponderaram ainda se se justificavam molduras com mínimos e máximos de multa tão distantes entre si, como acontecia na proposta de lei na sua versão originária¹²⁸.

872. No que se refere às questões sistemático-formais, bem como à ponderação de opções de política legislativa (e.g. elevação a crime de determinadas condutas ou elevação de moldura punitiva a título de multa) o Governo indicou que iria considerar as posições expressas pelos membros da Comissão.

¹²⁶ Coteje-se o n.º 2 do artigo 46.º da versão inicial da proposta de lei.

¹²⁷ Para alguns membros desta Comissão, os valores das multas consagradas na proposta de lei seriam pouco significativos quando a acção fosse praticada por tais pessoas. Importa notar, neste contexto, que em matéria de infracções administrativas, a acção das pessoas colectivas é punida, sendo este um princípio geral há muito consagrado na ordem jurídica da RAEM (v. artigo 4.º do Regime Geral de Infracções Administrativas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro). Diferente é a questão da responsabilidade penal das pessoas colectivas como se desenvolverá mais adiante neste parecer.

¹²⁸ Na realidade, tal diferença ocorria na generalidade das molduras respeitantes às multas consagradas na proposta de lei. Sem prejuízo disto, constituem exemplos onde esta diferença, entre o mínimo e o máximo da multa a aplicar, é mais evidente casos como os da realização de obras ou intervenções em património cultural imóvel sem a devida licença ou em desconformidade com o projecto aprovado, punida com uma «*multa de 50 000 patacas a 1 000 000 patacas e de 200 000 patacas a 2 000 000 patacas, conforme [fosse] praticada por pessoa singular ou colectiva*» (v. n.º 9 do artigo 37.º da versão inicial da proposta de lei); ou da violação de obras embargadas ao abrigo da proposta de lei, punida com uma «*multa de 200 000 patacas a 2 000 000 patacas e de 500 000 patacas a 4 000 000 patacas, conforme [fosse] praticada por pessoa colectiva ou pessoa singular*» (v. n.º 2 do artigo 46.º da versão inicial da proposta de lei).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

873. No que se refere à questão da diferença entre os mínimos e os máximos de multa passíveis de ser aplicados, expôs o Executivo que o âmbito de aplicação subjectivo desta proposta de lei é amplo, abarcando desde o normal particular – seja pessoa singular ou colectiva - àquele que possui avultados meios financeiros. A diferença entre níveis de mínimos e máximos de moldura sancionatória permitirá ao aplicador da lei atender ao caso em concreto, quer do ponto de vista da infracção em si mesma (cujo grau de gravidade pode ser diferente), como também do ponto de vista do impacte da multa em si mesma sobre o infractor, considerando todos os elementos do caso.

874. Regime Penal

875. No que se refere à secção referente à tutela penal (v. secção I do capítulo X da versão inicial proposta de lei), o texto normativo em análise consagra, desde a sua versão inicial, uma norma na qual se estabelece uma relação expressa com o Código Penal, indicando que «aos crimes praticados contra o património cultural aplicam-se as disposições previstas no Código Penal¹²⁹, com as especialidades constantes da presente lei»¹³⁰ (v. artigo 88.º da versão inicial da proposta de lei). Esta encontra eco em outros ordenamentos jurídicos¹³¹.

¹²⁹ Relevam aqui, por exemplo, os artigos 197.º e 198.º (furto e furto qualificado), o artigo 204.º (roubo) e os artigos 206.º e 207.º (crime de dano e dano qualificado) deste Código.

¹³⁰ Note-se que a mais-valia de uma solução técnica como a que foi adoptada pelo Executivo, em termos de conexão entre o regime da salvaguarda do património cultural e o Código Penal, é a de deixar alguma margem interpretativa ao aplicador da lei. Deste modo, neste parecer, não se tem uma pretensão de referência exhaustiva das normas do Código Penal que podem ter relevância em sede da salvaguarda do património cultural, mas antes referir os artigos a que os membros desta Comissão deram mais atenção, na medida em que, de algum modo, são os que mais comumente serão chamados à colação e, ademais, colocaram dúvidas interpretativas.

¹³¹ Como seja o português, que consagra uma solução em tudo semelhante àquela ora contemplada na proposta de lei apresentada pelo Executivo, no artigo 100.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

876. Faça-se uma nota aqui, sublinhando que o Código Penal não é de modo algum silencioso quanto à questão do património cultural. Efectivamente, o legislador penal integrou aspectos que se relacionavam com esta matéria, de forma menos ou mais directa¹³².

877. O que o Executivo procurou fazer, como foi indicado a esta Comissão e de algum modo se retira da nota justificativa da proposta¹³³, foi modernizar alguns aspectos desta matéria de modo a dar uma resposta aos desafios que hoje se colocam em matéria de salvaguarda do património cultural e, simultaneamente, cobrir situações que até ao momento não estão cobertas pelo Código Penal ou por legislação avulsa vigente. Assim, o património cultural passa a beneficiar de uma «(...) tutela indirecta ou reflexa em que os clássicos crimes contra o património (e.g. o furto e o dano) já abrangem, só por si, as múltiplas hipóteses de lesão das coisas de valor cultural, como goza também (...) de tutela penal directa (...) mediante a precisão de tipos de crime especialmente dedicados à tutela do património cultural qua tale»¹³⁴.

878. Ora, através do artigo 88.º da versão inicial da proposta o Governo pretendia estabelecer a conexão entre a proposta de lei e o Código Penal e, mormente através da sua parte final, integrar os conceitos jurídicos plasmados na proposta no exercício interpretativo das normas daquele Código, quando as mesmas tipificam as condutas relevantes para a matéria em apreço, isto é, quando estas sejam «*contra o património cultural*».

879. Acontece que sendo esta uma possibilidade técnica, entre outras¹³⁵, de consagrar uma tutela penal¹³⁶ em matéria de salvaguarda de património cultural, a preocupação dos

¹³² Veja-se em particular a alínea d) do n.º 2 do artigo 198.º, relativa ao furto qualificado de coisa móvel alheia que possua importante valor científico, artístico ou histórico e se encontre em colecção ou exposição públicas ou acessíveis ao público; ou as alíneas b) ou d) do artigo 207.º, referentes, respectivamente, ao dano qualificado de monumento público e ao dano qualificado de coisa pertinente ao património cultural e legalmente qualificada.

¹³³ Ver p. 4 desta nota, na sua versão portuguesa.

¹³⁴ Paulo de Sousa Mendes, «A Tutela Penal do património Cultural», in DIREITO DA CULTURA E DO PATRIMÓNIO CULTURAL, Carla Amado Gomes e José Luís Bonifácio Ramos (Org.), ICJPDFL, Lisboa, 2011, p. 465.

¹³⁵ Uma outra solução técnica possível teria sido a de criar tipos criminais específicos para o património cultural, revogando no Código Penal as referências que nele são feitas ao património



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

membros da Comissão centrou-se em certificarem-se que a proposta de lei do Governo (quer por via da conexão estabelecida com o Código Penal, quer por via da consagração de tipos criminais novos específicos relativos ao património cultural), abrangia e contemplava o que tem vindo a ser considerado como essencial nesta matéria¹³⁷.

880. Passando a concretizar.

881. Ao nível da conexão com o Código Penal, a atenção dos membros desta Comissão focou-se em particular em eliminar algumas dúvidas que poderiam surgir na interpretação das normas relevantes.

882. Considerando que o Código Penal continha já alguns elementos em sede de salvaguarda do património cultural, importou a esta Comissão clarificar como seria realizada a interpretação dos conceitos ali plasmados, na medida em que não se opera qualquer alteração ao nível do Código.

883. Mais. Esta Comissão quis certificar-se que certas condutas tipificadas no Código Penal seriam consideradas como crime, mesmo quando o infractor é o proprietário ou o detentor de um qualquer outro direito real sobre o bem em causa¹³⁸. Neste caso, o exemplo em que a reflexão da Comissão se baseou foi o da destruição de um bem classificado, ou em vias de classificação, pelo seu proprietário. Nesta situação - exemplo, aliás, paradigmático na

cultural; ou a inserção dos tipos criminais próprios no Código Penal, à semelhança, por exemplo do que se fez em Espanha. Qualquer uma destas soluções seriam mais complexas, implicando portanto a alteração do próprio Código Penal; o Executivo optou, neste ponto, por seguir de perto o regime jurídico português em vigor, que, como reiteradamente se vem indicando foi a principal matriz desta proposta de lei. Sobre esta matéria, veja-se, designadamente, Maria Fernanda Palma, «Protecção penal dos bens culturais numa sociedade multicultural», in DIREITO DO PATRIMÓNIO CULTURAL, (Org. Jorge Miranda *et al*), INA, Oeiras, 1996, p. 375 e seg. (em particular a p. 390).

¹³⁶ Denote-se que esta Assembleia tem sempre uma especial preocupação no que se refere às soluções de política legislativa ao nível da tutela penal propugnadas nos diferentes diplomas legais e como as mesmas se concretizam ao nível técnico, tendo em atenção que ao impacte da referida tutela na esfera do particular. Sobre esta matéria, veja-se Manuel António Lopes Rocha, «A Função de Garantia da Lei Penal e a Técnica Legislativa», in CADERNOS DE CIÊNCIA DE LEGISLAÇÃO, 6 (1993), p. 25 e seg..

¹³⁷ Ver, nomeadamente, Maria Fernanda Palma, *ob. cit.*

¹³⁸ Valendo aqui a extensão prevista no artigo 13.º da proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

reflexão sobre esta matéria¹³⁹ - tal conduta pode vir a ser considerada crime, nomeadamente, à luz na alínea d) do n.º 1 do artigo 207.º do Código Penal, já citado. Esta conclusão extrai-se da interpretação conjunta das normas do Código Penal¹⁴⁰ e da já referida integração dos conceitos que, por via da proposta de lei, passam a integrar a ordem jurídica da RAEM.

884. Este exercício interpretativo far-se-á sempre que a conduta diga respeito ao património cultural (seja «*praticada contra*» este, nos termos da proposta de lei) e se encontre tipificada no Código Penal¹⁴¹.

885. Analisada que está a questão primordial da relação entre a proposta de lei e o Código Penal, importa agora tecer algumas considerações quanto aos tipos criminais criados de novo pela proposta de lei.

886. Assim, atendendo à especificidade da matéria da salvaguarda do património cultural, em particular do património cultural arqueológico, a versão inicial da proposta de lei, no seu artigo 89.º, punia a destruição, o roubo ou o furto de «*vestígios arqueológicos*».

887. Se esta Comissão nada tinha a opor quanto à opção legislativa de fundo (subjacente a uma tipificação autónoma das condutas relativas ao património arqueológico), verdade é que a norma ao nível técnico padecia de algumas insuficiências - decorrentes de problemas conceptuais de redacção do capítulo VI onde se encontravam menções a «*outros objectos de valor arqueológico*» e a «*achados arqueológicos*» (v. n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 64.º e artigo 65.º da versão inicial da proposta). Ora, a harmonia conceptual exigida pelo princípio da

¹³⁹ Tendo atenção à similitude das soluções preconizadas em Portugal e na RAEM, veja-se Paulo Pinto de Albuquerque, COMENTÁRIO AO CÓDIGO PENAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DA CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM, Universidade Católica Editora, 2ª Ed., Lisboa, 2010, pp. 669 e seg.; bem como Paulo de Sousa Mendes, *ob. cit.*, em particular p. 476.

¹⁴⁰ Em concreto, ao nível interno do Código Penal, do confronto dos seus artigos 206.º e 207.º e, neste último, da letra das alíneas a) e d).

¹⁴¹ Retira-se, pois, e em suma, desta análise - feita ao longo das reuniões entre os membros desta Comissão e os elementos do Governo e respectivas assessorias -, e como vem sendo referido, que a forma como, na proposta de lei, opera a conexão com o Código Penal aponta para que a proposta de lei passe a ser o quadro o normativo-conceptual a considerar, aquando da aplicação do Código Penal, sempre que a conduta em causa seja «*contra o património cultural*». Julga poder extrair-se uma conclusão semelhante da leitura de Paulo Pinto de Albuquerque, *ob. cit.*, p. 670.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

tipicidade em matéria penal convidava a um maior rigor. Acresce que algumas dúvidas foram igualmente colocadas quanto à necessidade de se prever especificamente o furto e o roubo dos bens que integram o património arqueológico, considerando o âmbito das normas do Código Penal relevantes.

888. A Comissão solicitou, assim, ao Executivo que atendesse a estes elementos e reflectisse sobre os mesmos, pedidos estes a que o Executivo acedeu.

889. Além desta tipificação específica, a proposta de lei, no respeito pelos imperativos do Código Penal (v. artigo 312.^o¹⁴²), punia na sua versão inicial, como crime de desobediência qualificada, o desrespeito de uma ordem de reconstrução ou de uma ordem de demolição (fazendo-se uma leitura conjugada dos artigos 45.^o e 90.^o da versão inicial da proposta de lei).

890. Tal criminalização – e lembre-se aqui que alguns membros desta Comissão consideraram que o desrespeito de um embargo também deveria ser criminalmente punido – tinha subjacente, como foi discutido entre os membros desta Comissão e os representantes do Executivo, a concepção de que alguns casos de desrespeito de ordens emitidas ao abrigo da proposta de lei são de tal modo graves, atendendo às consequências que poderiam ter ao nível da salvaguarda efectiva do património cultural, que devem ser criminalmente punidas¹⁴³. Note-se, por exemplo, os efeitos que o desrespeito por uma ordem de cessação de destruição de um templo pode representar a perda definitiva de património cultural imóvel.

891. Ainda em sede de reflexão sobre as condutas tipificadas ou a tipificar como crimes no contexto da salvaguarda do património cultural, o silêncio da proposta de lei quanto ao

¹⁴² O Código Penal nesta matéria impõe, no n.º 1 deste artigo, que «[q]uem faltar à obediência devida a ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competentes, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se: a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; ou b) Na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação». A este imperativo acresce, no n.º 2 do mesmo artigo, a indicação que a “pena é de prisão até 2 anos ou de multa até 240 dias nos casos em que uma disposição legal cominar a punição da desobediência qualificada».

¹⁴³ Quanto a esta matéria, veja-se, por exemplo, Jorge Figueiredo Dias, DIREITO PENAL, PARTE GERAL, TOMO I, QUESTÕES FUNDAMENTAIS, A DOUTRINA GERAL DO CRIME, Coimbra Editora, 2.ª Ed., Coimbra, 2007, p. 43 e seg..



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

crime da exportação ilícita de bens classificados causou alguma estranheza aos membros desta Comissão e levou a um intenso diálogo com o Governo.

892. Este facto radicou em três razões essenciais.

893. Em primeiro lugar, porque o fenómeno da exportação ilícita de bens classificados (ou em vias de classificação) tem vindo a adquirir dimensões significativas em todo o mundo¹⁴⁴, sendo de há uns anos a esta parte objecto de uma particular preocupação por parte de outros ordenamentos jurídicos, mormente na Ásia¹⁴⁵, e pela comunidade internacional no seu todo¹⁴⁶.

894. Em segundo lugar, na medida em que a proposta de lei tratava a questão da exportação de bens móveis (v. artigo 61.º da versão inicial da proposta de lei), sinalizando que havia restrições nesta matéria, a verdade é que ao nível das consequências inscritas para a sua eventual violação apenas se podia retirar uma possível aplicação de multa, por via da interpretação da norma supletiva em matéria de infracções administrativas, (lendo conjugadamente, portanto, o artigo 61.º e o artigo 95.º da versão inicial da proposta de lei). Ora, tal solução parecia traduzir um desequilíbrio entre o valor a proteger e a sanção a aplicar¹⁴⁷ e, no limite, mais gravoso, um desequilíbrio interno do sistema sancionatório plasmado na proposta de lei.

¹⁴⁴ Consulte-se documento da UNESCO, intitulado «THE FIGHT AGAINST THE ILLICIT TRAFFICKING OF CULTURAL OBJECTS», de 2011, disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191606E.pdf>.

¹⁴⁵ Sendo, por exemplo, o caso da República Popular da China (v. capítulo VII da Lei sobre Protecção de Relíquias, adoptada em 29 Dezembro de 2007).

¹⁴⁶ Sobre a evolução desta matéria e da importância que a criminalização desta conduta, mas não só, tem vindo a adquirir na esfera internacional, veja-se designadamente, Stefano Manacorda, «Criminal Law Protection of Cultural Heritage: an International Perspective», *in* CRIME IN THE ART AND ANTIQUITIES WORLD, ILLEGAL TRAFFICKING IN CULTURAL PROPERTY, (Eds) S. Manacorda e D. Chappell, Springer, Londres, 2011, p. 17 e seg..

¹⁴⁷ Importa lembrar que, na proposta de lei, algumas condutas, eventualmente menos gravosas – como seja a falta de provimento de informação aos serviços competentes, necessária à execução da proposta de lei (v. alínea 2) do artigo 10.º da versão inicial da proposta) - eram cominadas com sanções mais elevadas do que aquelas previstas a título supletivo.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

895. Em terceiro lugar, e não de menor importância, os membros desta Comissão voltaram a registar que se verificava uma diferença material e substancial entre o texto legal sujeito a consulta pública e a proposta apresentada à Assembleia Legislativa, já que o primeiro contemplava o crime de exportação ilícita de bens móveis (v. artigo 85.º do citado documento) – tendo os Deputados indagado, mais uma vez, o Governo sobre a razão de ser deste afastamento ao nível de opções de política legislativa.

896. O Governo tendo tomado nota destes pontos, adiantou ter considerado que, uma vez que os bens móveis sujeitos a classificação, ao abrigo do regime da proposta de lei, eram, como já referido, apenas aqueles detidos pelos serviços públicos, não seria necessário proceder à criminalização da conduta em causa, na medida em que os trabalhadores da Função Pública estão sujeitos a regras disciplinares.

897. Este argumento suscitou sérias dúvidas a esta Comissão, na medida em que, como bem se percebe, uma coisa são as consequências disciplinares a que os trabalhadores da Função Pública estejam sujeitos pela eventual violação dos seus deveres estabelecidos no respectivo Estatuto, outra, bem distinta, radica na necessidade de criminalizar condutas cuja gravidade ou cujo desvalor social assim o exigem.

898. Deste modo, os Deputados, tendo sublinhado a importância de acautelar a saída ilegal de bens que constituem património cultural da RAEM, solicitaram que o Executivo voltasse a ponderar a questão e a possibilidade de reintroduzir a punição penal da exportação ilegal de bens que integram o património cultural da RAEM.

899. Finalmente, atendendo à discussão tida quanto à figura do deslocamento¹⁴⁸, a Comissão reflectiu quanto à necessidade de contemplar a punição criminal que resulte da violação dos termos da lei quanto ao mesmo.

900. Além de todos estes aspectos relativos à tipificação criminal de condutas, resta, ainda em sede de tutela penal, tratar a questão da responsabilidade penal das pessoas colectivas, contemplada na proposta de lei (v. 91.º da versão inicial).

¹⁴⁸ Remete-se, aqui, para o que a este respeito foi já desenvolvido neste parecer.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

901. Como já foi indicado neste parecer, no ordenamento jurídico da RAEM não vigora, em matéria penal, o princípio da responsabilidade das pessoas colectivas. Neste ponto, a título de princípio geral¹⁴⁹, continua a prevalecer o princípio da responsabilidade das pessoas singulares (v. artigo 10.º do Código Penal).

902. Acontece que, como em outros casos, a matéria da salvaguarda do património cultural, considerando o papel efectivo que as pessoas colectivas podem ter, é uma daquelas áreas em que, tal como já afirmado por esta mesma Comissão, «(...) não obstante a consagração no ordenamento jurídico local do princípio da individualidade da responsabilidade criminal (...) as necessidades decorrentes da vida em sociedade exigem que, a título excepcional e em nome de um imperativo político-criminal, se recorra “à força sancionatória do direito penal para corresponder ao potencial de lesão das consequências da acção desencadeada pelos entes colectivos”¹⁵⁰ (...). Porque o Direito admite que as pessoas colectivas sejam destinatárias de deveres jurídicos, então, não só podem cumpri-los, como podem violá-los».¹⁵¹

903. Na versão inicial da proposta de lei, atendendo à letra do mencionado artigo 91.º, cujo proémio excluía a menção ao já analisado artigo 88.º, o âmbito desta responsabilidade penal das pessoas colectivas em sede de salvaguarda do património cultural acabava por estar limitado aos crimes contra vestígios arqueológicos e ao crime de desobediência.

904. Dito de outra maneira, tal como a responsabilidade penal das pessoas colectivas se encontrava contemplada, na versão inicial da proposta de lei, mesmo sendo esta uma

¹⁴⁹ Sem prejuízo, sublinhe-se, de, em várias legislações avulsas, as pessoas colectivas serem já responsabilizadas criminalmente. Um dos exemplos mais recentes de legislação aprovado por esta Assembleia, mas não o único, é o da Lei n.º 5/20013, Lei da Segurança Alimentar (v. artigo 26.º desta lei).

¹⁵⁰ Citação em sede do Parecer n.º 1/III/2008, da 3ª Comissão: Mário Pedro Seixas Meireles, PESSOAS COLECTIVAS E SANÇÕES CRIMINAIS: JUÍZOS DE ADEQUAÇÃO (CONTRIBUTO PARA UM SISTEMA SANCIONATÓRIO PENAL DAS PESSOAS COLECTIVAS), Coimbra Editora, 2006, p. 23-24.

¹⁵¹ Parecer n.º 1/III/2008, da 3ª Comissão, p. 90 e 91, parecer este disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2008/07-2008/parecer.pdf>. Note-se que esta posição foi reafirmada por esta mesma Comissão, no seu Parecer n.º 3/IV/2010, disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/04-2010/parecer.pdf>, p. 30.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

especialidade da proposta de lei¹⁵², a mesma não poderia ser considerada quando estivessem em causa os «crimes praticados contra o património cultural [aos quais se aplicariam] as disposições do Código Penal»; isto porque tal era expressamente excluído da letra do artigo 91.º da proposta de lei, no seu proémio.

905. Outra solução era contudo possível, como alertou esta Comissão e a assessoria desta Assembleia Legislativa, a qual foi discutida pelos membros desta Comissão com os elementos do Governo. Tal solução materializava-se na consagração, no artigo da responsabilidade penal das pessoas colectivas, da referência ao artigo 89.º da versão inicial da proposta de lei¹⁵³.

906. De facto, atendendo a que por via da restrição plasmada no artigo 91.º da versão inicial da proposta de lei se excluía a responsabilização das pessoas colectivas no caso dos crimes que, como já mencionado, mais comumente se verificarão relativamente ao património cultural – o crime de dano, dano qualificado, furto, roubo, entre outros – os Deputados consideraram que deveria ser ponderada a solução recomendada ao proponente.

907. O Governo tomou nota de todas as preocupações desta Comissão e indicou que iria ponderar quanto às opções de política legislativa que poderiam ser adoptadas nesta matéria e a forma de tecnicamente tratar a questão.

908. Na sequência das intervenções dos membros desta Comissão e das propostas da assessoria desta Assembleia, na versão final da proposta de lei, Governo alterou de sobremaneira o capítulo sancionatório.

¹⁵² Socorrendo-nos da própria linguagem do artigo 89.º da proposta de lei.

¹⁵³ Note-se que neste caso específico, o regime jurídico português não poderá ser exemplo, considerando a evolução que o respectivo Código Penal tem vindo a sofrer desde 2007, passando o mesmo a expressamente contemplar a responsabilidade de pessoas colectivas, ainda que com um enquadramento específico. Veja-se, sobre esta matéria, Nuno Brandão, «O REGIME SANCIONATÓRIO DAS PESSOAS COLECTIVAS NA REVISÃO DO CÓDIGO PENAL», Comunicação apresentada nas Jornadas sobre a Revisão do Código Penal, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, Setembro 2007, disponível em http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/regimesancionapcolectnb.pdf; bem como Jorge Figueiredo Dias, *ob. cit.*, p. 295 e seg., entre muitos outros.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

909. Seguindo a ordem de análise anterior, no que se refere às infracções administrativas, do ponto de vista sistemático, o Executivo procurou ir ao encontro das preocupações desta Comissão, tendo reunido, numa única secção – a secção II do capítulo IX da versão final da proposta – as condutas punidas a título de infracção administrativa.

910. Além disso, as condutas em causa foram de algum modo densificadas de modo a que o regime jurídico relevante possa ser apreendido mais facilmente pelo aplicador da lei.

911. Acresce que, na senda do que foi assinalado pela sua assessoria desta Câmara, foram acrescentados¹⁵⁴ alguns artigos relativos às questões procedimentais e de reincidência (v. artigos 102.º e 105.º da proposta de lei).

912. Deste modo, estabelece-se agora na versão final da proposta de lei um regime jurídico em sede de infracções administrativas mais completo e que toma em consideração as especificidades da presente disciplina jurídica.

913. Sublinhe-se, a título de exemplo, neste contexto, o facto da instrução e da aplicação das multas estar cometida a mais do que um serviço público – o Instituto Cultural, a DSSOPT e o IACM, conforme as respectivas competências – o que implica que, a nível procedimental, a questão tivesse de ser tratada especificamente, e de modo próprio, na proposta de lei.

914. Foi, ainda, à semelhança de outras leis aprovadas por esta Câmara¹⁵⁵, adicionado um artigo relativo à obrigação de cumprimento de obrigação omitida, o qual obriga a que, quando a conduta (que deveria ter tido lugar) ainda possa ser praticada, o infractor, além de pagar a multa legalmente imposta, leve a cabo o comportamento devido.

915. Finalmente, foram introduzidos alguns aperfeiçoamentos técnicos que tinham igualmente sido assinalados pela assessoria desta Assembleia Legislativa com vista a uma redacção mais adequada à complexidade da matéria e à variedade das multas a aplicar.

¹⁵⁴ Sem prejuízo da necessária manutenção da aplicação subsidiária do Regime geral das infracções administrativas (v. artigo 112.º da proposta de lei).

¹⁵⁵ V. artigo 37.º da Lei n.º 16/2012, Lei sobre a Mediação Imobiliária.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

916. No que se refere à tutela penal (secção I do capítulo IX da proposta de lei), além de parcialmente terem sido adoptados alguns dos aperfeiçoamentos técnicos assinalados pela assessoria desta Assembleia Legislativa, o Executivo, tal como ao nível das infracções administrativas, introduziu alterações materiais que procuram ir ao encontro do que foi identificado por esta Comissão como fundamental.

917. Assim, regressando à solução que estava plasmada no texto que sobre esta matéria foi sujeito a consulta pública, a proposta de lei passa agora a punir criminalmente a exportação ilícita de bens móveis classificados, ou em vias de classificação (artigo 94.º da versão final proposta de lei), acompanhando agora a futura lei o movimento que se verifica a nível internacional nesta matéria.

918. Acresce que, na sequência da introdução da figura do deslocamento no regime jurídico relativo aos bens imóveis classificados ou em vias de classificação da proposta de lei (v. artigo 33.º da proposta de lei)¹⁵⁶, foi reflexamente introduzido o crime de deslocamento.

919. Deste modo, quem proceder ao deslocamento de um bem imóvel classificado, ou em vias de classificação como tal, fora das situações estritamente plasmadas na proposta de lei, será punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 360 dias (leia-se o artigo 93.º da proposta conjugadamente com o seu artigo 33.º). Importa a este respeito sublinhar que soluções desta natureza encontram-se também noutros ordenamentos jurídicos¹⁵⁷.

920. Finalmente, no que se refere à responsabilidade penal das pessoas colectivas, o Executivo adoptou a solução avançada por esta Comissão, preconizando pois, na versão final da proposta, no agora artigo 97.º que «*As pessoas colectivas, ainda que irregularmente constituídas, e as associações sem personalidade jurídica são responsáveis pelos crimes previstos nos artigos 92.º a 96.º, quando cometidos, em seu nome e no interesse colectivo (...)*».

¹⁵⁶ Remete-se, aqui, para o que a este respeito foi já desenvolvido neste parecer.

¹⁵⁷ É o caso do ordenamento jurídico português, sendo de consultar o artigo 101.º da já citada Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

921. **Disposições finais e transitórias**

922. O capítulo X foi sujeito a profundas alterações. Devem aqui mencionar-se as mais importantes.

923. Relativamente ao artigo 106.º (Árvores antigas e de reconhecido valor) remete-se desenvolvidamente para o que *supra* se explicou a propósito da alínea 14) do artigo 5.º da versão final da proposta de lei.

924. Os artigos 108.º a 111.º, relativos ao regime de notificação dos actos a praticar ao abrigo da futura lei, foram objecto de uma alteração profunda no sentido de conformar a disciplina originária com os parâmetros que nesta matéria têm sido seguidos por esta Assembleia Legislativa.

925. O artigo 115.º (Disposição transitória), face ao artigo 101.º da versão originária, mereceu aperfeiçoamentos de redacção e, sobretudo, deve registar-se a alteração ao seu n.º 3 promovida pelo proponente de a «*lista e delimitação gráfica dos monumentos, edifícios de interesse arquitectónico, conjuntos e sítios, bem como as respectivas zonas de protecção, referidos nos números anteriores, são objecto de publicação no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, mediante regulamento administrativo*». Remete-se aqui para o que *supra* se disse relativamente à disciplina deste artigo a propósito da análise das zonas de protecção.

926. Como se sabe na versão originária esta lista era objecto de despacho do Chefe do Executivo.

927. O novo artigo 116.º (Bens em vias de classificação) corresponde ao n.º 3 do artigo 103.º da versão originária.

928. O artigo 117.º (Revogação) corresponde ao artigo 102.º da versão originária, tendo-se aditado um novo n.º 2 que estabelece que a revogação prevista no seu n.º 1 (da actual legislação relativa à protecção do património cultural e do despacho do Chefe do



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Executivo ali mencionados) não abrange os «anexos I a V ao Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro e o anexo I ao Despacho do Chefe do Executivo n.º 202/2006, os quais se mantêm em vigor até ao início de vigência do regulamento administrativo referido no n.º 3 do artigo 115.º», que republicará a lista e a delimitação gráfica dos imóveis classificados e das respectivas zonas de protecção.

929. O artigo 118.º (Entrada em vigor e produção de efeitos) regista significativas alterações frente ao artigo 103.º da versão originária.

930. Desde logo, o seu n.º 1 determina agora concretamente a data da entrada em vigor da futura lei: 1 de Março de 2014.

931. Esta alteração mereceu a concordância da Comissão porque permite não só acautelar que o Executivo terá suficiente tempo para preparar a entrada em vigor da futura lei como empresta, através da indicação da data em concreto da entrada em vigor, a certeza e a segurança jurídicas que são sempre bem-vindas.

932. O n.º 2 deste artigo foi igualmente alterado. Com efeito, estatui-se agora neste normativo que «exceptuam-se do disposto no número anterior o n.º 2 do artigo 16.º e o n.º 4 do artigo 43.º, os quais produzem efeitos a partir do dia seguinte ao da publicação da presente lei».

933. Quanto ao n.º 2 do artigo 16.º importa perceber a sua relação com a disciplina do seu n.º 1.

934. Como se sabe, dispõe o n.º 1 do artigo 16.º, relativo ao Conselho do Património Cultural, que «É criado o Conselho do Património Cultural, órgão de consulta do Governo da RAEM ao qual cabe promover a salvaguarda do património cultural, mediante a emissão de pareceres sobre os assuntos submetidos à sua consideração, nos termos previstos na presente lei».

935. Daqui só se podem inferir dois comandos, a saber: (i) que o Conselho do Património Cultural é criado pela presente proposta de lei e que, no rigor da lógica mais elementar e do Direito, só após 1 de Março de 2014 é que este Conselho ganha vida jurídica,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

até lá não existe. É um nada jurídico; e (ii) que as competências deste Conselho são exclusivamente as fixadas na proposta de lei. Isto é, observa-se cristalinamente que nenhuma competência deste Conselho pode ser exercida, seja a que título for, previamente a 1 de Março de 2014.

936. Ora lidos os n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º depreende-se que o Conselho do Património Cultural é criado pela futura lei e que só após a sua entrada em vigor é que este órgão consultivo pode exercer as competências que lhe são atribuídas por lei. A sua composição, a sua organização e o seu funcionamento são fixados por um regulamento administrativo que evidentemente só pode entrar em vigor em momento posterior ao da futura lei, ou, quando muito, simultaneamente.

937. Sublinhe-se que esta Comissão, em sede de reuniões de exame na especialidade, pretendeu esclarecer claramente este aspecto e, neste sentido, colocou directamente ao Executivo a questão de saber qual era a data de entrada em vigor do regulamento administrativo referido no n.º 2 do artigo 16.º?

938. A esta questão, o Executivo respondeu sempre, e inequivocamente, que aquele regulamento administrativo entraria em vigor em 1 de Março de 2014 ou em data posterior.

939. A redacção do n.º 2 do artigo 118.º ao estatuir que o n.º 2 do artigo 16.º produz efeitos a partir do dia seguinte ao da publicação da futura lei, que agora editamos, não pode dar azo ao equívoco de se supor que o regulamento administrativo nele mencionado produz quaisquer efeitos em data anterior a 1 de Março de 2014.

940. Como está bem de ver, o regulamento administrativo previsto n.º 2 do artigo 16.º não pode deixar de consagrar como data de entrada em vigor uma data igual ou posterior a 1 de Março de 2014. É que o Conselho do Património Cultural só passa a existir a partir de 1 de Março de 2014, portanto, o regulamento administrativo que fixa a sua composição, a sua organização e o seu funcionamento só pode entrar em vigor simultaneamente ou após a criação daquele Conselho.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

941. Assim, entre a data da publicação da lei e a sua entrada em vigor, em 1 de Março de 2014, não pode ser praticado nenhum, repete-se nenhum, acto jurídico relativo àquele órgão. Nem, com certeza, nenhum acto jurídico praticado por esse órgão. Este órgão, no mundo do Direito, não existe ainda nem a ciência jurídica lhe permite uma pré-existência. Como igualmente se percebe não se regulamenta algo que não existe. Há aqui uma ordem natural e facilmente apreensível, a qual, para o Direito, não se inverte.

942. De resto, tem todo o interesse perceber a justificação do Executivo para a inscrição, no n.º 2 no artigo 118.º, da referência ao n.º 2 do artigo 16.º. Segundo o Executivo, pretende-se acautelar que até 1 de Março de 2014 o Governo tenha tempo para proceder a uma série de tarefas relacionadas com a criação do futuro órgão consultivo.

943. Ora pode haver aqui um outro equívoco: não sendo o Conselho do Património Cultural um órgão dotado de autonomia administrativa e financeira, todos os contratos formulados em vista da sua composição, da sua organização e do seu funcionamento nunca terão como parte o Conselho, mas a antes o Governo da RAEM atento que se trata de uma entidade sem autonomia.

944. Mais. Mesmo que o Conselho fosse dotado de autonomia administrativa e financeira nunca poderiam ser praticados quaisquer actos jurídicos em vista da sua composição, da sua organização e do seu funcionamento previamente a 1 de Março de 2014 pela simples e elementar razão que antes dessa data não existe Conselho.

945. Quaisquer tarefas que se possa ter em mente podem ser desenvolvidas desde que não impliquem actos jurídicos: isto é, o Governo pode, por exemplo, convidar determinadas personalidades para integrarem o futuro Conselho, mas não pode, por exemplo, o Chefe do Executivo mandar publicar despachos ou ordens Executivas de nomeação antes de 1 de Março de 2014.

946. O Conselho do Património Cultural só é criado a 1 de Março de 2014 logo, só após essa data é que legalmente podem ser praticados actos jurídicos em vista de qualquer aspecto que lhes diga respeito. De outro modo, estar-se-á a violar a reserva de lei desta Assembleia



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Legislativa para a criação de órgãos cujas competências recaem sobre matérias relativas aos direitos, liberdades e garantias que se retira da Lei Básica e da Lei n.º 13/2009 e estar-se-ia a subverter os princípios e regras basilares sobre a entrada em vigor dos actos legislativos.

947. Assim, fique pois bem claro que o proponente assumiu expressamente o compromisso de que o regulamento administrativo mencionado no n.º 2 do artigo 16.º, apesar de ser publicado após a publicação da futura lei que agora analisamos, só entra em vigor em 1 de Março de 2014 ou em data posterior.

948. Quanto ao n.º 4 do artigo 43.º, trata-se de uma situação completamente distinta da do n.º 2 do artigo 16. Com efeito, o que se joga aqui é que é a presente proposta de lei que atribui ao Instituto Cultural uma competência que esta entidade ainda não dispõe: a de emitir pareceres vinculativos sobre as plantas de alinhamento oficial (relativas ao Centro Histórico de Macau, a bens imóveis classificados ou a zonas de protecção) até 1 de Março de 2014.

949. Após esta data, e já ao abrigo da futura lei da Salvaguarda do Património Cultural, esta competência passará a recair, como *supra* já se analisou, sobre as plantas de condições urbanísticas.

950. Ora, pretende assim o proponente que logo após a publicação da futura lei, relativa à Salvaguarda do Património Cultural, possa o Instituto Cultural exercer a competência de emitir parecer vinculativo sobre as plantas de alinhamento oficial.

951. Isto é, pretende o proponente que o n.º 4 do artigo 43.º produza efeitos com a publicação da futura lei.

952. Ora, a emissão de plantas de alinhamento oficial é já uma atribuição da DSSOPT consagrada no nosso direito vigente assim como a figura destas plantas. O que quer dizer que é só a competência do Instituto Cultural (de passar emitir pareceres vinculativos) que acresce à disciplina legal em vigor.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

953. **Síntese**

954. 29 anos após a vigência do actual enquadramento legal relativo à protecção do património cultural, prepara-se esta Assembleia Legislativa para aprovar a futura disciplina da salvaguarda e da valorização do património cultural. Não pode esta Comissão deixar de sinalizar a importância deste momento e a promessa que ele encerra de dotar a RAEM de um segmento legislativo que tenta dar resposta aos desafios colocados pela inscrição do Centro Histórico de Macau na Lista do Património Mundial da UNESCO e pela necessidade de actualizar os normativos legais que sustentam entre nós a protecção do património cultural.

955. Este longo período de vigência do Decreto-Lei n.º 56/84/M, de 30 de Junho, acompanhado pela do Decreto-Lei n.º 83/92/M, de 31 de Dezembro, não deixou de acarretar que a administração do património e outros serviços públicos, como por exemplo, na área das obras públicas, tivessem que, ao longo destes quase 30 anos, criar uma rede informal de procedimentos para dar resposta às situações que com o tempo se foram colocando e para as quais o feixe legal não tinha resposta.

956. Com a edição da presente proposta de lei está esta Assembleia Legislativa a dar o primeiro passo indispensável para corrigir aquilo que o tempo inevitavelmente acomodou e para transformar a salvaguarda e a valorização do património cultural em Macau uma realidade amparada numa lei melhor do que aquelas que pretende revogar.

957. Como *supra* se disse, deve o Executivo oferecer perante esta Câmara o compromisso político de monitorizar com particular cuidado a execução da lei após 1 de Março de 2014, no sentido de se obter um permanente registo da sua aplicação que auxilie a ponderar e a descortinar as eventuais matérias que possam reclamar uma revisão dentro de dois ou três anos do feixe normativo que agora tratamos de editar.

958. Em particular, deve o instituto Cultural manter uma supervisão permanente sobre a aplicação dos diversos mecanismos legais que agora se matriculam na proposta de lei para determinar em que medida as estruturas da administração do património precisam de se adaptar ao novo quadro legal e à crescente complexidade da sua intervenção.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

959. Julga, assim, esta Comissão que pode dar por concluído o exame na especialidade da presente proposta de lei, ciente que o empenhamento que, atentas as contingências temporais, emprestou ao mesmo na especialidade lhe permite agora propor ao Plenário desta Câmara um articulado melhor do que aquele que recebeu após a sua aprovação na generalidade em 18 de Outubro de 2012.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

III

Conclusões

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

1) é de parecer que a proposta de lei denominada «*Salvaguarda do Património Cultural*» reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;

e

2) Mais sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, aos 7 de Agosto de 2013.

A Comissão,

Cheang Chi Keong

(Presidente)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten marks and signatures in the top right corner.

Chui Sai Peng José

(Secretário)

Cheung Lup Kwan Vitor

José Maria Pereira Coutinho

Leong On Kei

Lau Veng Seng

Lam Heong Sang

Chan Wai Chi



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Tong Io Cheng