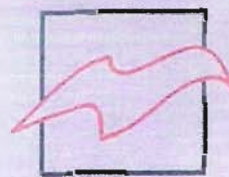


Abrir Lisboa ao Sul

ULISSUL 99

A reconversão urbana do estaleiro da Lisnave em Almada

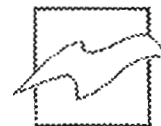
VIDA
IMOBILIÁRIA





Envolvente Legal do Projecto Margueira

Dr. João Gonçalves Ferreira



I. INTRODUÇÃO

Por amável solicitação da entidade organizadora desta conferência, foi-me solicitado que apresentasse o enquadramento legal do projecto que o Fundo Margueira Capital intenta desenvolver nos terrenos que outrora integraram o estaleiro naval da Margueira.

A benefício do ilustre auditório, cuja paciência tem limites que eu seguramente não quererei testar, cingirei a presente intervenção aos aspectos essenciais da disciplina legal actualmente vigente em Portugal em matéria de ordenamento do território e de urbanismo. As especificidades técnico-jurídicas serão propositadamente vertidas em linguagem corrente, por forma a tornar o texto mais fácil de apreender pelos não juristas que constituem a esmagadora maioria dos participantes na conferência.

A sequência da exposição é esta: depois de passarmos em revista os acontecimentos que conduziram à criação do Fundo Margueira Capital - na convicção que da compreensão do fenómeno que lhe deu origem, se alcança com mais nitidez a especificidade da sua missão e o interesse público que lhe está associado - faremos uma breve incursão doutrinária a fim de clarificar conceitos que são úteis ao correcto enquadramento do tema que se segue. Daqui partiremos para a análise do bloco legal aplicável ao projecto em questão, para finalmente desembocarmos na encruzilhada das opções que se oferecem ao Fundo Margueira Capital e ao decisor político na escolha de um determinado quadro institucional e operacional do projecto. Este terá que ser compatível com as disposições constitucionais e legais vigentes em matéria de repartição de poderes entre a Administração central e a Administração local no domínio do ordenamento do território e do urbanismo.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O Dec. lei nº 44.708, de 20 de Novembro de 1962, autorizou o Governo a vender à Lisnave - Estaleiros Navais de Lisboa, S.A. terrenos na área do Porto de Lisboa, para construir e explorar um estaleiro de construção e reparação naval, estipulando que quando esta sociedade deixasse de exercer aí a sua actividade, esses locais reverteriam para o Estado, cabendo a este indemnizar a Lisnave por todas as obras portuárias fixas, edifícios e equipamentos que essa sociedade aí tivesse realizado ou instalado.

Face à crise que afectou o sector da reparação naval desde o final da década de 80 e às dificuldades sentidas pelos dois maiores estaleiros portugueses, o

Enquadramento legal do projecto Margueira

Dr. João Gonçalves Ferreira

Governo aprovou em 1993 um plano de reestruturação estratégica do sector, que envolvia, designadamente, a redução da capacidade de reparação naval existente e a desactivação do Estaleiro da Margueira com concentração da actividade até então aí desenvolvida no Estaleiro da Mitrena.

A deliberação do Conselho de Ministros de 26 de Agosto de 1993 relativa à reestruturação da Lisnave determinou, em conformidade, a reversão para o Estado dos terrenos onde se encontrava instalado o Estaleiro da Margueira, mediante o pagamento de uma indemnização à Lisnave, que veio a ser efectivada através da assunção pelo Estado da dívida da empresa às instituições bancárias e à segurança social.

Estas entidades, por sua vez, obrigaram-se a adquirir o património do estaleiro da Margueira, revertido para o Estado, através de um fundo de investimento a constituir em conjunto com aquele. O Estado entregaria posteriormente às instituições credoras unidades de participação do fundo, na proporção dos respectivos créditos, ficando dessa forma exonerado da dívida transmitida pela Lisnave.

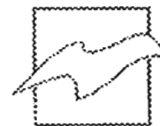
Esta operação foi expressamente autorizada pela Assembleia da República (artº 11º da Lei 71/93, de 26 de Novembro - Orçamento Suplementar ao Orçamento do Estado para 1993), e viria a ser formalizada com a assinatura em 31 de Dezembro de 1993 de dois contratos entre o Estado, a Lisnave, as quinze instituições credoras e os accionistas da Lisnave.

Em 27 de Julho de 1995 foi constituída a sociedade anónima denominada Margueira - Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, S.A., cujo objecto social exclusivo é a administração, gestão e representação do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado "Margueira Capital" (adiante designado por Fundo). A constituição deste foi objecto de autorização pelo Ministro das Finanças, através da Portaria 264/95 (2ª série), de 11 de Agosto.

O património da Lisnave revertido para o Estado veio, por seu turno, a ser transferido para o Fundo através da Portaria 343/95 (2ª série), de 22 de Setembro, do Ministro da Finanças.

O Fundo tornou-se assim dono de um património que se estende por uma área de aproximadamente 79 hectares, constituída pelos terrenos, edifícios, docas secas e plano de água integrados no Estaleiro Naval da Margueira e anexos, situados na freguesia de Cacilhas, concelho de Almada.

De acordo com a referida Portaria 343/95, os terrenos em questão destinam-se à execução de um *plano de utilização e urbanização*, a elaborar pela Sociedade



Gestora do Fundo de Investimento em conjunto com o Estado, e em conjugação com a Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, a Câmara Municipal de Almada e a Administração do Porto de Lisboa.

Esse mesmo destino havia sido já previamente traçado na deliberação do Conselho de Ministros de 26 de Agosto de 1993 que, justamente, confiava à entidade para a qual os terrenos viessem a ser transferidos - no caso, o Fundo - a promoção das “acções necessárias à definição de um plano de utilização e urbanização (...) sem prejuízo das disposições legais aplicáveis”.

O Estado, por seu turno, não se quiz afastar do processo conducente à urbanização dos terrenos do Fundo porquanto no Contrato II celebrado com as instituições credoras em 31 de Dezembro de 1993, disponibilizou-se a promover “pela via legislativa, regulamentar, administrativa ou outra, com respeito das normas constitucionais e dos objectivos de política geral, as medidas necessárias para assegurar o melhor aproveitamento dos bens do Fundo de acordo com a sociedade gestora” (cfr. cláusula).

Quer isto portanto dizer que o Governo dispôs politicamente as coisas do seguinte modo: criou o Fundo Margueira Capital e para ele transferiu o património do estaleiro em vias de extinção; pretendendo alterar o modelo de ocupação que recaía sobre aqueles terrenos, cometeu ao Fundo o estatuto de entidade planificadora; reconhecendo que tal desiderato reclamava adequado e específico enquadramento normativo, dispôs-se a actuar no sentido de criar as necessárias condições para o efeito, embora com um limite: o da subordinação da actuação do Fundo às normas legais e constitucionais aplicáveis, no respeito pelos objectivos de política geral.

Temos pois que partir em busca dessas normas para ver em que termos é que tal desiderato poderá ser alcançado.

Antes de o fazermos assinalamos um dado curioso: em 1993, aquando da criação do Fundo, o Governo estabeleceu como prazo máximo para a elaboração do projecto de valorização do património do Fundo... seis anos. Já alcançámos 99, decorreram portanto os seis anos. Não obstante o empenho com que o Conselho de Administração da Sociedade Gestora, enfrentando ventos e marés oriundos das mais insuspeitadas paragens, tem tentado levar por diante a sua missão, continua por criar o quadro institucional e operacional conformador da sua actividade planificadora...

III. CLARIFICAÇÃO DE CONCEITOS

Há uma pergunta que reclama prioritariamente a nossa atenção: a função planificadora cometida ao Fundo enquadrar-se-á na órbita do *ordenamento do território* (como o tema deste primeiro painel sugere) ou inserir-se-á no campo do planeamento *urbanístico*?

Hoje em dia, em que se tornou moda falar de ordenamento do território e de urbanismo (e daí não vem mal ao mundo, antes pelo contrário), continua por delimitar o espaço de intervenção de cada uma daquelas políticas, subsistindo uma perniciososa confusão entre os respectivos conceitos. A não ser que ordenamento do território e urbanismo sejam noções com conteúdo equivalente — o que em substância não são — pese embora o facto de serem muitas vezes misturadas. Tratando-se de realidades distintas, ainda que complementares, torna-se legítimo começar por clarificar o significado atribuído a cada uma daquelas expressões, por forma a podermos caracterizar com maior precisão a natureza da função atribuída ao Fundo. Nessa medida, tornar-se-á depois mais fácil identificar os princípios e as normas jurídicas que configuram a moldura legal com a qual se deverá conformar a sua actuação. O nível de desenvolvimento e extensão de tal abordagem é naturalmente o permitido pelas circunstâncias.

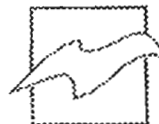
Na esteira da orientação traçada por Diogo Freitas do Amaral, consideramos que o ordenamento do território não se confunde com o urbanismo porque é uma noção de âmbito mais amplo e porque tem objectivos diferentes.

O âmbito da noção é mais vasto uma vez que o ordenamento do território só faz sentido e só tem verdadeira utilidade à escala nacional e regional, enquanto que o urbanismo se situa ao nível da cidade, ao nível local.

O ordenamento do território e o urbanismo têm objectivos diferentes pois “enquanto o primeiro se preocupa com a manutenção ou recuperação dos grandes equilíbrios regionais - entre a capital e a província, entre o litoral e o interior, entre regiões ricas e regiões pobres, entre zonas urbanas e zonas rurais -, o segundo ocupa-se do ordenamento racional da cidade, seu planeamento, operações económico-administrativas a que dá lugar, regras destinadas a garantir a segurança, a salubridade e a estética das edificações urbanas, etc.”¹

Ainda que se reconheça existirem parcelas de sobreposição daquelas duas

1- DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinção*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 1, Junho 1994, pg. 14 e segs.



políticas, o ordenamento do território consubstancia as opções fundamentais no quadro da repartição geográfica mais racional das actividades económicas e, consequentemente, das implantações humanas, com vista ao desenvolvimento harmónico das diferentes regiões que o compõem, ao passo que o urbanismo tem sobretudo a ver com a construção racional da cidade.

Assim, o Direito do Urbanismo será como que um prolongamento do Direito do Ordenamento do Território, uma vez que este apresenta uma prioridade lógica sobre aquele. São os planos urbanísticos municipais que têm de observar as disposições dos planos directores municipais e dos planos regionais de ordenamento do território - e não o contrário.

Como notava - aliás com inteira propriedade - um deputado aquando da discussão no Parlamento da actual Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, o ordenamento do território é a tradução físico-espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica e não, como alguns pretendem fazer crer, um urbanismo supra municipal.

Para Fernando Alves Correia a distinção entre normas de ordenamento do território e normas urbanísticas encontra a sua justificação na distinta eficácia jurídica de umas e de outras, embora assinale que o critério é pouco rigoroso e tem um valor meramente tendencial.

Enquanto as primeiras assumem, em regra, o carácter de meras directivas, não sendo directamente vinculativas para os particulares mas somente para os municípios, as segundas, pelo contrário, conteriam disposições directamente vinculativas tanto para a Administração Pública como para os particulares. As normas urbanísticas "têm uma força vinculativa directa e estabelecem de um modo concreto e preciso o destino e o regime de uso e transformação do solo".²

Confrontado com as reservas que Freitas do Amaral opôs a tal entendimento^{3a}, Alves Correia, em obra mais recente^{3b}, acabou por aceitar a possibilidade de as normas de ordenamento do território serem directamente aplicáveis aos particulares naquelas situações em que, não existindo em determinada área qualquer plano municipal de ordenamento do território mas apenas um plano regional, dispõem de

2- FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, 1989, pág. 73 e segs.

3a- *Apreciação da dissertação de doutoramento do licenciado Fernando Alves Correia - "O plano urbanístico e o princípio de igualdade"*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXXII, Lisboa, 1991, pág. 96

3b- *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Coimbra, 1993, págs. 27 e segs.

um conteúdo suficientemente preciso por forma a servir de fundamento a decisões concretas de Administração.

Em síntese:

Direito do Ordenamento do Território será “o sistema de normas jurídicas que regulam a actuação desenvolvida pela Administração Pública no sentido de assegurar, no quadro geográfico de um certo país, a melhor estrutura das implantações humanas em função dos recursos naturais e das exigências económicas, com vista ao desenvolvimento harmónico das diferentes regiões que o compõem”.

O Direito do Urbanismo consistirá no “sistema de normas jurídicas que, no respeito pelas orientações traçadas pelo poder político em matéria de ordenamento do território, disciplinam a actuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão”.

Em face do que fica dito e atenta a incidência sobretudo (mas não exclusivamente) local da intervenção que se prefigura necessária para concretizar a urbanização dos terrenos em questão, cremos ser de concluir que a missão planificadora em que o Fundo foi investido pelo Governo será, em primeira linha, subsumível às normas do direito urbanístico português, sem prejuízo do respeito que igualmente se mostra devido às superiores orientações definidas em matéria de ordenamento do território, no quadro da região metropolitana em que o empreendimento se insere.

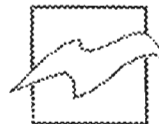
IV. ENQUADRAMENTO LEGAL

1. As fontes normativas do Direito de Urbanismo estão distribuídas por dois grupos cuja incidência territorial é distinta:

-o primeiro integra as normas jurídicas de aplicação à escala nacional (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, regime jurídico dos planos de ordenamento, regime jurídico dos solos, dos loteamentos urbanos e das obras de urbanização, do licenciamento de obras particulares, disciplina jurídica da expropriação por utilidade pública, etc.);

-o segundo é composto pelas normas jurídicas de âmbito local constante dos diversos planos urbanísticos.

Poderá merecer reparo a circunstância de, justamente agora, em que tínhamos acabado de separar o conteúdo do Direito de Ordenamento do Território do conteúdo do Direito do Urbanismo, citarmos como fontes de Direito de Urbanismo determinados diplomas (v.g. o regime jurídico dos planos regionais de *ordenamento* do



território e o regime jurídico dos planos municipais de *ordenamento* do território) que, pela sua designação formal, se afigura regularem matérias do domínio do ordenamento do território.

A explicação reside nos seguintes argumentos:

1º O facto de ordenamento do território e urbanismo constituírem abordagens distintas da realidade territorial de determinado país não significa que os encaremos como compartimentos estanques e isolados entre si. Pelo contrário, e conforme assinalámos, existe ou pelos menos deveria existir uma prioridade lógica e até cronológica entre a intervenção a montante, mais global e orientadora, do ordenamento do território, e a actuação a jusante, mais precisa e operativa, da disciplina urbanística.

2º Os PROT e os PDM, sem prejuízo de serem instrumentos de ordenamento do território e, em certa medida também, planos de desenvolvimento económico e social, são também instrumentos de disciplina urbanística, uma vez que dispõem sobre a ocupação, uso e transformação do solo urbano, entendido este como aquele que tem vocação para o processo de urbanização e de edificação.

Veja-se o caso dos PROT, por exemplo: foram-lhes conferidos objectivos que estão para além do que se entende por ordenamento do território. A lei, com efeito, coloca sob a sua alçada determinadas matérias de matriz urbanística, como é o caso da definição dos critérios de organização e uso de espaço, e da consagração de normas gerais que permitam fundamentar um correcto zonamento, utilização e gestão do território - cfr. art 3º b) e c) do DL 176-A/88, de 18 de Maio⁴.

No que respeita aos PDM (e às duas categorias afins PU e PP) assinala-se que a sua designação genérica como planos municipais de *ordenamento* do território não terá sido inocente uma vez que assegura ao Estado uma intervenção directa na esfera municipal em matéria de urbanismo, a pretexto de que o faz no âmbito do ordenamento do território⁵.

2. É altura de referir as fontes mais relevantes de Direito do Urbanismo actualmente em vigor:

-Lei 49/98, de 11 de Agosto, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo;

-Dec.-Lei 176-A/88, de 18 de Maio, alterado sucessivamente pelo Dec.-Lei

4- *vd. tb. DIOGO FREITAS DO AMARAL, Direito do Urbanismo (Sumários), Lisboa, 1993, pg. 66.*

5- *JOÃO MIRANDA, As Relações entre Planos Territoriais - Alguns Problemas, in Revista Jurídica (da AAFDL) nº 22, Março 1998 (nova série) pg. 108.*

367/90, de 26 de Novembro, pelo Dec.-Lei 249/94, de 12 de Outubro, e pelo Dec.-Lei 309/95, de 20 de Novembro, que fixa o regime dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT);

-Dec.-Lei 69/90, de 2 de Março, alterado pelo Dec.-Lei 211/92, de 8 de Outubro, e pelo Dec.-Lei 155/97, de 24 de Junho, que estabelece a disciplina jurídica dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT);

-Dec.-Lei 151/95, de 24 de Junho, alterado pela Lei 5/96, de 29 de Fevereiro, que regula o regime dos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT);

-Dec.-Lei 794/76, de 5 de Novembro, alterado pelo Dec.-Lei 313/80, de 19 de Agosto, e pelo Dec.-Lei 400/84, de 31 de Dezembro, que aprovou a Lei dos Solos;

-Dec.-Lei 448/91, de 29 de Novembro, alterado sucessivamente pela Lei 25/92, de 31 de Agosto, pelo Dec.-Lei 302/94, de 19 de Dezembro, pelo Dec.-Lei 334/95, de 28 de Dezembro, e pela Lei 26/96, de 1 de Agosto, que introduziu o regime de licenciamento dos loteamentos e das obras de urbanização;

-Dec.-Lei 445/91, de 20 de Novembro, alterado pela Lei 29/92, de 5 de Setembro, e pelo Dec.-Lei 250/94, de 15 de Outubro, que aprovou o regime de licenciamento municipal das obras particulares;

-Dec.-Lei 38.382, de 7 de Agosto de 1951, objecto de inúmeras e sucessivas alterações, que aprovou o Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU);

-Dec.-Lei 438/91, de 9 de Novembro, que aprovou o Código das Expropriações.

3. Detenhamo-nos, por momentos, no regime jurídico dos Planos Regionais de Ordenamento do Território cientes da importância que tem o seu conhecimento para a compreensão ulterior das relações existentes entre estes instrumentos e os Planos Municipais de Ordenamento do Território. Os artigos mencionados pertencem ao DL 176-A/98.

Os PROT têm constituído até à data o principal instrumento de ordenamento territorial supralocal, tendo sido concebidos como instrumentos de carácter programático e normativo, visando o correcto ordenamento do território através do desenvolvimento harmonioso das suas diferentes parcelas, por meio da optimização das implantações humanas e do uso do espaço e por meio do aproveitamento racional dos seus recursos (art. 1º).



Sob o ponto de vista do âmbito territorial, os PROT abrangem áreas pertencentes a mais de um município, definidas quer pela sua homogeneidade em termos económicos, ecológicos ou outros, quer por representarem interesses ou preocupações que, pela sua interdependência, necessitam de consideração integrada (art. 2º). Constata-se que, na economia do diploma em apreço, a palavra *regional* não apresenta o significado técnico preciso de *região autónoma insular* ou de *região administrativa continental* mas apenas o equivalente a *área que engloba mais do que um município*.

Os PROT têm por objectivos concretizar para a respectiva área a política de ordenamento; definir as opções e estabelecer os critérios de organização e uso do espaço por eles abrangido, tendo em conta, de forma integrada, as aptidões e potencialidades da área abrangida; estabelecer normas gerais de ocupação e utilização que permitam fundamentar um correcto zonamento, utilização e gestão do território abrangido, tendo em conta a necessidade de salvaguardar os valores naturais e culturais; estabelecer directrizes, mecanismos ou medidas complementares de âmbito sectorial (art. 3º).

A elaboração dos PROT é determinada por deliberação do Conselho de Ministros, ouvidas as câmaras municipais envolvidas. A lei comete ao Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território a elaboração dos planos regionais, através da competente comissão de coordenação regional, com a colaboração da respectiva comissão consultiva e dos diversos departamentos da administração central interessados, bem como dos municípios abrangidos. Na comissão consultiva participam também representantes de outras entidades públicas ou privadas cuja representação seja tida por relevante (arts. 4º e 6º). A elaboração de um PROT deve estar concluída no prazo de 18 meses a contar da data da resolução do Conselho de Ministros que o mandou elaborar (art. 11º, nº 1).

Os PROT têm a natureza jurídica de regulamentos administrativos. As suas normas e princípios são vinculativas para todas as entidades públicas e privadas, devendo com eles ser compatibilizados quaisquer outros planos, programas ou projectos de carácter nacional, regional ou local. A desconformidade de quaisquer dos referidos planos, programas ou projectos relativamente ao PROT acarreta a respectiva nulidade (art. 12º).

A lei prevê a possibilidade de um PROT ser revisto sempre que se verifique alteração significativa das circunstâncias ou dos objectivos que o fundamentaram. Nesse caso, o processo de revisão seguirá os termos que se encontram definidos para a sua elaboração e aprovação (art. 13º).

4. Passemos agora à análise dos instrumentos de planificação dos solos à escala municipal: trata-se dos chamados Planos Municipais de Ordenamento do Território cuja regulamentação consta do Dec.-Lei 69/90.

Compreendem três espécies:

- os Planos Directores Municipais, que abrangem todo o território municipal;
- os Planos de Urbanização, que abrangem áreas urbanas e urbanizáveis, podendo também abranger áreas não urbanizáveis intermédias ou envolvente daquelas;
- os Planos de Pormenor, que tratam, de forma detalhada, áreas específicas do município (art. 2º, nº 1).

Estes planos têm como objectivos urbanísticos, entre outros, definir e estabelecer os princípios e regras para ocupação, uso e transformação do solo⁶; desenvolver e pormenorizar regras e directivas estabelecidas em planos de nível superior, e fornecer indicadores para o planeamento, designadamente para a elaboração de outros planos municipais ou de planos de carácter sub-regional, regional e nacional (art. 5º, nº 2).

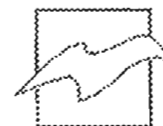
O seu conteúdo difere consoante se esteja na presença de um Plano Director Municipal, de um Plano de Urbanização ou de um Plano de Pormenor, variando as suas disposições em densidade e minúcia à medida que se caminha de um PDM para um PU ou deste para um PP.

A lei especifica o conteúdo de cada um daqueles planos municipais nos seguintes termos (art. 9º):

-o Plano Director Municipal estabelece uma estrutura espacial para o território do município, classifica os solos e define os índices urbanísticos, tendo em conta os objectivos de desenvolvimento, a distribuição racional das actividades económicas, as carências habitacionais, os equipamentos, as redes de transporte e de comunicações e as infra-estruturas;

-o Plano de Urbanização define uma organização para o meio urbano, estabelecendo, designadamente, o perímetro urbano, a concepção geral da forma urbana, os parâmetros urbanísticos, o destino das construções, os valores patrimoniais a proteger, os locais destinados à instalação de equipamentos, os espaços livres e o

6- *objectivo partilhado com os PROT (art. 3º b) e c) do DL 176-A/88) e com os PEOT (art. 4º b) do DL 151/95). JOÃO CAUPERS observa, subtilmente, que "as fronteiras entre as três espécies de planos não podiam, como se vê, ser mais nítidas..." - cfr. Estado de Direito, Ordenamento do Território e Direito de Propriedade, in Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente, nº 3, Junho 1995, pg. 106.*



traçado esquemático da rede viária e das principais infra-estruturas;

-o Plano de Pormenor, finalmente, estabelece a concepção do espaço urbano, dispondo, designadamente, sobre usos do solo e condições gerais de edificação, quer para as novas edificações, quer para transformação das edificações existentes, caracterização das fachadas dos edifícios e arranjo dos espaços livres.

A elaboração dos planos municipais compete à Câmara Municipal, cabendo a sua aprovação à Assembleia Municipal, a quem cabe igualmente a aprovação de medidas preventivas e de normas provisórias relativas aos mesmos (art. 3º).

A aprovação dos planos municipais não se esgota na intervenção da Assembleia Municipal. Com efeito, estão sujeitos a um mecanismo de dupla aprovação que consiste na aprovação interna por parte da Assembleia Municipal e na aprovação externa a cargo do Governo. Os Planos Directores Municipais estão sujeitos a ratificação governamental, bem como os Planos de Urbanização, quando falte Plano Director Municipal plenamente eficaz; os Planos de Pormenor, quando falte Plano Director Municipal ou Plano de Urbanização plenamente eficaz; e os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor, quando não se conformem com Planos Municipais anteriormente ratificados (art. 16º). Há que esclarecer que a designação de *ratificação* dada pela lei é imprópria uma vez que a intervenção do Governo assume, para uns, a natureza jurídica de "*aprovação tutelar*", e para outros, de "*acto de controlo preventivo*" visando desencadear a eficácia da deliberação da Assembleia Municipal que aprovou os planos.⁷

Os elementos fundamentais dos planos municipais são o regulamento, conjunto de normas disciplinadoras da ocupação, uso e transformação do solo na área abrangida; a planta de síntese e a planta actualizada de condicionantes, para além de outros elementos complementares e anexos (arts. 10º, 11º e 12º). Note-se que nos planos municipais não é obrigatória a publicação de um relatório, contrariamente ao que acontece no regime dos PROT, o que até certo ponto poderá dificultar a sua compreensão por parte dos destinatários.

A lei contempla a possibilidade de os planos municipais serem objecto de uma reapreciação global para fins de actualização. Os planos municipais devem ser revistos sempre que a Câmara Municipal considere terem-se tornado inadequadas

7- Nesse sentido, *vd. respectivamente: DIOGO FREITAS DO AMARAL, Direito do Urbanismo (Sumários), Lisboa, 1993, pg. 76 e FERNANDO ALVES CORREIA, Problemas Actuais do Direito do Urbanismo em Portugal, in CEDOUA - Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, Coimbra, Ano I, 2.98, pg. 17. Àcerca do fundamento, natureza, âmbito e função da ratificação dos PDM, recomenda-se a consulta de "A ratificação do PDM de Almada", por JOSÉ ALBERTO DE MELO ALEXANDRINO, in Revista Jurídica (da AAFDL), nº 22, Março 1998 (nova série), pg. 79 e segs.*

as disposições nele consagradas, tornando-se obrigatória de dez em dez anos no caso dos Planos Directores Municipais e dos Planos de Urbanização. O processo de “revisão” segue o processo de “elaboração” (art. 19º).

Fenómeno diverso é o da alteração de um plano municipal. As respectivas prescrições podem ser objecto de alterações de âmbito limitado, que não ponham em causa a coerência global do plano, devendo a Câmara Municipal solicitar parecer sobre as alterações pretendidas às entidades interessadas, em função da natureza e da área sobre a qual incidem. Os procedimentos de “alteração” são os previstos para o processo de “elaboração” com as necessárias adaptações (art. 20º).

A suspensão de um plano municipal é a paralização temporária, com um prazo pré-determinado, de um plano municipal, no todo ou em parte. Pode revestir duas modalidades:

-mediante decreto-lei, em casos excepcionais e de reconhecido interesse supramunicipal;

-mediante deliberação da Assembleia Municipal, precedendo proposta da Câmara Municipal, quando estejam em causa interesses exclusivamente municipais (art. 21º).

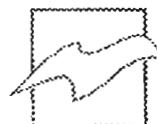
Os planos municipais são obrigatórios para todas as entidades públicas e para os particulares abrangidos pelas respectivas disposições, tendo a natureza de regulamento administrativo (art. 4º) ⁸.

5. Resta fazer uma breve alusão aos Planos Especiais de Ordenamento do Território, cujo regime jurídico está fixado no Dec.-Lei 151/95, de 24 de Junho.

Os planos especiais são instrumentos normativos da iniciativa da administração directa ou indirecta do Estado, que fixam princípios e regras quanto à ocupação, ao uso e à transformação do solo na área por eles abrangida, visando a satisfação de um interesse público concreto através de um correcto ordenamento do território (art. 1º, nº 2). A lei contempla três tipos de Planos Especiais de Ordenamento do Território: os planos relativos às áreas protegidas, os planos de albufeiras de águas públicas e os planos da orla costeira (art. 1º, nº 3).

A decisão de elaborar os Planos Especiais de Ordenamento do Território e as respectivas medidas preventivas compete ao membro do Governo que tenha

8- A questão acerca da natureza jurídica dos planos municipais tem gerado grande controvérsia na doutrina. Já foram defendidas cinco posições distintas: acto administrativo individual, acto administrativo geral, regulamento, acto misto e acto sui generis. Vd. sobre o assunto, FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, 1989, pg. 219 e segs.



poderes hierárquicos, tutelares ou de superintendência sobre as entidades que têm a seu cargo a satisfação de interesses a salvaguardar pelo plano. Uma vez elaborados, os planos especiais são aprovados por resolução do Conselho de Ministros (art. 2º).

A elaboração, a aprovação e a execução dos planos especiais obedecem a princípios e objectivos dos quais se destaca: a execução de uma política integrada de ordenamento do território, com vista a assegurar um desenvolvimento económico e social sustentável; a definição de princípios e regras de ocupação, uso e transformação do solo e de utilização de albufeiras de águas públicas; a compatibilização com a protecção e valorização dos recursos naturais, das áreas agrícolas e florestais e do património natural e construído; a articulação com planos, programas e projectos de âmbito nacional, municipal ou supramunicipal (art. 4º).

Os Planos Especiais de Ordenamento do Território e as respectivas medidas preventivas têm a natureza de regulamento administrativo, tendo as suas regras força vinculativa para todas as entidades públicas e privadas (art. 3º).

6. Passados em revista os aspectos mais salientes dos regimes jurídicos dos diversos planos de ordenamento, vamos agora tentar compreender como se relacionam as respectivas normas entre si.

Antes, porém, convirá recordar o seguinte:

a) A actividade de planeamento territorial constitui uma manifestação do exercício da função administrativa;

b) A função administrativa rege-se por princípios que têm assento legal e constitucional.

Assim:

-o princípio da prossecução do interesse público (art. 266º, nº 1, da CRP e art. 4º do CPA);

-o princípio do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos particulares (art. 266, nº 1, da CPR e art. 4º do CPA);

-o princípio da legalidade (art. 266º, nº 2, da CRP e art. 3º do CPA);

-o princípio da igualdade (art. 266º, nº 2, da CRP e art. 5º do CPA);

-o princípio da proporcionalidade (art. 266º, nº 2, da CRP e art. 5º, nº 2, do CPA);

- o princípio da justiça (art. 266º, nº 2, da CRP e art. 6º do CPA);
- o princípio da imparcialidade e da boa-fé (art. 266º, nº 2, da CRP e arts. 6º e 7º do CPA);
- o princípio da participação (art. 8º do CPA);
- o princípio da eficiência (art. 10º do CPA).

c) A actividade de planeamento territorial está especificamente subordinada ao princípio da hierarquia e ao princípio da articulação.

O princípio da hierarquia impõe que as disposições de um plano territorial devem respeitar as determinações dos planos hierarquicamente superiores, e, por consequência, a obrigação de revisão de um plano urbanístico se, posteriormente à sua entrada em vigor, for aprovado um plano hierarquicamente superior que contenha soluções “incompatíveis” ou “desconformes” às daquele.⁹

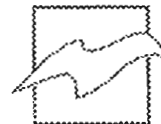
Assim, na medida em que cada plano dispõe de um âmbito territorial próprio, o plano de menor âmbito territorial tem de respeitar o de maior âmbito territorial. Por outro lado, de acordo com uma lógica descendente que parte do geral em direcção ao particular, cada plano deve precisar e pormenorizar as regras contidas no(s) plano(s) que o precede(m) de tal sorte que o plano de âmbito mais restrito é o que dispõe com maior detalhe na área por ele abrangida.¹⁰

A verificação da subordinação de um plano territorial a outro hierarquicamente superior pode ser feita por recurso a dois critérios: ou o critério da compatibilidade ou o critério da conformidade. O critério da conformidade é mais exigente que o da compatibilidade; enquanto que a relação de conformidade exclui qualquer diferença entre os elementos em confronto, a relação de compatibilidade satisfaz-se com a simples ausência de contradição entre eles.

O princípio da articulação consiste na exigência de harmonização das soluções consagradas em planos aplicáveis no território de um mesmo município que não estejam sujeitos ao princípio da hierarquia (como é o caso de dois ou mais planos de urbanização que abranjam diferentes áreas urbanas ou urbanizáveis de um mesmo município), bem como em idêntica exigência no âmbito das relações entre planos que abranjam territórios de municípios vizinhos (caso de dois PDM de municípios vizinhos).

9- *cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade, Coimbra, 1989, pg. 294 e segs.*

10- *cfr. JOÃO MIRANDA, As Relações entre Planos Territoriais - Alguns Problemas, Revista Jurídica (da AAFDL) nº 22, Março 1998 (nova série), pg. 116.*



Apesar de o legislador ter procurado evitar a colisão entre normas constantes dos diferentes tipos de planos territoriais, mediante, justamente, a consagração dos princípios da hierarquia e da articulação, as soluções contempladas na lei enfermam de deficiências graves. Tal fica a dever-se sobretudo à confusão gerada pela utilização indiferenciada das expressões *compatibilidade* e *conformidade*, como se de sinónimos se tratasse, quando é certo que, conforme vimos, elas expressam diferentes graus de vinculatividade do princípio da hierarquia (cfr. art. 12º do DL 176-A/88).

O princípio da hierarquia comanda as relações entre o plano regional e os planos municipais bem como as relações entre o plano director municipal, os planos de urbanização e os planos de pormenor. Todavia, a força vinculativa daquele princípio não é uniforme nos dois casos.

Assim, as relações entre as normas dos planos regionais e as normas dos planos municipais são pautadas pelo critério da compatibilidade, dispondo os municípios de um amplo poder discricionário na escolha das soluções que respeitam ao ordenamento do seu território¹¹. São-lhe apenas vedadas as soluções que contrariem as directivas dos planos regionais de ordenamento do território ou que ponham em causa as opções fundamentais neles estabelecidas ou o destino geral dos solos neles traçado (cfr. art. 12º do DL 176-A/88).

Já as relações entre as três categorias de planos municipais de ordenamento do território são regidas pelo critério, mais rigoroso, da conformidade. Daqui resulta uma obrigação estrita de os planos de urbanização desenvolverem e especificarem a disciplina urbanística das zonas destinadas à edificação pelo planos directores municipais e de os planos de pormenor conterem a disciplina detalhada dos planos de urbanização em relação a áreas mais restritas.

Tendo em vista a conveniência de introduzir alguma flexibilidade no sistema de planificação urbanística, o ordenamento jurídico português previu, contudo, uma suavização do princípio da hierarquia nas relações entre o plano director municipal, os planos de urbanização e os planos de pormenor aplicáveis na área do mesmo município. Assim, em casos excepcionais, os planos de urbanização e os planos de pormenor podem não se conformar com um plano director municipal ratificado, e um plano de pormenor pode desviar-se, nalguma ou nalgumas das suas prescrições, do estatuído por um plano de urbanização ratificado. Porém, quando tal acontecer,

11- É esta a posição de FERNANDO ALVES CORREIA, *Problemas Actuais do Direito do Urbanismo em Portugal*, in CEDOUA - Rev. do Centro de Est. de Dir. de Ord. do Urb. e do Ambiente, Coimbra, Ano I, 2.98, pg. 18. Todavia, DIOGO FREITAS DO AMARAL opina em sentido diferente: existe dever de conformidade com o PROT por parte dos planos hierarquicamente inferiores - in *Direito do Urbanismo (Sumários)*, Lisboa 1993, pg. 70.

os planos que contenham disposições desconformes às do plano hierarquicamente superior ficam sujeitos a ratificação governamental, implicando a ratificação de um plano inferior que não se conforme, nalguma ou nalgumas das suas disposições, com um plano superior, a conseqüente alteração, na parte em que se verifica a desconformidade deste último (cfr. art. 16º do DL 69/90).

A relação entre as diversas categorias de planos municipais é igualmente regida pelo princípio da articulação, que, conforme vimos, consiste na obrigação de harmonizar as soluções adoptadas por planos aplicáveis no território de um mesmo município e que não estejam subordinados ao princípio da hierarquia bem como em idêntica obrigação relativamente às prescrições constantes de planos que abranjam territórios de municípios vizinhos.

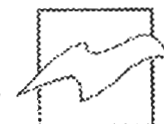
No que respeita às relações entre os planos regionais e os planos especiais de ordenamento do território, a lei determina que eles devem estar compatibilizados entre si, o que significa que não podem coexistir um plano especial e um plano regional que contenham disposições contraditórias. Uma vez que, neste caso, a obrigação de compatibilização é recíproca, não parece que se esteja perante uma verdadeira relação de hierarquia, mas antes perante uma obrigação de articulação entre aqueles dois tipos de instrumentos de planificação territorial.

Quanto às relações entre os planos especiais e os planos municipais de ordenamento do território, elas são pautadas pelo princípio da hierarquia, em resultado de o legislador determinar que os planos municipais devem obedecer às regras e princípios estabelecidos nos planos especiais e que a aprovação de um plano especial implica alteração e revisão dos planos municipais que com ele não se conformem, a fim de realizar a sua adequação ao regime fixado no primeiro. Esta relação de hierarquia deve ser entendida de acordo com a vertente mais rigorosa do princípio da conformidade.

7. Identificado e analisado, com a latitude que as circunstâncias permitem, o quadro normativo aplicável aos planos territoriais, impõe-se indagar agora, em concreto, qual é a disciplina jurídico-urbanística aplicável à zona onde estão situados os terrenos do ex-estaleiro naval da Margueira. Tal indagação será feita no sentido descendente, isto é, partindo do plano de maior âmbito territorial para o de menor âmbito territorial.

O PROT da Área Metropolitana de Lisboa, embora esteja elaborado, não foi ainda aprovado pelo Governo.

A resolução do Conselho de Ministros nº 5/97, de 14 de Janeiro, que ratificou o Plano Director Municipal de Almada, exclui de ratificação a área correspon-



dente aos terrenos do estaleiro da Margueira, bem como as prescrições do respectivo regulamento que à mesma área digam respeito.

Desconhece-se a existência de qualquer outro tipo de plano municipal aplicável naquela área, bem como de quaisquer normativos que regulem a sua ocupação, utilização e transformação.

Verificando-se, assim, naquela zona a existência de um vazio em matéria de disciplina urbanística, cabe à Administração adoptar as providências adequadas ao desenvolvimento dos estudos e à preparação dos instrumentos de planeamento que hão-de definir o perfil urbanístico dos terrenos anteriormente ocupados pelo estaleiro da Margueira e aos quais o Governo reconheceu aptidão construtiva.

Não nos podemos, todavia, esquecer que não estamos na presença de um banal empreendimento imobiliário semelhante a tantos outros que por esse país fora se desenvolvem numa óptica de pura rentabilidade económica. Nem o Fundo Margueira Capital se assume, tão pouco, como puro especulador imobiliário, ciente que está da magnitude urbanística, demográfica, ambiental, financeira do projecto que tem entre mãos.

É sabido que a Sociedade Gestora do Fundo aposta no desenvolvimento de um empreendimento de raiz, correctamente estruturado e dimensionado, com adequada inserção paisagística, e que traga à região uma mais-valia ambiental e urbanística que o velho estaleiro da Margueira não está seguramente em condições de oferecer.

Perfila-se a criação de um empreendimento multifacetado, compreendendo espaços residenciais, comerciais, de serviços e de lazer, que tire partido da excelente localização em que se encontra, com o espelho de água envolvente, e que potencie o desenvolvimento do local numa dinâmica que não se confine aos limites do concelho de Almada, antes se estenda a toda a área da Grande Lisboa, reservando-lhe uma nova centralidade apoiada no conceito de *Lisboa, cidade atravessada pelo Rio Tejo*.

V. QUADRO INSTITUCIONAL E OPERACIONAL DO PROJECTO

A abordagem deste tópico implica a consideração prévia de algumas ideias chave no domínio da repartição de atribuições e de poderes entre o Estado e as autarquias locais em matéria de ordenamento do território e do urbanismo.

Enquadramento legal do projecto Margueira

Dr. João Gonçalves Ferreira

Assim:

1º -O ordenamento do território é uma tarefa fundamental do Estado (art. 9º e) da CRP);

2º -Ao Estado incumbe programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização, por forma a assegurar a todos o direito à habitação (art. 65º, nº 2, a), da CRP);

3º -O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo (art. 65º, nº 4, da CRP);

4º -O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais devem promover, de forma articulada, políticas activas de ordenamento do território e de urbanismo, nos termos das suas atribuições e das competências dos respectivos órgãos (art. 4º, nº 1, da Lei 48/98, de 11.8);

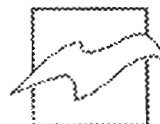
5º -A utilização racional do território deverá ser alcançada mediante uma actuação conjunta do Estado e das autarquias locais, a qual deverá salvaguardar e garantir o máximo possível de coerência e racionalidade na acção administrativa;

6º -A jurisprudência do Tribunal Constitucional aponta na mesma direcção, ou seja, *ordenamento do território e urbanismo constituem domínios abertos à intervenção concorrencial do Estado e das autarquias*(cfr. Ac. nº 432/93, de 13.7.1993 - DR, 2ª Série, nº 193, de 18.8.1993, e Ac. nº 674/95, de 23.11.1995 - DR, 2ª Série, nº 69, de 21.3.1996);

7º -As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, são reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa (art. 237º, nº 1, da CRP);

8º -A lei reserva ao Estado inúmeras competências no domínio do ordenamento do território (exemplos: elaboração e aprovação de normas gerais sobre a ocupação, uso e transformação do solo; elaboração e aprovação do programa nacional da política de ordenamento do território e, na ausência das regiões administrativas, dos planos regionais de ordenamento do território; “ratificação” dos planos municipais de ordenamento do território; fiscalização da observância pelas câmaras municipais e pelos particulares das disposições dos planos, etc.);

9º -A lei atribui aos municípios competência genérica em matéria de planea-



mento e gestão urbanísticas (exemplos: elaboração e aprovação dos planos municipais de ordenamento do território e de regulamentos municipais sobre urbanizações e construções; licenciamento dos loteamentos, das obras da urbanização e das obras de construção civil, etc.);

10° -A descentralização administrativa tem como limite o princípio da unidade de acção na prossecução do interesse público (art. 267º, nº 2, da CRP) e não pode desvirtuar o carácter unitário do Estado (art. 6º da CRP): *A descentralização ilimitada degeneraria rapidamente no caos administrativo e na desagregação do Estado, além de que provocaria com certeza atropelos à legalidade, à boa administração e aos direitos dos particulares.* ¹²

11° -O cruzamento de competências entre a Administração Central e a Administração Local no domínio do planeamento territorial aumenta o grau de legitimidade política das medidas e soluções por ele consagradas.

A magnitude do projecto Margueira (sejam quais forem os parâmetros de avaliação considerados), a dimensão financeira dos investimentos envolvidos e o valioso contributo que pode oferecer para a valorização e requalificação de uma zona sensível da área metropolitana de Lisboa conferem ao Fundo Margueira Capital um estatuto de inegável interesse público, em consideração do qual se torna recomendável — à semelhança do que aconteceu com a Expo 98 — a atribuição, por via directa ou indirecta, de competências e prerrogativas planificatórias excepcionais.

Nesse sentido, importará criar as necessárias condições legais para que o Fundo Margueira Capital possa, a partir de um plano geral de urbanização superiormente aprovado, desencadear com agilidade, autonomia e eficácia todas as tarefas inerentes ao desenvolvimento da operação.

Na medida em que esta convoca interesses de carácter local, regional e nacional, a estrutura operacional a criar, ou a reforçar, deverá necessariamente envolver a cooperação da Administração Central e da Administração Local, a par da participação de representantes das entidades públicas e privadas com interesses sectoriais a salvaguardar.

JOÃO GONÇALVES FERREIRA

Lisboa, 1999

12- DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 2ª edição, Coimbra, 1994, pg. 698 - 699.