



2º PARECER DA APOM

Projeto de Decreto-Lei (versão de 26 de julho de 2018) que visa aprovar o regime jurídico de autonomia de gestão de museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos, serviços dependentes da Direção-Geral do Património Cultural (DGPC) e das Direções Regionais de cultura (DRC).

1. Em 25 de julho de 2018 a APOM – Associação Portuguesa de Museologia apresentou um parecer sumário sobre o projeto de diploma respeitante ao regime jurídico de autonomia de gestão de museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos.

O Gabinete do Senhor Ministro da Cultura enviou à APOM os comentários sobre o parecer sumário da APOM.

Esta atitude do Ministério da Cultura, porque demonstrativa do grande empenho do Ministério da Cultura na audição das associações representativas do setor, é de louvar.

O Gabinete do Senhor Ministro da Cultura remeteu a seguinte mensagem por correio eletrónico:

“Enviamos as respostas às questões levantadas no parecer da APOM (inseridas no vosso texto a amarelo).

Não conseguimos responder a todas as questões porque há algumas que não estão fundamentadas e não se percebem.



Agradeço a colaboração e gostava de referir que o trabalho que estamos a desenvolver não foi feito à pressa, nem surgiu de repente.

Tem sido um trabalho sério e profundo, quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista jurídico, em que estamos embrenhados há mais de um ano, que tem por objetivo último contribuir para a melhoria da gestão dos nossos museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos.

Pensamos que encontrámos uma boa solução ou, se quiser, a menos má, mas também sabemos que, obviamente, não é perfeita, não só porque a perfeição não existe, mas também tendo em conta os condicionalismos legais e financeiros existentes e a orientação de que estávamos impedidos de, para já, alterar a lei orgânica da Direção-Geral do Património Cultural (DGPC) e das Direções Regionais de Cultura (DRC).

Temos perfeita consciência que não se consegue, por ser impossível, agradar a todos de igual modo e também sabemos que toda a mudança encontra sempre grande resistência.”

2. O Parecer que agora se envia ao Ministério da Cultura tem em conta as respostas do Gabinete do Senhor Ministro da Cultura e incide sobre a versão do diploma de 26 de julho de 2018.

Tal como se disse no parecer sumário anterior, a APOM – Associação Portuguesa de Museologia, tem, em primeiro lugar, de agradecer o facto de lhe ter sido dada oportunidade de se pronunciar sobre o conteúdo do diploma que pretende em breve ver-se aprovado e pelo qual se deseja instituir um “novo regime jurídico de autonomia de gestão dos museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos”.



3. Consideramos muito positiva a vontade de alteração da quase total anomia vigente na maior parte das instituições culturais portuguesas e encaramos a questão da gestão democrática e profissional como uma realidade que deve contribuir, cada vez mais, para o abandono dos constrangimentos tradicionais de um modelo organizacional fechado sobre si próprio e para que se passe a olhar os museus e o património de uma outra perspetiva – a gestão voltada para o exterior, centrada nas pessoas (equipas e públicos) e na sociedade contemporânea. Em nosso entender, no entanto, este processo só se poderá compreender num modelo de aquisição de competências e investimento em formação adequada a paradigmas consistentes para gerir o património.

Pretende a APOM, com este Parecer sobre a versão do diploma de 26 de julho de 2018, ser uma parte da solução e contribuir para encontrar o caminho que reflita as reais necessidades dos museus portugueses, mantendo-se disponível para a continuação, a cada momento, do debate e da reflexão conjuntas.

O presente documento utiliza a mesma metodologia do parecer sumário anterior, embora mais desenvolvido e, naturalmente, enriquecido com o conhecimento da posição do Gabinete do Senhor Ministro da Cultura atrás referida.

4. A proposta, tal como enunciada no Preâmbulo, parece enfermar de um entendimento pouco claro acerca do lugar que as instituições visadas assumem na sociedade e que, por outro lado, a invocação da “legislação atual de enquadramento da política de proteção e valorização do património cultural” não logra contemplar em toda a sua amplitude.



Bastará a simples referência aos pontos 15 e 16 da “Recomendação sobre a proteção e a promoção dos museus e coleções, de sua diversidade e de sua função na sociedade”, exarada pela UNESCO em 2015, para invocar uma ideia mais ampla das virtualidades do património em causa e, por conseguinte, obter um sentido mais consistente da política pública que se pretende implementar.

5. No entender da APOM, a contradição com a Lei-quadro dos Museus e com a Lei de Bases do Património Cultural centra-se na identificação de omissões deste projeto de diploma em aspetos que se consideram muito relevantes.

A título de exemplo, o papel dos museus nacionais e da Rede Portuguesa de Museus, clara e especificamente previstos na Lei-quadro dos Museus.

Por outro lado, seria importante definir o que se consideram “funções de salvaguarda patrimonial” a par das funções museológicas.

O papel dos orçamentos plurianuais e do contrato de gestão, bem como a distribuição de verbas geradas pela atividade do museu, de acordo com o princípio da solidariedade entre unidades orgânicas, são pontos fundamentais que deveriam ser clarificados.

Consideramos, ainda, decisiva a articulação, no âmbito da gestão com maior autonomia, das verbas do orçamento do Estado e das verbas que constituirão futuras receitas das unidades orgânicas.



Artigos 1.º e 2.º

6. O esclarecimento sobre a razão justificativa para agregar no projeto de regime de autonomia de gestão realidades tão diversas deve-se a “uma opção política e legislativa, que pretende dotar os museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos de uma maior autonomia de gestão”.

A questão que se coloca, então, é a de saber se para atingir o consensual objetivo de uma maior autonomia de gestão esta opção é a mais adequada, independentemente da legítima liberdade de escolha, que se reconhece ao Governo, em termos das opções políticas e que se traduziram no projeto de Decreto-Lei.

7. O diploma incide sobre realidades muito diversas em termos substanciais.

Introduz-se um regime jurídico, que se pretende inovador, assente na figura do diretor como órgão administrativo, aparentemente sem competências próprias, cujo fundamento e limite parece circunscrever-se aos recursos que lhe são atribuídos mediante um contrato de gestão, que, por sua vez, pressupõe uma delegação de poderes.

8. Os atuais diretores das unidades orgânicas, devido à política pública seguida nos últimos anos (de esvaziamento dos serviços dependentes dos institutos públicos que antecederam a atual orgânica da Direção-Geral do Património Cultural), não têm recursos humanos capazes de responder às exigências de gestão que, neste momento, estão concentradas naquela Direção-Geral e nas Direções Regionais de Cultura.



Sendo a ideia de autonomia muito positiva, importa ponderar se o diploma, no âmbito da opção política escolhida, não poderia regular os meios humanos e administrativos que facilitassem o futuro funcionamento das unidades orgânicas segundo o novo modelo e o papel dos futuros diretores.

9. Partindo de uma visão extremamente centralizada da gestão financeira passa-se para o aparente esvaziamento da Direção-Geral do Património Cultural sem que se perceba, quais os meios humanos e administrativos que vão suportar o funcionamento das unidades orgânicas e que, eventualmente, serão transferidos ou criados.

Esta parece ser uma questão essencial para o sucesso da iniciativa legislativa e que, no entanto, não está minimamente explicada.

Basta verificar que atualmente os museus, para além de um pequeno fundo de maneiio, não têm orçamento.

10. É útil, deste modo, recordar a evolução verificada desde os anos 80 do século passado:

- IPPC – Instituto Português do Património Cultural – até final de 1991.

Museu com orçamento próprio, mas sem orçamento de receita e diretor do museu com competência para autorizar despesas até mil contos, dentro do próprio orçamento. No caso de inexistência de verba para a despesa pretendida, propunha-se o pedido, bem justificado, ao IPPC para autorização e pagamento.



Os museus apresentavam ao IPPC o plano de atividades e projeto de orçamento para o ano seguinte e, no início do ano seguinte, o relatório de atividades do ano anterior. As despesas eram registadas em róis intermináveis que eram remetidos, juntamente com os documentos, à contabilidade pública a que o museu estava afeto para conferência e autorização de pagamento.

- IPM - Instituto Português de Museus – Decreto-Lei n.º 278/1991, de 9 de agosto.

Situação igual ao período do IPPC. A partir de 2004 deu-se início a toda a gestão orçamental (cabimentação, autorização, pagamento de despesas, alteração orçamental e antecipação duodecimal, etc.) através de sistema informático (SIC), ligado diretamente às Finanças, e elaboração da conta de gerência. As despesas sem cabimento, no próprio orçamento, eram remetidas para o IPM, para autorização e pagamento, acompanhadas de informação sobre a necessidade da despesa, empresas consultadas com os respetivos orçamentos e indicação da firma a optar.

- IMC - Instituto dos Museus e da Conservação – Decreto-Lei n.º 97/2007, de 29 de março.

Museu com orçamento próprio e autonomia administrativa (n.º 1 do art.º 8 do Decreto-Lei n.º 97/2007), diretor com competência para autorizar despesas até cinco mil euros.

- DGPC – Direção Geral do Património Cultural – Decreto-Lei n.º 115/2012, de 25 de maio.



Com a criação da DGPC o museu perdeu toda a autonomia.

A partir de 2013 deixou de ter orçamento próprio e todas as despesas passaram a ser enviadas para a DGPC para autorização e pagamento. Inicialmente todo o procedimento de obtenção de propostas era elaborado pelo Museu e, posteriormente, remetida a informação com pedido de autorização de realização de despesa e pagamento, acompanhada dos orçamentos, especificações técnicas e a indicação da firma de opção com a justificação da escolha. Presentemente estes pedidos são efetuados através de um impresso da DGPC. Despesas até 5.000,00€ são acompanhadas do orçamento da empresa indicada no impresso e, se ultrapassar este valor, são indicadas, apenas, as empresas a consultar e a previsão de custo.

Independentemente do que vier a ser estabelecido na Portaria, prevista no diploma, seria útil esclarecer como se adapta a opção legislativa ao quotidiano das unidades orgânicas, agora criadas, em termos das receitas, das despesas e do controlo financeiro, nomeadamente, através da concreta gestão dos dinheiros públicos recebidos, da gestão de tesouraria, pagamentos a fornecedores, bem como a articulação nestas matérias com a Direção-Geral e as Direções Regionais.

11. Não se contesta a autonomia, que sempre defendemos, e que julgamos ser o único caminho a seguir.

Apresentamos, outrossim, dúvidas sobre os meios para a concretizar sem sobressaltos no funcionamento quotidiano do serviço público prestado.



Por outro lado, o envelhecimento progressivo dos funcionários, a falta de pessoal, já várias vezes reconhecida, a par de novas competências funcionais, que será indispensável assegurar em cada unidade orgânica, fundamentam as interrogações, não sobre a opção pela autonomia reclamada pela Lei-quadro dos Museus Portugueses, mas sobre o modo de a concretizar na prática.

Estas dúvidas foram certamente tidas em conta pelo legislador em termos da avaliação das políticas públicas que o diploma pressupõe, designadamente, em relação às consequências no funcionamento administrativo e no desenvolvimento sustentado do novo modelo de gestão.

12. Neste enquadramento, seria importante conhecer quais os planos propostos pela Direção-Geral do Património Cultural e pelas Direções Regionais de Cultura para implementar, em concreto, o novo modelo através, designadamente, de circuitos administrativos, alocação de pessoal e da gestão de dinheiros públicos, a que acrescem competências para gerir inúmeros contratos públicos que passarão a ser da responsabilidade de cada diretor ou diretor adjunto.

O trabalho sério e profundo, quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista jurídico, desenvolvido há mais de um ano, para a melhoria de gestão das unidades orgânicas foi necessariamente influenciado pelos contributos da Direção-Geral do Património Cultural e das Direções Regionais de Cultura para que se possa antever o desejável sucesso do novo modelo de autonomia e que se baseia numa diferente conceção de gestão.



13. Embora os contributos mencionados se considerem muito relevantes, porventura decisivos, para a opção política e legislativa encontrada, importa reconhecer que o novo modelo de gestão, a desenvolver no âmbito do Ministério da Cultura, poderá contribuir também para reformar a gestão de outros serviços dependentes de outros ministérios (ainda que sem as especificidades dos museus).

Esta circunstância implica que no procedimento de preparação legislativa, que decorre há mais de um ano, as áreas governativas das Finanças e da Reforma Administrativa tenham analisado o novo modelo e, aceite as suas virtualidades, para além de terem ponderado as soluções práticas de viabilização.

Deste modo, também seria útil conhecer as posições tomadas, para, construtivamente, se poder analisar em que medida esses contributos se adaptam à específica, e simultaneamente diversa, realidade constituída por museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos dependentes da Direção-Geral do Património Cultural e das Direções Regionais de Cultura se se persistir na agregação de serviços.

14. Por último, a APOM julga muito útil e de grande transparência o processo de consultas desenvolvido pelo Gabinete do Senhor Ministro da Cultura, mas permite-se formular a sugestão de ser ouvido institucionalmente o Conselho da Cultura e as secções especializadas envolvidas, pois acredita que o parecer deste órgão consultivo do Senhor Ministro, para além dos contributos atrás referidos, seria relevante no âmbito de uma reforma tão profunda e com consequências tão relevantes, que, porventura, ainda não estarão completamente avaliadas.



Artigo 3.º

15. Em anterior parecer sumário a APOM refere o seguinte:

“A principal questão que se coloca neste artigo é perceber a sua articulação com os princípios da política museológica nacional expressa na Lei-quadro dos Museus Portugueses.

Qual o motivo tomado em consideração para a ordem das alíneas? Por acaso a alínea d) é menos importante que a alínea c) quando diz respeito precisamente às ações e atividades museológicas?”

16. O Gabinete do Senhor Ministro da Cultura esclareceu que “os princípios da política museológica nacional expressa na Lei-quadro dos Museus Portugueses continuam a ser os mesmos e terão de ser respeitados”.

Acrescenta que “estes princípios elencados no artigo 3º devem estar sempre presentes na gestão dos museus e monumentos. Todas as alíneas têm o mesmo grau de importância.”

17. Não se duvida que os princípios da política museológica devem ser respeitados e que não é intenção do legislador do presente projeto de Decreto-Lei colocá-los em causa.

Assim sendo, talvez fosse de fazer uma remissão expressa para esses princípios.



18. A alínea d) refere algumas funções museológicas previstas no artigo 7.º da Lei n.º 47/2004, de 19 de agosto.

Esquece, no entanto, o inventário e documentação, a segurança, a interpretação e exposição, e a educação.

Se o legislador optou por considerar expressamente algumas funções museológicas como princípios, a que subordina o regime jurídico de autonomia, surge, então, a legítima interrogação sobre a omissão de outras.

De qualquer forma, importa acrescentar que os princípios da política museológica, previstos no artigo 2.º da Lei-quadro dos Museus, não estão, ao contrário do que é afirmado, elencados no artigo 3.º, embora se concorde que devem estar sempre presentes na gestão dos museus, dos monumentos e palácios que obedeçam ao estatuído no n.º 2 do artigo 3.º da referida Lei.

19. Considera-se positivo que se qualifique o acesso à fruição cultural como “universal”, alargando ou explicitando o conceito do artigo 78.º da Constituição da República e do artigo 7.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro.

A questão que se poderia colocar, com eventual pertinência, é a de saber se não se deveria densificar, exatamente em função da universalidade, o apoio ou a discriminação positiva de pessoas com deficiência, como estabelece o artigo 59.º da Lei-quadro dos Museus, ou a especial consideração dos jovens, idosos, famílias e estudantes.



20. A escolha da prossecução do interesse público parece óbvia como princípio estruturante da Administração Pública e das unidades orgânicas objeto do diploma.

Importa, contudo, perceber a razão de se sublinhar este princípio e não os restantes princípios da atividade administrativa, consagrados no Código do Procedimento Administrativo, ou de não se efetuar uma remissão global para os mesmos.

21. A alínea f) sobre a transversalidade e cooperação menciona as políticas públicas da educação, da ciência, da tecnologia, da economia e do turismo. Este elenco representa uma opção política e legislativa legítima, mas insuficiente.

Pondera-se, assim, a consagração de uma visão mais abrangente em relação às políticas públicas que se dirigem a idênticos ou conexos interesses públicos ou privados, conforme se dispõe no artigo 6.º da Lei de Bases do Património Cultural ou no artigo 2.º da Lei-quadro dos Museus Portugueses.

22. A alínea g) refere a colaboração com as administrações central, regional, local e com a sociedade civil.

Os três primeiros conceitos são densos, mas precisos. Já o conceito de sociedade civil talvez carecesse de desenvolvimento no articulado, apontando os caminhos ou as formas dessa colaboração.



O presente projeto de diploma tem como vocação de aplicação o território do continente. Uma breve referência à administração regional talvez não fosse desprovida de sentido, prevendo já neste documento inicial, as posteriores alterações que as Regiões Autónomas terão que promover no sentido da cooperação e da coordenação, com base nos seus regimes legislativos próprios e, tal como previsto na Lei-quadro dos Museus.

23. No elenco dos princípios a que subordina o regime jurídico de autonomia de gestão não figura o princípio da descentralização.

Estabelece a alínea h) do artigo 2.º da Lei-quadro dos Museus o seguinte:

“Princípio de descentralização, através da valorização dos museus municipais e do respetivo papel no acesso à cultura, aumentando e diversificando a frequência e a participação dos públicos e promovendo a correção de assimetrias neste domínio”.

A APOM acredita que o cumprimento e a concretização deste princípio inspiraram o projeto de diploma, pelo que estranha que o mesmo não tenha sido referido, nomeadamente, atendendo à importância dos museus nacionais na qualificação dos restantes museus públicos e privados.

24. Por último, refere-se o princípio de responsabilidade e de prestação de contas.

O princípio de responsabilidade tem um conteúdo polissémico.



A que realidade se pretende reportar o projeto de Decreto-Lei? Ao artigo 16.º do Código do Procedimento Administrativo ou à alínea h) do artigo 6.º da Lei de Bases do Património Cultural?

25. Admite-se que todas as alíneas do artigo 3.º têm o mesmo grau de importância como esclarece o Gabinete do Senhor Ministro da Cultura.

Discorda-se, no entanto, da sistematização escolhida, como se disse em anterior documento.

Pondera-se, deste modo, outra ordenação, desenvolvimento, ou mesmo separação em função da natureza organizatória do conceito de autonomia que se pretende regular e dos princípios estruturantes sobre a atividade dos serviços dependentes da Direção-Geral do Património Cultural e das Direções Regionais de Cultura.

Artigos 4.º e 5.º

26. No primeiro documento da APOM afirmava-se o seguinte sobre o artigo 4.º:

“Não está clara a definição do que significa uma unidade orgânica compósita, nem quais os critérios para a sua constituição. Será fundamental saber qual das partes é dominante e porquê?”



Questionamos ainda qual o critério hierárquico para se atingir estas unidades compósitas e quem define ou definiu os conteúdos dos critérios mencionados nas alíneas a) a e) do número 3 e quais os fundamentos?”

27. O Gabinete do Senhor Ministro da Cultura esclarece o seguinte:

“A criação de UO nada têm a ver com promoções ou despromoções de museus, palácios e/ou monumentos, que como se poderá constatar, mantêm maioritariamente a situação previamente existente, em termos das suas chefias. Tem sim como objetivo dotar os equipamentos de uma ferramenta jurídica que lhes permita uma maior autonomia no que respeita à sua gestão.

De qualquer forma, penso que terão reparado que nas UO compósitas os museus aparecem sempre em primeiro lugar, o que foi intencional.

Os critérios estão definidos no nº3 do artigo 4º.

Não percebemos o que é o critério hierárquico.”

28. Regista-se que não existiu na criação das unidades orgânicas qualquer intencionalidade de promover ou despromover as diversas realidades que as compõem.

Percebeu-se perfeitamente que os critérios são os que estão enunciados nas cinco alíneas do n.º 3.



Mantêm-se, no entanto, as dúvidas anteriormente expressas sobre a concreta escolha das “unidades orgânicas compósitas”.

Esclarece-se que quando se referiu “critério hierárquico” se pretendia saber qual era a parte dominante na agregação.

29. Entende-se, agora, que os museus aparecem sempre em primeiro lugar intencionalmente.

Independentemente da justa importância que uma associação de museologia reconhece, por natureza, aos museus, fica-se com a dúvida sobre a bondade de um critério que engloba como elemento de comparação o Mosteiro dos Jerónimos, a Torre de Belém, o Paço dos Duques de Bragança ou o Castelo de Guimarães.

30. O presente projeto diploma estabelece de forma não taxativa os critérios para a constituição de unidades orgânicas compósitas. As alíneas b), c) e d) relacionam-se com aspetos de gestão. A alínea a) enuncia as “afinidades patrimoniais” e a alínea e) refere a “proximidade geográfica”.

Trata-se da utilização de conceitos indeterminados que o legislador, desde logo, aplicou nos artigos 6.º e 7.º.

Assim, a lista dos monumentos, sítios, palácios e museus que foi legislativamente consagrada deve ser explicada para se clarificar a racionalidade das escolhas feitas.

Admite-se que a proposta tenha partido da Direção-Geral do Património Cultural e das Direções Regionais de Cultura porque a sua modificação também parece depender



de propostas destas entidades, de natureza obrigatória mas não vinculativa para o Senhor Ministro da Cultura.

31. Em síntese, definiu-se o quadro geral de criação das unidades orgânicas e simultaneamente procedeu-se, no mesmo diploma, à sua concretização.

É uma opção política que contraria a opinião da APOM quando teve a oportunidade de defender o seguinte a propósito do artigo 5.º:

“Em relação às unidades orgânicas será importante proceder a uma avaliação do impacto (em termos económicos, recursos humanos e outros) que permita avaliar o contributo ou a importância do museu enquanto entidade geradora de emprego, remunerações, receitas fiscais que são geradas para o Estado e para o PIB.

Este exercício deveria ser feito antes da entrada em vigor deste diploma e da autonomia de gestão dos museus e no final do primeiro ano de implementação para perceber a dinâmica”.

Neste contexto, seria fundamental que fossem divulgados os estudos, pareceres, informações ou propostas sobre as unidades orgânicas, singulares ou compósitas, que foram realizados e apreciados durante o ano em que decorreu a preparação do diploma.

32. O diploma, segundo o Gabinete do Senhor Ministro da Cultura, “prevê e habilita a alteração e a criação de UO, compósitas ou não, por despacho ministerial”.

A este título, perguntou-se “como podem ser alteradas as unidades orgânicas compósitas quando estas realidades são criadas por decreto-lei?”



A resposta do Gabinete do Senhor Ministro da Cultura acaba por reconhecer o caráter provisório de algumas escolhas e, por isso, justifica a alteração do Decreto-Lei a publicar através de um despacho ministerial.

Trata-se de um problema constitucional complexo sobre a hierarquia dos atos legislativos, a deslegalização e a desgradação normativa que foi seguramente analisado e resolvido no âmbito da avaliação jurídico-constitucional do diploma.

A APOM só levantou a questão em função de lhe parecer mais razoável fixar, em primeiro lugar, os critérios e só depois aplicá-los gradualmente aos diversos museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos.

33. Discorda-se, pois, da solução encontrada de, no mesmo diploma, criar os critérios e aplicá-los, mas não se põe em causa a legitimidade de elaborar uma lei-medida deste tipo e que se baseou num “trabalho sério e profundo, quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista jurídico”.

Como se disse, a adesão ao modelo e à escolha e qualificação das unidades orgânicas (singulares ou compósitas) depende, naturalmente, do conhecimento dos fundamentos da aplicação dos critérios feita em concreto no próprio diploma.



Artigos 6.º e 7.º

34. Nos artigos 6.º e 7.º do projeto as equiparações são estabelecidas “para efeitos meramente remuneratórios”.

O Gabinete do Senhor Ministro da Cultura afirma que “o porquê desta equiparação foi, mais uma vez, uma opção”.

A opção de valorizar o estatuto remuneratório dos diretores dos museus é positiva.

35. Continua a não se perceber a razão da equiparação ser realizada para efeitos meramente remuneratórios.

A equiparação parece, assim, não abranger os poderes dos dirigentes envolvidos conferidos pela lei geral sobre o estatuto do pessoal dirigente.

36. No anterior parecer sumário da APOM perguntava-se qual a razão porque não se define um estatuto próprio para o Diretor do Museu Nacional de Arte Antiga e se acaba de vez com a estranha situação de este ser Subdiretor da Direção-Geral do Património Cultural sem o ser efetivamente?

O Gabinete do Senhor Ministro da Cultura esclareceu o seguinte:



“Este projeto acaba precisamente com essa situação, ou seja, com a situação efetivamente estranha de ter um subdiretor-geral da DGPC apenas com delegação de competências no âmbito do MNAA e um diretor de serviços a ocupar o lugar de diretor.

Agora, o diretor do MNAA, assim como os diretores das UO compósitas passarão a ser equiparados, para efeitos remuneratórios a subdiretor-geral, libertando-se um lugar de subdiretor-geral na DGPC.

A criação de UO nada têm a ver com promoções ou despromoções de museus, palácios e/ou monumentos, que como poderá constatar, mantêm maioritariamente a situação previamente existente, em termos das suas chefias. Tem sim como objetivo dotar os equipamentos de uma ferramenta jurídica que lhes permita uma maior autonomia no que respeita à sua gestão. A decisão de criar unidades singulares ou compósitas não se prende exclusivamente com a existência ou não de mais de um monumento ou museu, também tem de ser considerada a importância relativa das coleções em questão, assim como a perspectiva de dotar os equipamentos de novas valências a partir das coleções existentes (será o caso do Picadeiro, por exemplo). Tem sobretudo como objetivo dotar os equipamentos de uma ferramenta jurídica que lhes permita uma maior autonomia no que respeita à sua gestão. Neste momento não é nosso objetivo reformular o mapeamento dos museus, palácios ou monumentos.”

37. A solução encontrada passou por nivelar para efeitos remuneratórios os diretores das unidades orgânicas compósitas.

A desvalorização do cargo de Diretor do Museu Nacional de Arte Antiga, que antes tinha um estatuto remuneratório especial em função da importância do museu, como primeiro museu nacional, é claramente desadequada.



Por outro lado, não se percebe como se pode colocar no mesmo patamar importantes museus centenários, como o Museu Nacional Machado de Castro ou o Museu Nacional Soares dos Reis e, por exemplo, o novíssimo Museu Nacional da Resistência e da Liberdade (cuja criação é inteiramente meritória)?

A opção pela igualização do estatuto remuneratório dos diretores de unidades orgânicas tão diversas pode ser incompreensível atendendo à história, coleções, programação e investigação. Acresce que não diferencia o trabalho de direção, atendendo à responsabilidade, diferenciação e peso relativo no panorama museológico nacional.

Artigo 8.º

38. No que respeita à gestão por objetivos, a APOM, no parecer sumário anterior, pronunciou-se sobre as funções museológicas e de salvaguarda patrimonial.

As questões colocadas e que não estão esclarecidas são as seguintes:

- Qual é o conteúdo e o que são legalmente as funções de salvaguarda patrimonial?
- Trata-se de um novo conceito a par das funções museológicas?
- Bastará dizer que são as consagradas na lei?



39. O Ministério da Cultura limitou-se a dizer que “nos termos do n.º 6 do artigo 10.º do projeto, a minuta do contrato plurianual de gestão é aprovado por Portaria. Será esta Portaria que densificará as funções museológicas a atingir durante a vigência do contrato”.

Só o conhecimento da Portaria permitirá a pronúncia da APOM sobre este ponto que se considera crucial para aferir como se compatibiliza o contrato de gestão e o cumprimento das funções museológicas e das chamadas funções de salvaguarda patrimonial.

E será adequado que um regulamento ministerial atribua importância diferenciada ao cumprimento das funções, sendo certo que são todas legalmente indispensáveis para garantir a qualidade e a continuidade do serviço público prestado pelos museus?

40. No que diz respeito às “funções de salvaguarda patrimonial” continua a ser importante a resposta rigorosa às questões formuladas.

Se, como diz o Gabinete do Senhor Ministro da Cultura, o objetivo de criação de unidades orgânicas é “dotar os equipamentos de uma ferramenta jurídica que lhes permita uma maior autonomia no que respeita à sua gestão”, importa saber como se relaciona a futura gestão com as “funções de salvaguarda patrimonial”.

Enquanto as funções museológicas são uma condição, através do seu cumprimento global, para que se possa falar de um museu, já no que respeita à



“salvaguarda patrimonial” a indeterminação do conceito, agora criado de forma original, justificaria que fossem elencadas.

Como se estabelecem em concreto metas objetivas, quantificadas e mensuráveis em relação a “todas as funções museológicas e de salvaguarda patrimonial consagradas na lei”?

Artigo 9.º

41. O conteúdo da autonomia de gestão suscitou à APOM várias dúvidas.

As respostas do Gabinete do Senhor Ministro da Cultura não são, salvo o devido respeito, esclarecedoras, mas continuam a suscitar na presente pronúncia sobre o projeto de Decreto-Lei as dúvidas que a seguir se sumariam.

42. Perguntava-se: “Órgão de gestão e diretor são a mesma realidade? Porquê a utilização de dois conceitos diferentes?”

O Ministério da Cultura defende, no entanto, que “não são dois conceitos diferentes para a mesma realidade. O diretor é, juridicamente, o órgão de gestão da Unidade Orgânica”.

De acordo com esta explicação assume-se que o diretor é um órgão administrativo com competências delegadas.



43. Defende-se que o projeto de Decreto-Lei regule a necessária compatibilização entre o contrato de gestão e os artigos 52.º e 53.º da Lei-quadro dos Museus Portugueses.

Na verdade, as entidades públicas de que dependam museus sem personalidade jurídica própria (como são todos os serviços envolvidos) devem definir claramente o seu enquadramento orgânico e aprovar o respetivo regulamento.

Nestes termos, a autonomia de gestão, que determinará a celebração de um contrato de gestão, parece ter implicações nos regulamentos já aprovados e a aprovar pela Direção-Geral do Património Cultural e pelas Direções Regionais de Cultura.

Assim, considera-se pertinente não perder a oportunidade de no diploma em apreciação se relacionar a autonomia de gestão, o contrato de gestão e os regulamentos dos museus previstos na Lei-quadro.

Sugere-se também que se estabeleça um prazo de três a seis meses para adaptar os regulamentos vigentes e criar os regulamentos das unidades compósitas que sejam constituídas por museus.

44. De acordo com os artigos 9.º e 10.º, as competências do diretor assentam na delegação de poderes e no contrato de gestão.

Na anterior intervenção da APOM perguntou-se se “é o contrato de gestão que inclui, em si, a delegação de poderes ou esta representa um ato autónomo?”



A incisiva resposta do Gabinete do Senhor Ministro da Cultura afirma, bem ou mal, o seguinte:

“A delegação e/ou subdelegação de competências é feita no contrato plurianual de gestão”.

A resposta parece ser coerente com a redação da alínea a) do n.º 3 do artigo 9.º. Na verdade, “a autonomia de gestão dos museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos consubstancia-se através de um contrato plurianual de gestão que assenta na delegação e subdelegação de competências no órgão de gestão”.

45. A expressa posição do Gabinete do Senhor Ministro da Cultura sobre este tema suscita as maiores dúvidas no que respeita à relação entre o delegante (DGPC e DRC) e o delegado (diretor), atendendo à natureza e regime jurídico da delegação de poderes consagrados nos artigos 44.º a 50.º do Código do Procedimento Administrativo.

Entre outras questões, importa resolver a possibilidade de o delegante revogar, anular ou avocar os atos do delegado, o que não apresenta limites nos termos do Código do Procedimento Administrativo considerando a relação hierárquica.

46. Assim, se é o contrato de gestão que consubstancia a delegação, e se o delegante entender revogar ou anular a delegação, ou mesmo avocar determinada competência, quais são as consequências para o contrato de gestão?

A natureza bilateral do contrato, que não sendo interadministrativo, como esclareceu o Gabinete do Senhor Ministro da Cultura, pode ser afetada por um ato unilateral baseado no regime jurídico de delegação de poderes?



Ficam a Direção-Geral do Património Cultural ou as Direções Regionais de Cultura condicionados pelo contrato de gestão, não podendo exercer os poderes hierárquicos que lhes cabem como delegantes?

A eventual revogação da delegação afeta a responsabilidade do diretor em relação ao cumprimento do contrato de gestão e permite ou justifica a possibilidade do termo da comissão de serviço prevista no n.º 5 do artigo 10.º do projeto de Decreto-Lei?

As delegações e subdelegações de poderes têm de ser publicadas ou basta a publicação do contrato de gestão onde, segundo o Gabinete do Senhor Ministro da Cultura, se inclui a própria delegação?

A revogação, a anulação ou avocação, de acordo com o Código do Procedimento Administrativo, é equiparável aos poderes para “determinar unilateralmente a sua rescisão ou suspensão, total ou parcial, com a consequente reversão para a DGPC ou para a DRC de parte ou de totalidade das competências atribuídas”, nos termos do n.º 5 do artigo 10.º do projeto de Decreto-Lei?

Artigo 10.º

47. Não é ainda possível a elaboração de um comentário aprofundado a este artigo porque, como reconhece o Gabinete do Senhor Ministro, “o projeto de portaria encontra-se, ainda, em fase de estudo”.



No anterior parecer sumário enviado ao Gabinete do Senhor Ministro da Cultura suscitava-se o problema de saber “como conciliar este contrato plurianual de gestão com o modelo anual de gestão da tutela (DGPC e DRC)?”.

O Gabinete do Senhor Ministro da Cultura observou o seguinte:

“Não se percebe a pergunta. A DGPC e as DRC recebem instruções da tutela que terão obviamente em conta quando celebraram os contratos plurianuais”.

48. A APOM não percebe a resposta no contexto dos poderes contratuais da DGPC ou das DRC.

Naturalmente que a DGPC e as DRC estão sujeitas ao poder de direção do Senhor Ministro da Cultura.

Mas em que medida é que a intervenção do Senhor Ministro da Cultura, junto destes serviços, através de indicações, permite conciliar os orçamentos anuais da DGPC e das DRC e os contratos de gestão firmados pelo prazo de cinco anos?

Parecem estar em causa as receitas consignadas, nos termos do artigo 11.º, mas a dúvida da APOM centrava-se nas verbas do orçamento do Estado que aquelas entidades destinam ao funcionamento das futuras unidades orgânicas, uma vez que a generalidade dos museus não tem receitas suficientes para assegurar o seu funcionamento.

Assim, importaria desenvolver, em termos de gestão das unidades orgânicas, o modo como se coordenam as receitas consignadas (independentemente de quem as



recebe formalmente ou em que orçamento são inscritas) e as verbas provenientes do orçamento do Estado que anualmente são destinadas aos museus dependentes da Direção-Geral do Património Cultural e das Direções Regionais de Cultura.

Parece que os elementos previstos nas alíneas do n.º 2 do artigo 10.º do projeto de diploma pressupõem uma gestão conjunta das receitas geradas pelas unidades orgânicas e das verbas previstas no orçamento do Estado e que são destinadas aos museus.

Esta convicção deve-se à circunstância de ser difícil conceber a gestão de uma unidade orgânica sem um orçamento global e em que se considerem todas as verbas destinadas ao seu funcionamento.

Artigo 11.º

49. A propósito do artigo 11.º a APOM formulou as seguintes observações:

“Em primeiro lugar, importaria verificar quais são os museus que são autossuficientes de acordo com o projeto. Em segundo lugar, quais as regras financeiras e contabilísticas a aplicar. E em terceiro lugar, importa perceber quem nos museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos fará a gestão dos fundos europeus, para além de assegurar as novas funções administrativas decorrentes da aplicação do diploma”.



O Gabinete do Senhor Ministro da Cultura respondeu:

“Teremos em conta as sugestões, sendo certo que não houve em nenhuma fase do processo leviandade nem inconsciência relativamente a estas necessidades”.

50. Sobre a geração de receitas referiu-se anteriormente o seguinte:

“Refira-se ainda a preocupação com o facto de sabermos que são apenas os Jerónimos, a Torre de Belém e os Mosteiros da Batalha, Alcobaça e Tomar, e os Museus dos Coches e do Azulejo que mais contribuem para as receitas próprias da DGPC, correndo-se o risco dos demais museus ficarem com a autonomia de gestão reduzida por escassez de receitas”.

O Gabinete do Senhor Ministro da Cultura observou que “por isso se salvaguarda o princípio da solidariedade”.

51. A APOM julga de grande pertinência a referência ao “princípio da solidariedade” entre as unidades orgânicas.

A este título, sublinha as dúvidas sobre a conjugação das verbas provenientes da receita a consignar e das verbas do orçamento do Estado a atribuir, numa perspetiva de gestão, e a contemplar no contrato de gestão.

Por outro lado, desejará ter uma visão mais precisa de como se antecipou prospectivamente a aplicação do referido princípio.



Na verdade, grande parte das receitas a consignar já são conhecidas, pelo que seria útil verificar qual foi o exercício de aplicação do princípio da solidariedade, em que, concretamente, se baseou o legislador quando enumerou as unidades previstas nos artigos 6.º e 7.º do projeto.

52. É útil, ainda, definir, com o indispensável rigor, quais são as receitas a gerar com a “cedência temporária de bens” dos museus, dos monumentos, dos palácios e dos sítios arqueológicos.

Como estamos no âmbito dos bens do domínio público do Estado, importa explicar como se poderão ceder temporariamente e, sobretudo, com que regras para obter receitas.

Qual a compatibilização deste tipo de cedência com o que vem definido na Lei-quadro dos Museus ou no Regime Jurídico do Património Público?

Artigo 13.º

53. O Gabinete do Senhor Ministro da Cultura informou que os “protocolos de colaboração” são contratos, mas não interadministrativos.

Admitindo que se tratam de contratos públicos sugere-se que se defina, expressamente ou por remissão, o respetivo regime.

54. A APOM questionou, também, sobre este artigo o seguinte:



“Será conveniente celebrarem-se “protocolos de colaboração” com entidades internacionais públicas ou privadas sem aprovação da Direção-Geral do Património Cultural ou mesmo do Governo?”.

O Gabinete do Senhor Ministro da Cultura julgou oportuno esclarecer o seguinte:

“Quanto à conveniência não sabemos responder. Quanto à aprovação pela DGPC ou DRC, só será necessário quando for “ultrapassado” o que está definido na delegação de competências, nomeadamente, quanto ao limite da despesa”.

A resposta coloca, mais uma vez, a questão da relação entre o contrato de gestão e a delegação de poderes e, também, com as competências próprias ou delegadas no diretor.

De qualquer forma, a observação prendia-se com o esclarecimento sobre a eventual competência dos diretores dos museus nacionais para celebrarem contratos com entidades internacionais públicas ou privadas.

Artigo 14.º

55. Sobre o desejo manifestado pela APOM de ver plasmados no diploma as questões de género, referidas no Referencial Europeu das Profissões Museais do ICTOP – ICOM, o Gabinete do Senhor Ministro da Cultura disse que “essas questões serão para um estado mais adiantado do processo de aprovação do diploma pela PCM”.

Regista-se o esclarecimento e insiste-se na referência.



56. Pensamos que continua a ser essencial maior reflexão sobre os problemas já expostos no anterior parecer sumário:

“É referido que em caso de incumprimento comprovado do contrato de gestão, em “despacho fundamentado”, pode determinar-se “o término da comissão de serviço do diretor da unidade orgânica”.

Como se adapta este poder, que parece original, com o estabelecido no Código do Trabalho em Funções Públicas?

E através de que procedimento se averigua o “comprovado incumprimento”?”

Artigo 16.º e 17.º

57. A APOM reconhece a melhoria da redação do diploma em relação às habilitações e competências técnicas específicas.

Continua, no entanto, a insistir-se na ideia de que no caso do concurso internacional é indispensável que nos requisitos do concurso se exijam conhecimentos da cultura e da língua portuguesas.

Por outro lado, exige-se aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e gestão.



A APOM volta a manifestar preocupação sobre a redação do artigo na medida em que a sua aplicação pode levar os especialistas em museologia ou estudos do património e gestão cultural a ficarem arredados do processo de seleção.

58. Regista-se a opção política de que os diretores, com a categoria de subdiretor-geral, serão providos pelo Diretor-Geral do Património Cultural ou pelos Diretores Regionais de Cultura.

Parece afastar-se intencionalmente o provimento por ato ministerial.

Atendendo à importância dos museus nacionais, cujo estatuto é revalorizado, pondera-se a situação de no Ministério da Cultura passarem a existir subdiretores-gerais (ou equiparados) nomeados por entidades diferentes.

Observações finais

59. A APOM partilha da convicção do Gabinete do Senhor Ministro da Cultura de “que toda a mudança encontra sempre grande resistência”.

Cientes da inevitabilidade da resistência, consideramos útil no presente antecipar a resistência futura que as “ferramentas de gestão” poderão suscitar, na medida em que não diagnosticam o passado de forma a conseguir que este não constitua um peso insuportável para se alcançar o “objetivo último de contribuir para a melhoria da gestão dos nossos museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos”.



Partilhamos também a opinião do Gabinete do Senhor Ministro da Cultura de que é “impossível agradar a todos de igual forma”.

A defesa da progressiva autonomia de gestão dos museus não agrada a todos aqueles que, de uma forma deliberada e frontal, a contestam e também aqueles que, dizendo-se seus defensores, a impossibilitam, através de um discurso bem-intencionado e generoso, mas afastado das dificuldades do quotidiano de gestão dos museus envolvidos no projeto de Decreto-Lei.

Acreditamos que o consenso sobre a autonomia está adquirido, como sempre defendemos.

Esperamos que os meios para a atingir, de uma forma gradual e sustentada, venham a revelar-se os mais adequados para responder aqueles que ao longo de dezenas de anos referem a autonomia, mas, na prática, não a conseguiram construir.

Insistimos na ideia que agora não importa “julgar o passado”, mas contribuir para uma “boa” ou uma “menos má” solução que no futuro tenha condições para ser melhorada.

Acreditamos e tudo faremos para que a iniciativa do Ministério da Cultura tenha o maior sucesso, em função do objetivo último que centramos na qualidade do serviço público que é indispensável para promover o acesso à cultura.

A Direção da APOM

Lisboa, 06 de agosto 2018