

## **Os procedimentos concursais de Conservação e Restauro em Portugal: principais aspectos associados e aplicação da legislação.**

### **The tender procedures for Conservation and Restoration in Portugal: main aspects and application of legislation.**

Luís Pereira<sup>1\*</sup>, Elis Marçal<sup>1</sup>, Rui Borges<sup>1</sup>

Associação Profissional de Conservadores-Restauradores de Portugal

\* luispereir@gmail.com

#### **Resumo**

No ano de 2015 realizou-se um inquérito promovido pela Associação Profissional de Conservadores-Restauradores de Portugal, com o propósito de aferir a aplicação da legislação de enquadramento das intervenções na área do património cultural durante o período de 2011-2014, e de fundamentar, no seguimento da crise económica vivida pelo país, a percepção existente relativa a alguns dos principais aspectos que actualmente caracterizam a área da Conservação e Restauro em Portugal. Estabeleceu-se como universo de amostragem um conjunto de empresas de Conservação e Restauro que actuam na preservação do património cultural, e apuraram-se vários dados que proporcionaram um primeiro entendimento sobre os aspectos relacionados com o funcionamento dos procedimentos concursais no âmbito do património classificado, mais concretamente com as fases de instrução, de apresentação de propostas e de adjudicação dos trabalhos. Foram identificadas várias falhas na aplicação e no cumprimento da legislação que enquadra as intervenções no património cultural, bem como a fraca representatividade dos Conservadores-restauradores nas várias fases processuais dos concursos.

**Palavras-Chave:** Relatório Prévio; Procedimentos Concurais; Critérios de Adjudicação; Legislação Património Cultural; Legislação Conservação e Restauro; Empresas.

#### **Abstract**

In the year of 2015 the Portuguese Association of Conservators and Restorers, conducted an inquiry with the goal of evaluating the application of legislation that regulates the interventions in cultural heritage during the period of 2011-2014, and the implication of the economic crisis that happened in that same period, for the Conservation and Restoration area. The studied sample were the Conservation and Restoration Companies operating in the preservation of cultural heritage, and the recollected data allowed a first understanding about several aspects related with the tender procedures, specifically instruction of the processes, applications and procedures adjudication. Several flaws have been identified in the implementation of legislation as well as the lack of representation of Conservators-restorers in the different phases of the procedures.

**Key-words:** Previous Report; Tender Procedures; Adjudication Criteria; Cultural Heritage Legislation; Conservation and Restoration Legislation; Companies.

## 1. Âmbito da Iniciativa e Objectivos Associados

No contexto da celebração dos 20 anos da Associação Profissional de Conservadores-Restauradores de Portugal (ARP) que se assinalaram em 2015, realizaram-se várias iniciativas que representaram o culminar de trabalhos iniciados em anos anteriores, orientados para a construção de um entendimento actualizado sobre a actividade profissional do Conservador-restaurador, a sua formação académica, o seu enquadramento no mercado, bem como nas intervenções de Conservação e Restauro, nos seus vários momentos (relatório prévio, coordenação técnica, fiscalização e execução).

Inseriu-se, neste âmbito, o inquérito realizado no ano de 2015 junto de várias empresas a actuar na área, que pretendeu aferir a aplicabilidade da legislação, mais concretamente do Decreto-Lei n.º 140/2009 [1] (que define o regime jurídico dos estudos, projectos, relatórios, obras ou intervenções sobre bens culturais classificados, ou em vias de classificação, de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal), da Lei n.º 107/2001 [2] (Lei de Bases do Património) e da Lei n.º 12/2004 [3] (que estabelece as categorias e subcategorias relativas à actividade da construção), que enquadram as intervenções no património classificado, móvel, imóvel e móvel integrado. Relativamente a cada um dos anteriores diplomas legislativos, focaram-se os seguintes aspectos:

- i. A par da identificação dos principais elementos considerados para efeitos de valia técnica nos concursos, e do peso assumido por cada um dos mesmos, procurou-se avaliar a aplicação do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2009, relativo à Direcção e Execução de obra. Mais concretamente, as exigências de adequação do perfil dos técnicos à especificidade dos trabalhos;
- ii. Aferiu-se a aplicação da Lei n.º 12/2004 que estabelece a exigência de alvará de construção no âmbito dos trabalhos na especialidade de Conservação e Restauro em património imóvel histórico-artísticos (1.ª Categoria 10.ª Subcategoria);
- iii. Avaliou-se a aplicação do artigo 45.º da Lei n.º 107/2001 e do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2009, relativos à obrigatoriedade de execução de um relatório prévio, para efeitos de apreciação de pedidos de parecer, aprovação ou autorização para obras ou intervenções em bens culturais classificados; e do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 140/2009, que define o perfil do responsável pela execução do referido relatório como sendo um técnico habilitado com formação superior de cinco anos em Conservação e Restauro e cinco anos de experiência profissional após a obtenção do título académico;
- iv. Avaliou-se a aplicação dos artigos 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 140/2009, relativos à realização de vistoria prévia e ao acompanhamento por parte da administração do património cultural competente, mais concretamente os pontos 1 e 2 do artigo 7.º e o ponto 1 do artigo 8.º, que determinam a realização dos mesmos no período anterior à obra e durante a mesma, respectivamente;
- v. Avaliou-se o cumprimento do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 140/2009, que estabelece a aplicação do mesmo e do que nele surge consagrado nos estudos, projectos, relatórios, obras ou intervenções sobre bens culturais classificados, ou em vias de classificação, de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal.

Procurou-se, também, caracterizar os procedimentos concursais, e avaliar o impacto no mercado da Conservação e Restauro produzido pelo contexto económico vivido por Portugal entre 2011 e 2014 (anos em que o país foi alvo de um programa financeiro por parte de instituições internacionais), em particular quanto a:

- i. Surgimento na área de empresas oriundas de outros sectores, mais concretamente da construção civil, devido a alterações e estímulos introduzidos no âmbito da reabilitação arquitectónica (programas de financiamento, agilização e simplificação de procedimentos em termos legislativos);
- ii. Desequilíbrios provocados na relação oferta-procura, comuns nestes ciclos de recessão económica, e impacto nos critérios de adjudicação dos procedimentos concursais.

Após uma primeira apresentação pública de parte dos dados apurados no inquérito que teve lugar nas Jornadas Comemorativas do 20º Aniversário da ARP em Setembro de 2015, o presente artigo procura agora divulgar a globalidade dos resultados apurados, estabelecer uma leitura sobre os mesmos, e apresentar o respectivo contributo para um entendimento mais sustentado sobre este sector.

## 2. Questionário

### ▪ Amostragem e Estrutura

Foi efectuado um levantamento das empresas existentes no mercado que apresentassem como actividade económica principal a «Conservação e Restauro de Património Cultural». Pretendeu-se também que possuíssem um perfil diversificado, representativo de relações comerciais com diferentes entidades responsáveis por património cultural – públicas e privadas –, diferentes realidades organizacionais, em termos de dimensão, equipas de trabalho, longevidade, áreas técnicas de intervenção – pintura, pintura-mural, talha, escultura, matérias pétreas, metais, materiais cerâmicos –, e tipologia de património intervencionado – móvel, móvel integrado, imóvel e imóvel integrado).

Enviado a 10 empresas, definiram-se 11 questões replicadas em 4 tabelas correspondentes a cada um dos anos avaliados (2011-2014). Pediu-se que cada empresa considera-se a totalidade dos concursos referentes a património classificado (móvel e imóvel) respondidos em cada um desses anos, e que estabelecesse uma análise individualizada relativamente aos mesmos, que tivesse como base as questões do inquérito.

As opções de resposta reflectiram a realidade do mercado percebida pela ARP à data de elaboração do inquérito, assim como os diplomas supra-mencionados em vigor.

- i. Número de procedimentos respondidos?
- ii. Como tomou conhecimento sobre o(s) procedimento(s) respondido(s)?
  - Plataforma Electrónica
  - Dono de Obra
  - Diário da República
  - Outras

**iii. Tipo de Procedimento Concursal?**

- Concurso Público
- Ajuste Directo
- Concurso por Prévia Qualificação

**iv. Critérios de adjudicação?**

- Preço mais baixo
- 80% Preço + 20% valia técnica
- 70% Preço + 30% valia técnica
- 60% Preço + 40% valia técnica
- 50% Preço + 50% valia técnica
- 40% Preço + 30% valia técnica
- 30% Preço + 20% valia técnica
- 20% Preço + 80% valia técnica
- Valia Técnica

**v. Sub-critério de adjudicação?**

(Especificação dos critérios de valia técnica referidos no ponto anterior. Pressupunha a selecção do(s) critério(s) considerado(s))

- Memória descritiva e justificativa
- Planeamento dos trabalhos
- Plano de equipamentos a afectar à Obra
- Plano de mão-de-obra a afectar à Obra
- Adequação técnica do pessoal a afectar à obra
- Capacidade técnica da empresa
- Identificação das medidas preventivas e riscos na Empreitada [Plano de Higiene, Segurança e Saúde]
- Plano de Pagamento
- Prazo de execução
- Outros

**vi. Tipologia de obras a concurso?**

- Conservação&Restauro [exclusivamente]
- Reabilitação/Requalificação Arquitectónica + Conservação&Restauro (sub-empregada)
- Projectos Integrados de Valorização de Património Cultural.

**vii. Alvará necessário para a obra a concurso?**

- Sem exigência de alvará
- 1.ª Categoria 10.ª Sub-categoria (unicamente)
- 1.ª Categoria 10.ª Sub-categoria + Outras categorias

**viii. Relatório prévio da obra a concurso?**

- Não existente
- Existente a assinado por outra categoria profissional
- Existente e assinado por conservador-restaurador

- ix. No decorrer do procedimento e/ou durante a intervenção, a administração do património cultural competente [DGPC ou DRC] realizou vistoria prévia [procedimento anterior ao início da obra] e/ou acompanhamento [realização de exames, vistorias, fiscalização técnica, avaliações ou peritagens] durante as fases em questão?
- Vistoria técnica
  - Acompanhamento
  - Vistoria técnica + Acompanhamento
- x. Júri do Procedimento Concursal?
- Identificado, com Conservador-Restaurador na composição
  - Identificado, sem Conservador-Restaurador na composição
  - Não identificado
- xi. Referência ao Decreto-Lei 140/2009?  
(Surge referido como documento que enquadra as especificações associadas às intervenções)
- Sim
  - Não

## ■ ■ Metodologia

Avaliou-se estatisticamente a representatividade de cada uma das diferentes opções associadas a cada questão (valores absolutos assumidos), bem como a sua evolução ao longo do período temporal considerado (valores relativos).

A metodologia utilizada para efeitos de apuramento dos dados estatísticos, centrou-se na avaliação individualizada de cada uma das perguntas, considerando-se o número total de respostas apuradas no âmbito das mesmas como universo de análise, em detrimento do número de procedimentos respondidos (questão i.) – a discrepância verificada<sup>1</sup> entre o número global de procedimentos assinalados em cada um dos anos pelas empresas, e o somatório global dos dados que surgem ao longo dos vários inquéritos em cada uma das diferentes questões, justificou esta opção<sup>2</sup>.

Optou-se por não considerar a questão ix., no âmbito dos resultados finais do inquérito. Dirigindo-se parte da mesma a momentos temporais posteriores aos procedimentos concursais (fiscalização técnica, avaliações ou peritagens durante as intervenções) ou anteriores (vistoria técnica) a ausência de respostas revelou a dificuldade e/ou impossibilidade das empresas em recuperar uma informação específica não dependente de registos documentais, mas sim da percepção dos coordenadores que participaram nas intervenções alvo de adjudicação. Considera-se, também, a possibilidade da pergunta ter sido de difícil interpretação, dados os constrangimentos referidos.

---

<sup>1</sup> Atribui-se esta divergência a duas possibilidades distintas: preenchimento incorrecto e informação inexistente/omissa sobre as matérias em apreço em vários dos concursos realizados pelas empresas.

<sup>2</sup> A título de exemplo: apesar da Empresa A referir na questão i), referente ao ano de 2011, ter respondido a 17 procedimentos concursais, na questão iv, o somatório de respostas distribuídas pelas várias opções corresponde a 8.

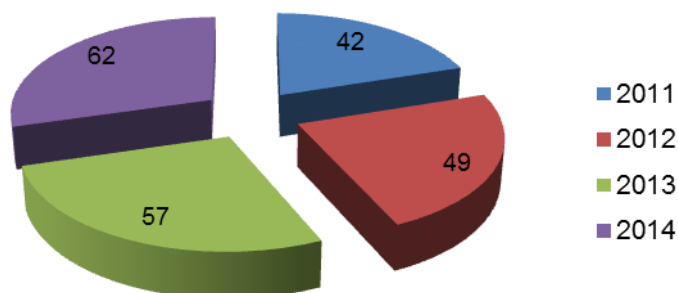
Os valores globais apresentados resultam do cálculo de médias aritméticas simples, considerando os dados dos vários inquéritos, referentes ao período 2011-2014.

### 3.Dados Estatísticos

Dos 8 inquéritos recebidos só 6 foram correctamente preenchidos, não tendo sido considerados 2, uma vez que apresentavam um número residual de informação. Os dados apurados permitiram estabelecer várias considerações associadas aos objectivos referidos no ponto anterior.

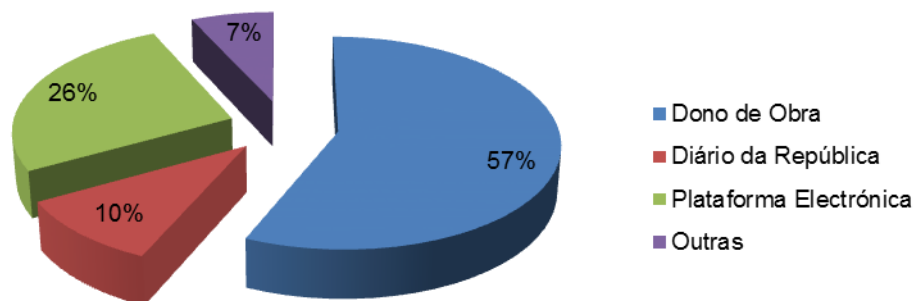
#### ▪ Número de Procedimentos Efectuados

Os valores apurados nesta questão não foram considerados no âmbito das conclusões. O número de concursos identificados pelas várias empresas corresponde à distribuição no gráfico 1, registando-se um total acumulado para os quatro anos de 210. Pelas divergências já assinaladas no ponto anterior (metodologia) não se considera fidedigno estabelecer interpretações relativamente aos procedimentos – opta-se, contudo, pela divulgação dos números porque a questão surge referida no ponto anterior (amostragem e estrutura).

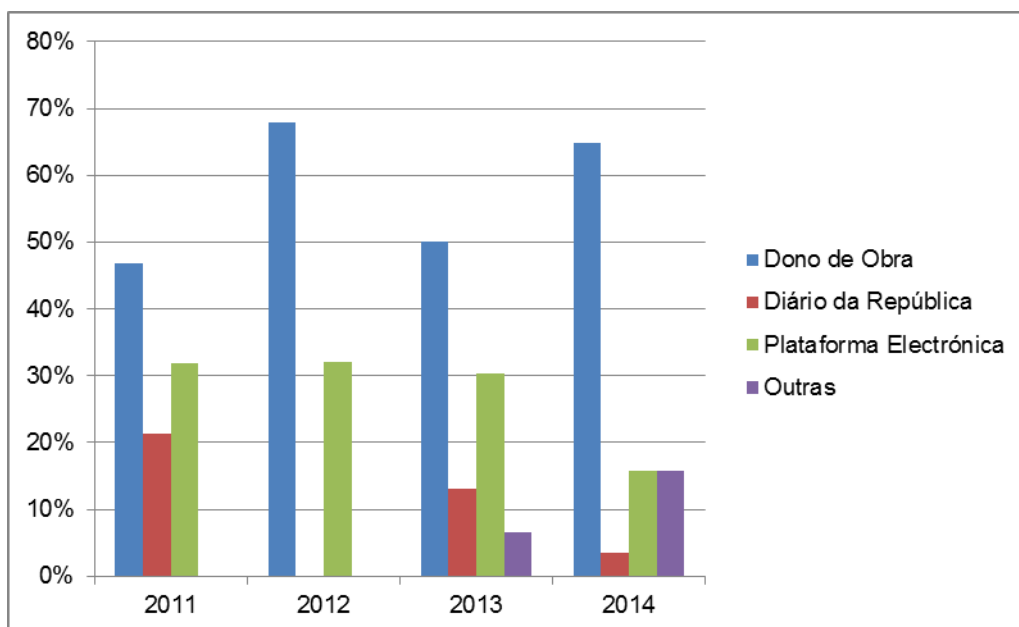


**Figura 1.** Número de procedimentos por ano, respondidos pelo universo de empresas que responderam ao inquérito.

▪ **Canais de Comunicação dos Procedimentos Concurrais**



**Figura 2.** Canais de comunicação dos procedimentos concursais.



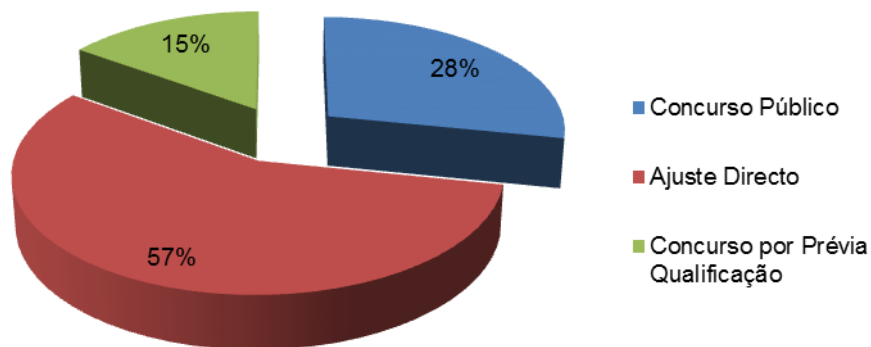
**Figura 3.** Representatividade e evolução da relação dos canais de comunicação nos procedimentos concursais respondidos entre os anos de 2011 e 2014.

O contacto directo dos Donos de obra com as empresas constitui o principal elemento de comunicação e de conhecimento dos concursos na área, representando cerca de 57% dos casos. A consulta directa do Diário da República representa aproximadamente 10%, sendo de referir o peso que assumem já as Plataformas Electrónicas, que representam 26% dos casos – este número não é alheio aos

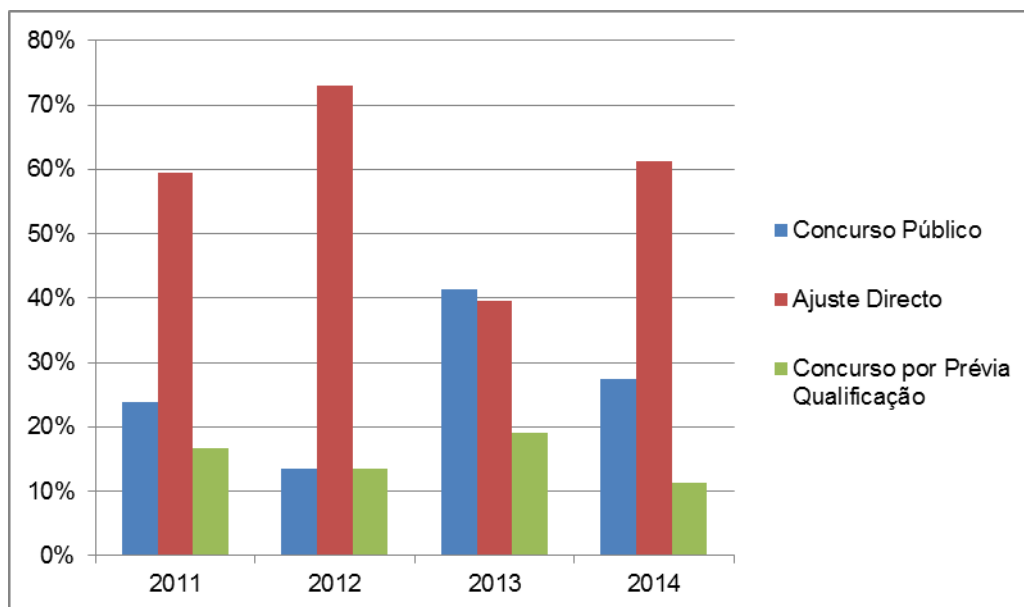


programas de modernização da administração pública levados a cabo nos últimos anos.

▪ Tipo de Procedimento Concursal



**Figura 4.** Tipologias dos procedimentos concursais.



**Figura 5.** Incidência e evolução das tipologias dos procedimentos concursais entre os anos de 2011 e 2014.

Com cerca de 57% dos concursos a ocorrerem por ajuste directo, esta surge como a modalidade mais representativa, em termos de tipologia dos procedimentos concursais. Significa isto que as adjudicações se fazem num universo que pode variar entre uma única empresa e várias, partindo do Código dos Contratos Públicos [4],

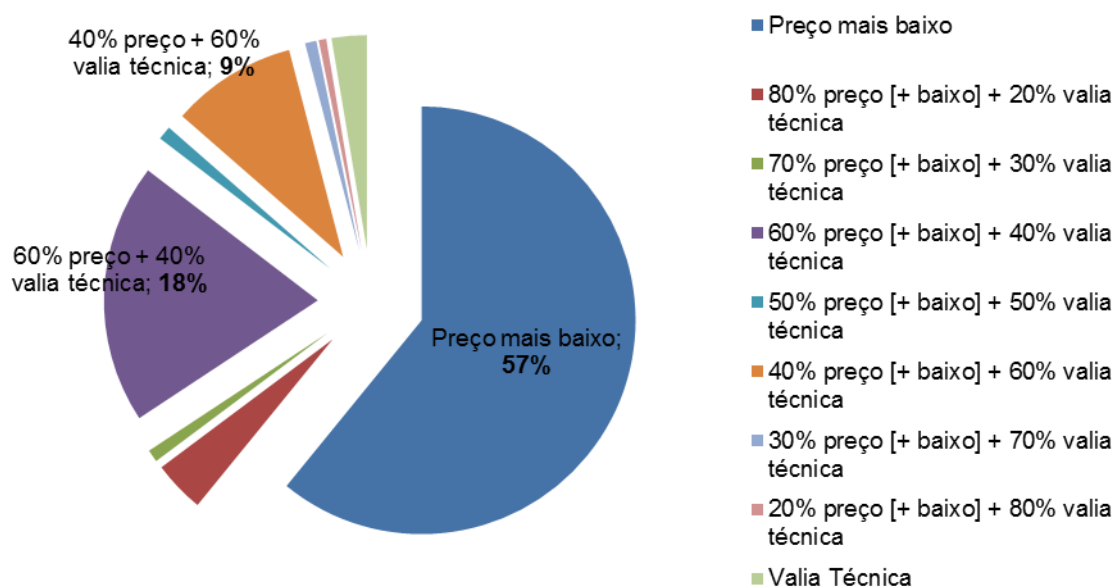


traduzindo intervenções com montantes enquadrados nos seguintes limites: até 75.000,00€ para aquisição de bens e serviços, e até 150.000,00€ para empreitadas de obras públicas.

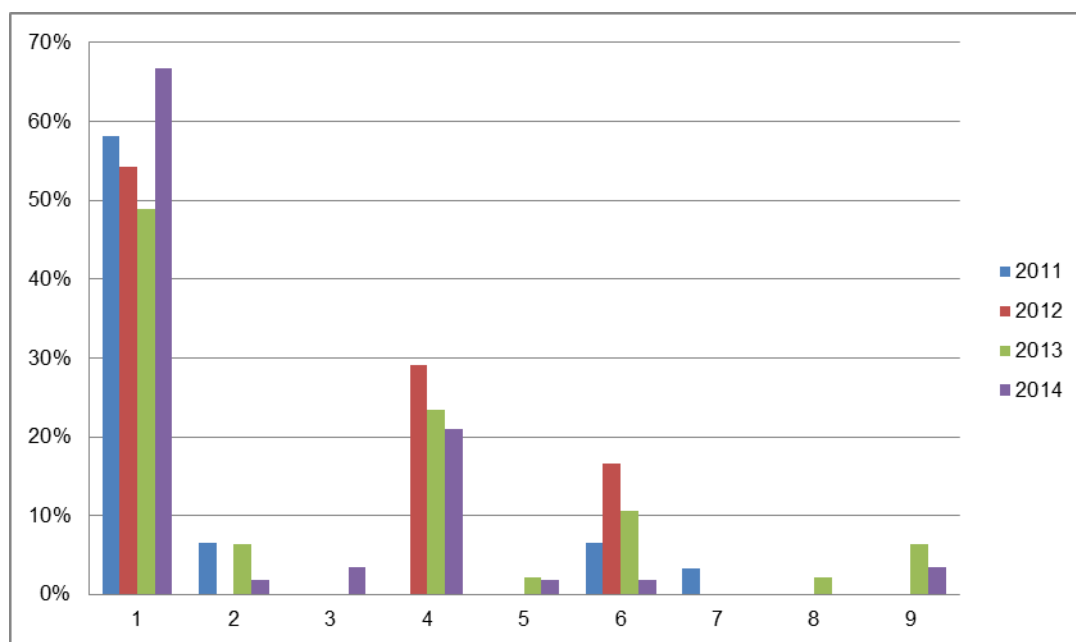
Um outro dado igualmente relevante prende-se com os Concursos Limitados por Prévia Qualificação. Possibilitando estes um reforço dos mecanismos de selecção, pela definição de perfis técnicos, financeiros e legais adaptados aos trabalhos a concurso, a sua expressão diminuta (15%) remete para uma percepção ainda reduzida por parte das entidades adjudicantes, da importância da definição de perfis de intervenção associados às empresas e executantes dos trabalhos. Ao contrário dos concursos públicos que promovem cenários marcados pela disparidade de concorrentes e propostas, os Concursos por Prévia Qualificação permitem restringir o universo de concorrentes pela existência de uma triagem anterior à fase de apresentação de propostas, permitindo pugnar por um maior incremento qualitativo dos candidatos e propostas técnicas.

Refira-se, por último, uma possível justificação para os números registados no ano de 2013, relativamente aos «Concursos Públicos» e «Concursos por Prévia Qualificação», superiores aos verificados nos anos anteriores nas categorias em questão. Tendo correspondido o mesmo ao encerramento do quadro comunitário então vigente, associam-se a este final de ciclo números anormalmente elevados de procedimentos concursais. As modalidades em questão traduzem o tipo de procedimentos relacionados com os projectos co-financiados pela União Europeia, no âmbito da prestação de serviços ou empreitadas de obras públicas. Este aspecto poderá assumir impacto na leitura dos números relacionados com os «Concursos por Prévia Qualificação», uma vez que interrompe uma trajetória de decréscimo, iniciada em 2011 e que se verifica nos anos de 2012 e 2014.

#### ▪ Critérios de adjudicação



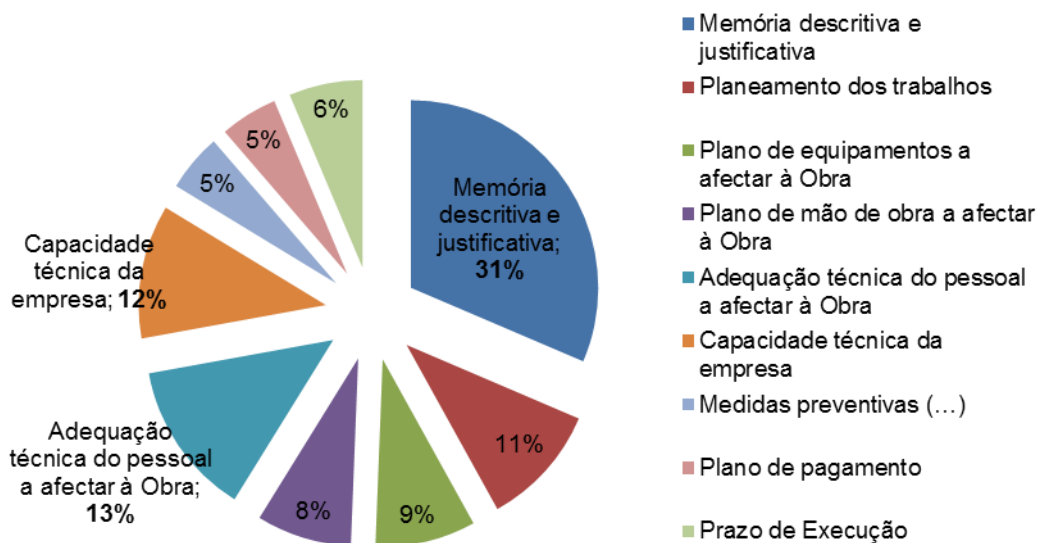
**Figura 6.** Critérios de adjudicação.



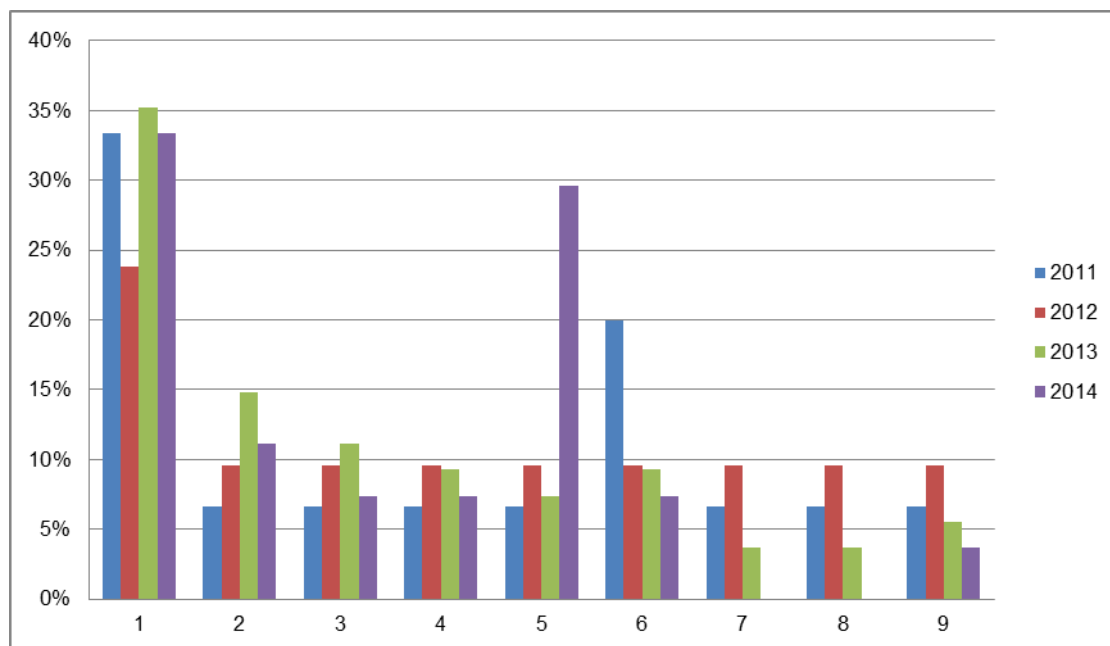
**Figura 7.** Evolução relativa dos critérios de adjudicação entre os anos de 2011 e 2014. [1 – Preço mais baixo; 2 – 80% Preço + 20% valia técnica; 3 – 70% Preço + 30% valia técnica; 4 – 60% Preço + 40% valia técnica; 5 – 50% Preço + 50% valia técnica; 6 – 40% Preço + 30% valia técnica; 7 – 30% Preço + 20% valia técnica; 8 – 20% Preço + 80% valia técnica; 9 – Valia Técnica]

No período considerado, verifica-se que o critério de adjudicação mais utilizado correspondeu ao “preço mais baixo”, com um valor médio associado de 57%. Entre este critério e aquele que surge imediatamente a seguir (60% preço mais baixo + 40% valia técnica) regista-se uma diferença de cerca de 39%, ilustrando bem o peso que o primeiro assume nos concursos. Não sendo um fenómeno recente, uma vez que o “Livro Branco sobre o futuro das empresas de restauro do património na Europa” [6], publicado em Portugal em 2007, identificava já “a regra do licitador mais barato” como um dos aspectos que comprometia a qualidade das intervenções, a verdade é que o ano de 2014 (e em linha com os anos anteriores) apresentou números que marcam uma tendência inequívoca, com aproximadamente 67% dos concursos a serem adjudicados pelo critério único de “preço mais baixo”. Se a este valor juntarmos os restantes critérios onde o preço assume uma preponderância superior à valia técnica, constata-se que as adjudicações nesse ano foram determinadas pelo critério preço em 87% dos casos, em média.

▪ **Sub-critérios de adjudicação**



**Figura 8.** Sub-critérios de adjudicação

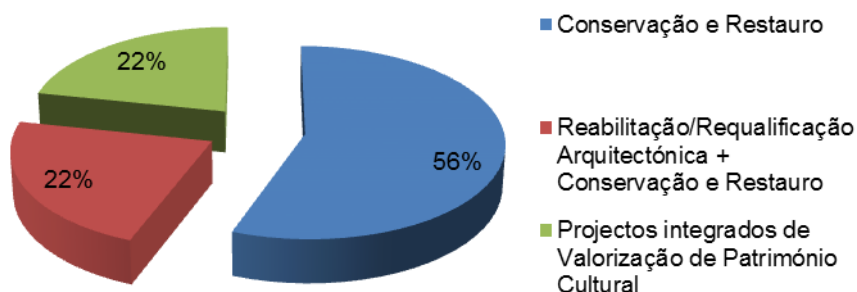


**Figura 9.** Incidência e evolução dos sub-critérios de adjudicação entre os anos de 2011 e 2014. [1 – Memória descritiva e justificativa; 2 – Planeamento dos Trabalhos; 3 – Plano de equipamentos a afectar à Obra; 4 – Plano de mão-de-obra a afectar à Obra 5 – Adequação técnica do pessoal a afectar à Obra; 6 – Capacidade técnica da empresa 7 – Medidas preventivas (...); 8 – Plano de pagamento 9 – Prazo de Execução]

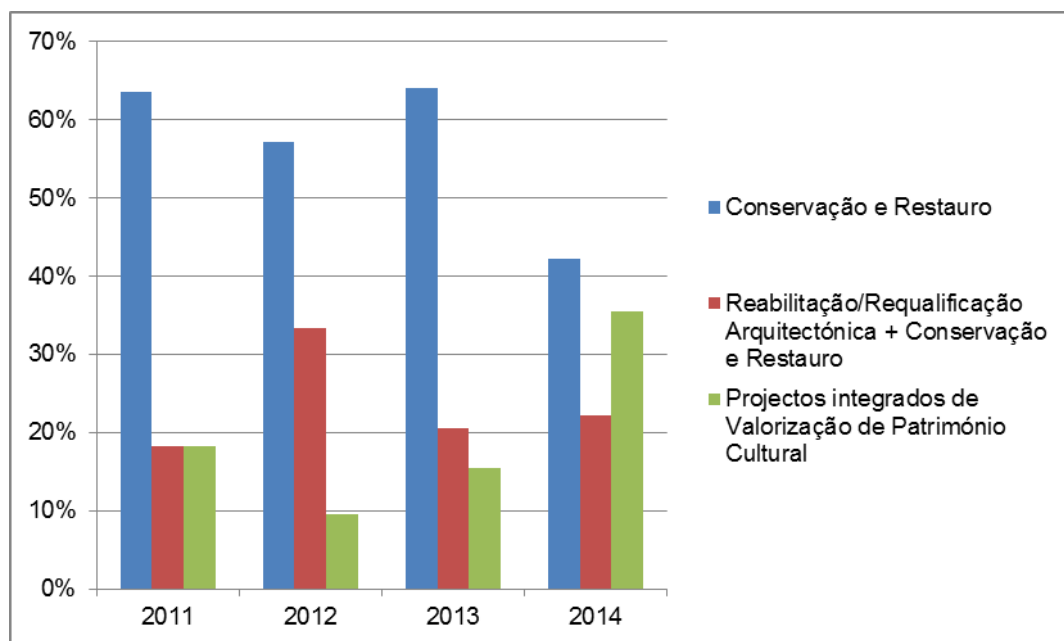
No referente à valia técnica, os sub-factores mais considerados pelas entidades adjudicantes, de uma forma isolada ou conjugados entre si, correspondem à «Memória descritiva e justificativa» com 31%, «Adequação técnica do pessoal a afectar à obra», com 13%, seguido de «Capacidade técnica das empresas» com 12%. Refira-se ainda no âmbito deste último critério, a evolução registada no período considerado. Verifica-se um decréscimo constante entre 2011-2014 (ainda que a variação mais abrupta se registe entre 2011 e 2012) passando de 20% para 7%, o que remete para uma aparente redução da importância conferida pelas entidades adjudicantes ao perfil das empresas responsáveis pela execução dos trabalhos a concurso. A variação registada parece associar-se a uma tendência de abertura e reconfiguração do mercado da Conservação e Restauro, imposta pelas transformações que o sector da construção sofreu neste período – de marcada recessão –, onde surgiram vários estímulos económicos à reabilitação do património edificado, e que se traduziram na entrada de novos intervenientes na área, a par do peso assumido pela adjudicação baseada exclusivamente no critério «preço mais baixo»,

No âmbito da aplicação da legislação de enquadramento, e apesar do Decreto-Lei n.º 140/2009 estabelecer no artigo 22.º, em articulação com o 18.º, que Direcção e execução de trabalhos de Conservação e Restauro são da responsabilidade de técnicos com formação superior em Conservação e Restauro, e com cinco anos de experiência após a obtenção do título, só 13% dos Concursos estabelecem este aspecto como sub-critério de avaliação, agregado ao critério «Valia Técnica». Ainda que o ano de 2014 revele uma clara subida relativamente ao anterior, tendo passado de 7,41% para 29,63%, estes números revelam uma valorização diminuta por parte das entidades adjudicantes das competências técnicas, para efeitos de intervenção no património classificado. Este ponto possibilita ainda uma leitura indirecta, que se prende com a possível existência de concursos sem exigências associadas a este aspecto concreto, contrariando o definido no artigo supra-referido.

#### ▪ Tipologia de obras a concurso



**Figura 10.** Tipologias de obras a concurso.



**Figura 11.** Incidência e evolução tipologias de obras a concurso entre os anos de 2011 e 2014

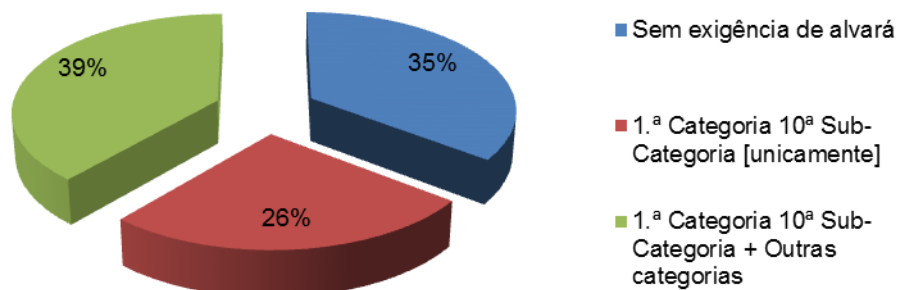
Em termos de configuração dos concursos, a «Conservação e Restauro» continua a assumir-se como a principal tipologia de obras a concurso, representando 56% dos casos, tal como mostra o gráfico 10. Logo de seguida, posicionam-se os concursos que envolvem «Reabilitação Arquitectónica e Conservação e Restauro (subempreitada)», com 22%, e «Projectos Integrados de Valorização Patrimonial», com 22%, que integram as especialidades de reabilitação arquitectónica, Conservação e Restauro e arqueologia. É ao nível das variações anuais que surgem os elementos mais significativos, e que permitem desenhar algumas tendências.

Começando pelos concursos que têm como objecto único a Conservação e Restauro, em quatro anos esta realidade registou um decréscimo de 21%, tendo passado de 64% em 2011 para 42% em 2014. Resulta daqui, que a realidade concursal se tornou mais limitada para as empresas do sector, que viram reduzida a sua autonomia nos processos de construção de preço, definição de metodologias e execução de obra. Relacionado com este aspecto, surge o aumento dos concursos, em que a Conservação e Restauro passou a constar como especialidade agregada numa empreitada geral, coexistindo com outras. Em 2011 registava-se um valor de 18%, e ainda que com um decréscimo para 2012, verificou-se desde então uma trajectória de crescimento que atingiu uma expressão de 33% no ano de 2012, período em que foi publicada a Lei n.º32/2012 [6], que aprovou todo um conjunto de medidas destinadas à agilização de processos no âmbito da reabilitação urbana. Por último, refira-se os «Projectos Integrados de Valorização Patrimonial», que reforçam a tendência de agregação de várias especialidades em projectos na área do património, representando já em 2014 mais de 30% dos concursos.

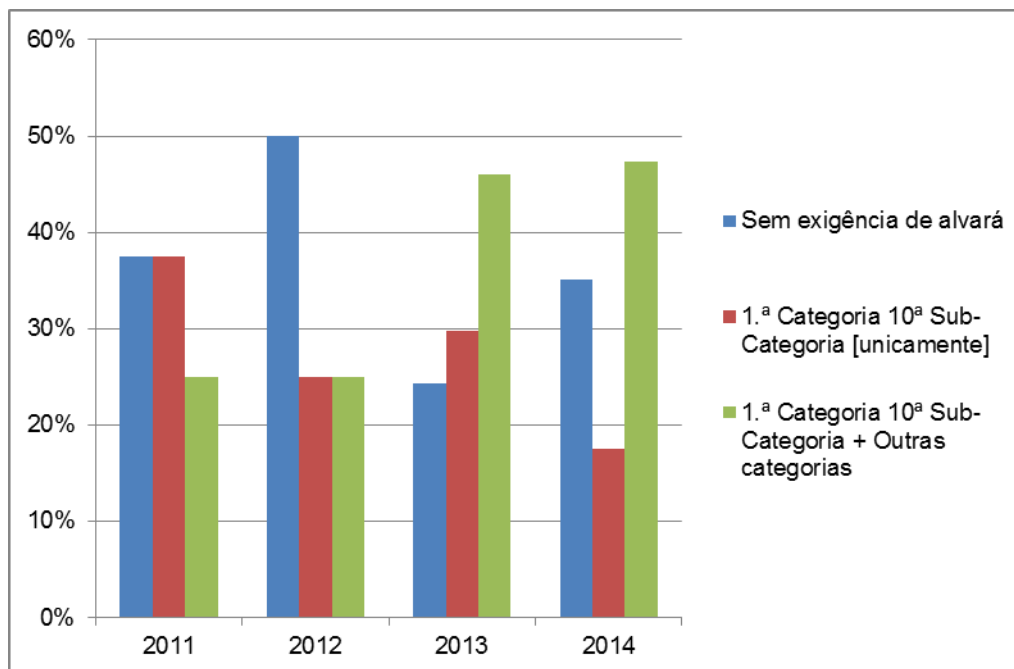
Se considerarmos de uma forma conjugada as categorias «Reabilitação Arquitectónica e Conservação e Restauro (subempreitada)», e «Projectos Integrados de Valorização Patrimonial», onde a reabilitação surge igualmente presente, verifica-se que os concursos nesse âmbito representaram 44% do mercado no período considerado. O ano de 2014 marcou mesmo uma inversão da primazia assumida pelos concursos de Conservação e Restauro, a ocuparem apenas 42% das respostas

apresentadas pelas empresas, relativamente aos 56% associados, directa ou indirectamente, à Reabilitação Arquitectónica.

▪ **Alvará necessário para a obra a concurso**



**Figura 12.** Exigência de alvará para a obra a concurso.



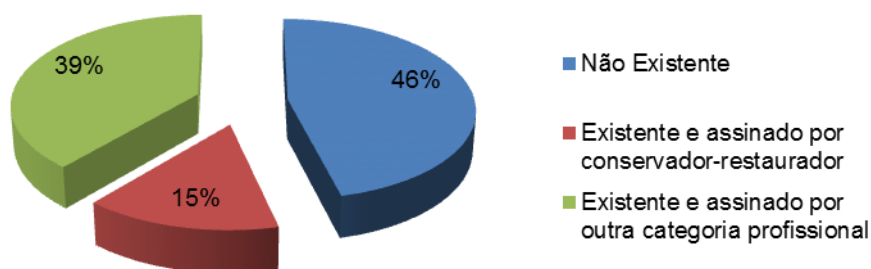
**Figura 13.** Incidência e evolução relacionadas com a exigência de alvará para a obra a concurso entre os anos de 2011 e 2014

No âmbito da exigência de alvará para a realização das obras a concurso, os números apurados não permitem uma leitura conclusiva. Relativamente ao peso

assumido pelos concursos sem exigências de alvará, que representam 35%, se é um facto que uma leitura directa nos permite concluir pela existência de procedimentos que não verificam o cumprimento dessa obrigatoriedade, ao não se ter orientado a questão no inquérito para procedimentos centrados exclusivamente em património imóvel, ignora-se se o valor apurado se relaciona com o mesmo. Com a Lei n.º 12/2004 a estabelecer apenas para o Restauro de bens imóveis histórico-artísticos a necessidade de certificado (alvará) de empreiteiro, o valor apurado tanto pode reflectir o incumprimento do mesmo, relacionar-se com concursos em bens móveis ou móveis integrados, que não determinavam essa exigência, ou concursos em que a Conservação e Restauro surge como subempreitada, com a exigência de alvará a ser respondida pelo empreiteiro geral. Estes aspectos tornam por isso esta questão inconclusiva.

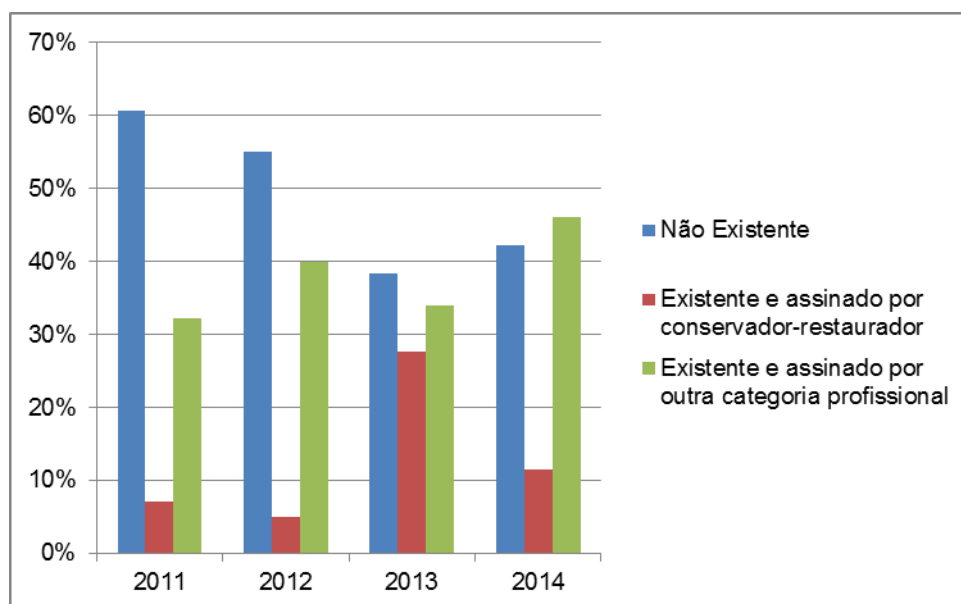
Ainda neste contexto, e no âmbito do impacto da crise económica vivida no país entre 2011-2014, no mercado da Conservação e Restauro, a expressão assumida pela exigência de alvará correspondentes à 1.ª categoria 10ª subcategoria + outras categoria, estabelece uma clara relação com a tendência referida nas questões v e vi. Com 39% dos casos a remeterem para procedimentos em que a Conservação e Restauro surge agregada a várias outras especialidades do âmbito da construção, os números em questão traduzem uma alteração da natureza dos concursos e perfil dos intervenientes, onde as empresas de construção passaram a assumir preponderância na execução dos trabalhos. Com a lógica de agregação das várias especialidades num único procedimento, favoreceu-se empresas com estruturas operativas maiores e mais abrangentes, em detrimento de empresas de sentido mais especializado, como as que predominam no sector da Conservação e Restauro.

- **Relatório prévio da obra a concurso**



**Figura 14.** Existência de Relatório Prévio no âmbito da obra a concurso.

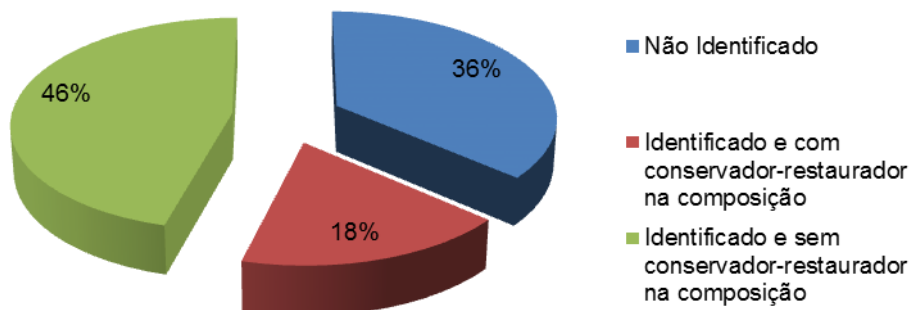




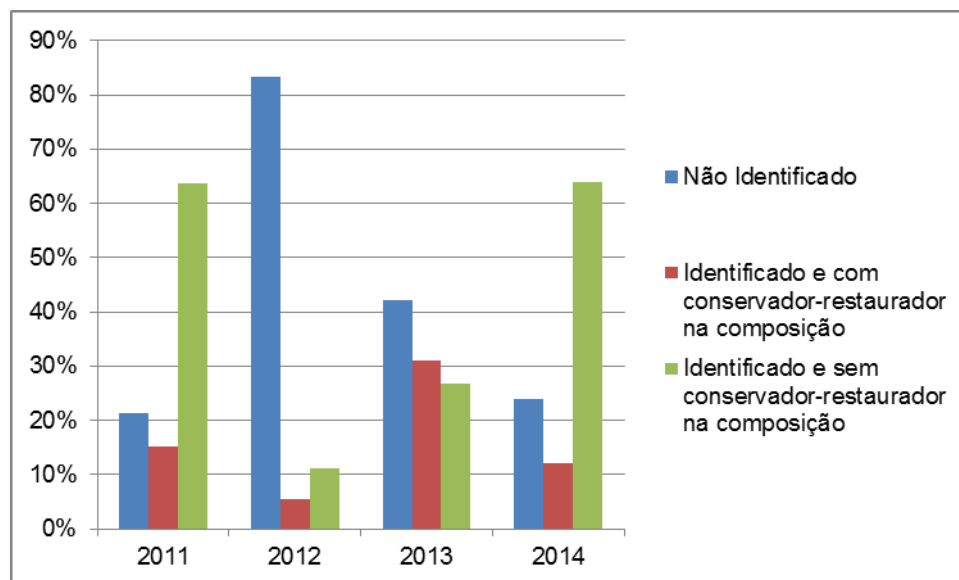
**Figura 15.** Incidência e evolução da existência de Relatório Prévio no âmbito da obra a concurso entre os anos de 2011 e 2014

Os valores apurados, relativamente à existência de relatórios associados aos procedimentos concursais, bem como referentes à autoria dos mesmos por parte de Conservadores-restauradores, revelam um quadro expressivo de não aplicação dos artigos 45.º da Lei n.º 107/2001, e dos artigos 4.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 140/2009. Em 46% dos casos não existiu relatório prévio, e só em 15% surgiu assinado por um Conservador-restaurador, tal como determina a legislação. Ainda que entre 2011 e 2014 se tenha verificado um decréscimo de concursos sem relatório prévio (de 61% para 42%), o peso assumido pelos Conservadores-restauradores na autoria dos mesmos foi sempre diminuto. Em 2014 «outras categorias profissionais» assinaram 46% dos relatórios prévios, correspondendo a 88% os concursos sem Conservadores-restauradores associados a este âmbito específico.

▪ **Júri do Procedimento Concursal**



**Figura 16.** Composição do júri do procedimento concursal.

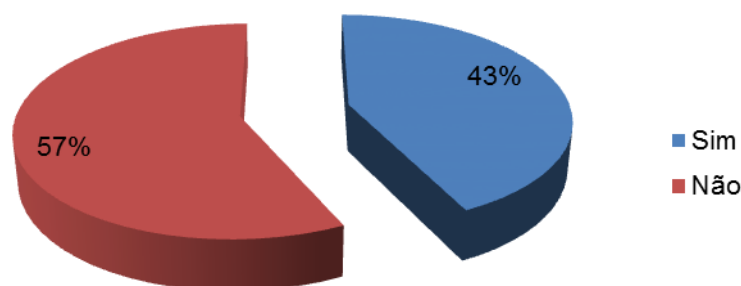


**Figura 17.** Incidência e evolução da composição do júri do procedimento concursal entre os anos de 2011 e 2014

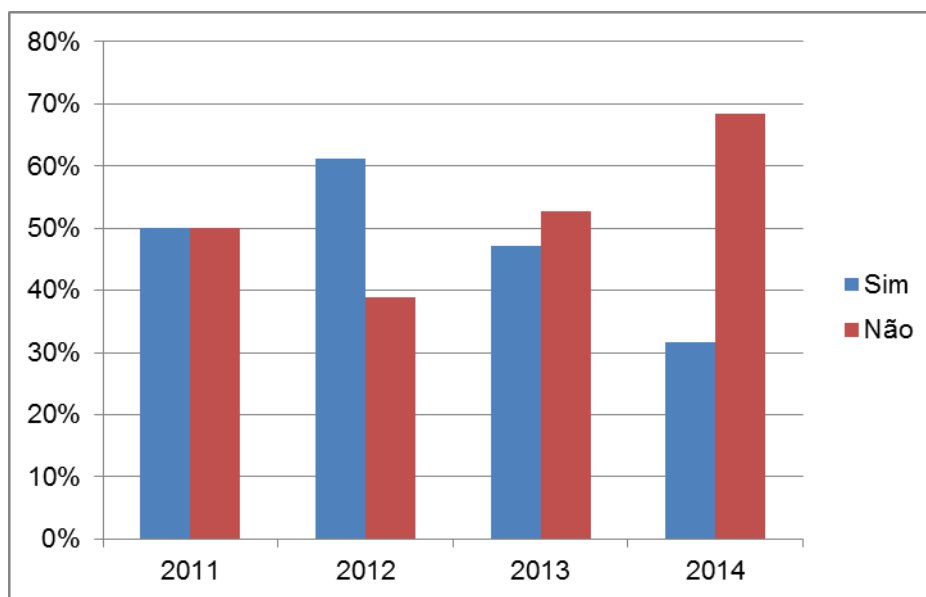
Os números referentes à composição dos júris associados aos concursos mostram-nos uma realidade, onde os Conservadores-restauradores aparentam intervir pouco nos processos de decisão associados aos mesmos. Refira-se que em 36% dos casos a composição do júri não surge expressa, ignorando-se por isso a presença, ou não, de Conservadores-restauradores nesse contexto. Em 46% dos casos o júri do procedimento concursal, não apresenta qualquer conservador-restaurador na sua composição, verificando-se apenas a sua presença em 18% dos concursos.

Estes dados permitem duas leituras distintas. Uma primeira prende-se com a avaliação técnica verificada nos concursos, mais concretamente a capacidade das entidades adjudicantes de avaliarem e interpretarem criticamente, os perfis técnicos das empresas e metodologias de trabalho propostas. Sem a presença de Conservadores-restauradores, essa capacidade diminui drasticamente. A segunda prende-se com a fiscalização em fase de obra, por parte das mesmas entidades. Sendo que os júris normalmente integram na sua composição os responsáveis por essa função, os números apresentados sugerem um cenário de fiscalização realizada por técnicos com perfis que possam ser menos adequados para o contexto, com tudo o que isso representa em termos de controlo de qualidade e capacidade de resposta às especificidades das obras e salvaguarda do património cultural.

▪ Referência ao Decreto-Lei n.º 140/2009



**Figura 18.** Referência ao Decreto-Lei n.º 140/2009 no âmbito do procedimento concursal.



**Figura 19.** Incidência e evolução da referência ao Decreto-Lei n.º140/2009 no âmbito do procedimento concursal entre os anos de 2011 e 2014

Relativamente à legislação de enquadramento dos procedimentos concursais, em 57% dos casos não surgiu qualquer referência ao Decreto-Lei n.º 140/2009 e só em 43% se faz menção ao mesmo. Se é certo que os concursos se regem, por defeito, pelo Código dos Contratos Públicos e legislação aplicável aos mesmos, como aliás surge referido em muitos deles, considerando os dados apurados anteriormente, mais concretamente os que surgem na questão VIII, a ausência do Decreto-Lei n.º 140/2009 enquanto referência directa indicia fortemente a sua não aplicação por parte das entidades adjudicantes. Refira-se ainda, que 2014 foi o ano em que se verificou um valor mais expressivo, com 68% dos concursos a verificarem uma completa ausência de referências relativamente à legislação em questão.

## 5. Considerações

O inquérito permitiu recolher um conjunto de dados que contribuem para a compreensão de alguns aspectos que caracterizam o actual mercado da Conservação e restauro em Portugal. Tendo sido já alguns deles abordados no ponto anterior, destacamos os seguintes, como notas finais.

- i. Quinze anos após a publicação da Lei de Bases do Património (107/2001) e sete anos depois da publicação do Decreto-Lei n.º 140/2009 que estabelece o regime jurídico dos estudos, projectos, relatórios, obras ou intervenções sobre bens culturais classificados, ou em vias de classificação, de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, verificam-se falhas importantes na aplicação e no cumprimento da legislação que enquadra as intervenções no património cultural. É também de salientar num número exagerado de concursos a inexistência de relatório prévio, aspecto que revela o incumprimento da lógica processual definida pela legislação, e coloca em causa os princípios definidos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 140/2009 para as intervenções de Conservação e Restauro (prevenção; planeamento; graduabilidade; fiscalização; informação). Igualmente de extrema relevância é a existência de relatórios prévios assinados por técnicos sem as habilitações adequadas para o efeito, violando o estabelecido nos artigos 5.º e 18.º do referido Decreto-Lei.
- ii. A valorização diminuta conferida ao perfil de qualificação dos técnicos responsáveis pela execução das obras é outro aspecto relevante. Este dado, contraria o espírito do estabelecido pelo artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2009, relativamente às exigências associadas à direcção e execução de obras e intervenções.
- iii. Decorre dos pontos anteriores, a fraca representatividade dos Conservadores-restauradores nas várias fases processuais dos concursos, seja no âmbito da autoria do relatório prévio, seja enquanto parte integrante dos júris. Este aspecto permite questionar a qualidade do diagnóstico, âmbito, objectivos e metodologias que surgem expressas nos concursos, bem como a qualidade dos processos decisórios que envolvam a avaliação destes parâmetros, na fase de selecção das propostas concorrentes. Representa também o inverso do estabelecido nas «Recomendações e Directrizes para a Adopção de Princípios Comuns sobre a Conservação e Restauro do Património Cultural na Europa», produzidas em 2001 [7] no âmbito do projecto Acteurs du Patrimoine Européen et Législation (APEL). Surge definido nesse contexto, que a sequência das operações, desde a prescrição à execução e controlo da qualidade, deve estar sob a responsabilidade de uma equipa interdisciplinar que inclua Conservadores–restauradores, devendo as responsabilidades dos

- mesmos, serem reconhecidas em todas as fases, especialmente as relacionadas com o exame preliminar, diagnóstico e decisão de intervenção, formulação do projecto, acompanhamento e avaliação da intervenção.
- iv. O preço assume-se como o factor determinante na decisão de adjudicação dos trabalhos. Este facto remete para uma desvalorização da Conservação e Restauro no quadro dos concursos, assente na desvalorização da natureza complexa e de especialização que comporta, e na aplicação da mesma lógica de mercado concorrencial pensada para bens genéricos e homólogos, onde a percepção da relação qualidade-preço é passível de ser feita de uma forma mais directa. Contraria também o estabelecido pela APEL [7], onde se define a necessidade de serem previstas cláusulas no âmbito dos procedimentos concursais, que assegurem a prevalência das considerações sobre a qualidade em relação ao factor económico, nos processos de selecção de empresas/prestadores de serviços.
  - v. A preponderância do preço revela, também, uma subversão do sentido da legislação aplicada. A lei n.º 107/2001 faz depender a classificação do património cultural da existência de valor de civilização ou cultural, aspecto que permite enquadrar os bens móveis e imóveis em regimes administrativos e fiscais diferenciados, nomeadamente simplificação de procedimentos associados a projectos de reabilitação [5], isenção de Imposto Municipal sobre Imóveis [8], redução do Imposto sobre o Valor Acrescentado que incide sobre a transmissão de Bens em obras de reabilitação. Ao não se conferir uma discriminação positiva relativamente a esses elementos no âmbito dos concursos, aplicando/reforçando os critérios qualitativos definidos pelo Decreto-Lei n.º 140/2009, estabelece-se uma equiparação do património e da Conservação e Restauro com as demais empreitadas – «serralharia», «electricidade», «carpintaria»... – o que contraria o espírito da lei.
  - vi. Ao nível das exigências para participação das empresas de Conservação e Restauro nos concursos, o período considerado indicia uma tendência de diminuição destas, e a entrada de novas empresas oriundas de outros mercados. Este facto relaciona-se com a pouca expressão assumida pelos “Concursos Limitados por Prévia Qualificação” e pelo peso assumido pelo critério de adjudicação único “Preço mais-baixo”, em detrimentos dos critérios com valia técnica associada.
  - vii. Verifica-se uma diminuição do peso dos concursos em que a Conservação e Restauro surge como empreitada única, e um aumento dos casos em que passa à condição de subempreitada. Estabelecendo este aspecto uma relação com o ponto anterior, poderá estar relacionado com um fenómeno já identificado em 2007 pelo “Livro Branco sobre o futuro das empresas de restauro do património na Europa” (e que se terá acentuado entre 2011-2014) que se prende com a tendência de alinhar as regulamentações relativas do restauro com as regulamentações aplicadas às construções novas – seja pela mudança da legislação ou reinterpretção da existente. Neste âmbito, poderá ter assumido um papel determinante a Lei n.º32/2012, que aprovou todo um conjunto de medidas destinadas à agilização de processos na área da reabilitação urbana. Igualmente relevante neste contexto, o possível peso assumido pelos projectos financiados pelos fundos estruturais da União Europeia [9], que no âmbito do património representaram 33% do investimento realizado no conjunto de apoios concedidos ao sector cultural entre 2007-2013, correspondente a um total de 882 milhões de euros. Caracterizam-se por empreitadas únicas, que agregam várias especialidades, onde a Conservação

- e Restauro surge integrada como parte de um processo de reabilitação e valorização dos bens patrimoniais.
- viii. Decorrente do ponto anterior, com a tendência de redução dos concursos em que a Conservação e Restauro surge como empreitada única, perspectiva-se um recuo na aplicação dos pressupostos definidos pelo Decreto-Lei n.º 140/2009. Regista-se no período considerado uma primazia dos concursos afectos a esse âmbito específico, correspondentes a 56% das respostas, verificando-se ainda assim, a inexistência de Relatório Prévio em 46% dos casos. Apenas 15% de Relatórios Prévios surgem assinados por Conservadores-restauradores, só em 13% dos casos a definição enquanto subfactor de avaliação da «adequação técnica do pessoal a afectar à obra», e apenas em 18% dos casos em que os júris surgem identificados, a presença de Conservadores-restauradores. A tendência de decréscimo assinalada pelo inquérito implicará um impacto significativo nas medidas de salvaguarda, controlo e execução, previstas no Decreto-Lei n.º 140/2009, bem como no peso assumido pelos Conservadores-restauradores no âmbito das mesmas.

As considerações finais apresentam-nos uma realidade aquém do expectável considerando o enquadramento legal em vigor na salvaguarda, protecção e valorização do património classificado. Apesar de existência de regimes de protecção, mecanismos de controlo e de responsabilização em relação a todas as obras ou intervenções no património cultural, o presente estudo não encontrou o reflexo previsto da sua implementação. Se considerarmos que o ensino superior da Conservação e Restauro em Portugal é ministrado há mais de 25 anos, é imperativo ponderar a existência destes profissionais e a sua real presença nas intervenções no património classificado actualmente.

A Conservação e Restauro é por definição uma actividade profissional que actua exclusivamente sobre património cultural [10], seja directa ou indirectamente, tendo como único objectivo a sua salvaguarda sustentável promovendo a sua fruição pelas gerações presente e futuras. Como tal, não pode ser considerada como um exercício profissional generalista de prestação de serviços, academicamente e tecnicamente não especializados, quando o seu único propósito é agir no interesse geral da sociedade pela salvaguarda de um bem público como o património cultural. A Conservação e Restauro pela sua natureza científica, humanista e artística representa e constitui uma actividade multidisciplinar na sua génese e holística na sua concretização, regida por uma deontologia profissional e um código de ética [11]. Apesar de assumir uma dimensão empresarial na sociedade, a Conservação e Restauro concentra a sua missão na protecção de um direito de cidadania [12], como a fruição do conjunto de bens que representam a memória colectiva de uma sociedade, e aos quais esta atribuiu um valor intrínseco e representativo da sua civilização e cultura [2], e tem como objectivo prevenir e impedir o seu declínio e a obliteração do seu valor intrínseco.

No entanto, observamos que as intervenções de Conservação e Restauro em património classificado se diluem progressivamente em «Projectos Integrados de Valorização Patrimonial» e «Reabilitação Arquitectónica e Conservação e Restauro», apresentando em simultâneo uma diminuição da presença do conservador-restaurador nos vários momentos chave e de acordo com a legislação aplicável. Inevitavelmente, surge também a preocupação da salvaguarda do património em situações em que a identificação do bem cultural classificado não é directa, como sejam as zonas urbanas de valor histórico, ou as zonas de protecção em redor de imóveis classificados.

A presente situação aponta para um futuro próximo onde as características de significância do nosso património, muito em particular no imóvel e integrado, que conferiram o referido valor cultural e civilizacional, e que em primeira instância despoletaram na sociedade a necessidade de legislar para garantir a sua preservação, prevenindo assim o seu declínio ou a obliteração do seu valor intrínseco, estejam irremediavelmente comprometidas.

Apesar das dificuldades inerentes ao tratamento da informação, cujos constrangimentos são referidos no ponto 2, e de possíveis aspectos que possam não ter sido contemplados nas opções associadas a cada uma das questões, o conjunto de 173 respostas que resultam dos 6 inquéritos respondidos, permite, apesar de alguns desvios, estabelecer tendências e padrões.

Os resultados deste inquérito constituem uma primeira abordagem para uma melhor compreensão do sector da Conservação e Restauro no nosso país, pretendendo a ARP aprofundar ao longo dos próximos anos os dados apresentados, e promover a sua articulação com outros indicadores relacionados com a profissão.



## Bibliografia

1. Decreto-Lei n.º 140/2009 de 15 de Junho. Diário da República I Série. 133 (15-06-09), p. 3653-3659.
2. Lei 107/2001 de 08 de Setembro de 2001. Diário da República I-A Série. 209 (01-09-08), p. 5808-5829.
3. Decreto-Lei n.º 12/2014 de 09 de Janeiro de 2004. Diário da República I Série. 7 (04-01-09), p. 113-126.
4. Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de Janeiro. Diário da República I Série. 20 (08-01-29), p. 753-853.
5. Lei n.º 32/2012 de 14 de Agosto. Diário da República I Série. (12-08-14), p. 4452-4483.
6. G.E.Co.R.P.A, *Livro Branco sobre o futuro das empresas de restauro do património na Europa*, G.E.Co.R.P.A, Lisboa (2007).
7. Acteurs du Patrimoine Européen et Législation, - *Survey of the legal and professional responsibilities of the Conservator-Restorers as regard the other parties involved in the preservation and conservation of cultural heritage*. Roma: APEL, 2001. 324 p.
8. Lei n.º66-B, de 31 de Dezembro. Diário da República I Série. 252 (12-12-31), p. 7424-7442.
9. Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais, *Fundos Estruturais e Cultura no Período 2000-2020*, Secretaria de Estado da Cultura, Lisboa, 2014.
10. ICOM- Committee for Conservation (confirmar com Luis e rui), *The Conservator-Restorer: a Definition of the Profession*, ICOM, Copenhagen, 1984.
11. European Confederation of Conservator-Restorers' Organisations, *E.C.C.O. Professional Guidelines I, II, II*, E.C.C.O., Brussels, 2002-2004.
12. *Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, Council of Europe, Faro, 2005.