



TRIBUNAL
CENTRAL
ADMINISTRATIVO

MINISTÉRIO PÚBLICO

Excelentíssima Senhora
Presidente da Assembleia Municipal de
Lisboa
Av. De Roma, nº 14-B
1000-143 Lisboa

V/ Ref.ª-

N/ Ref.ª PA n.º 328/2018

Of.º n.º 152/LP

Data – 22.11.2018

Assunto: Entrecampos.

Excelentíssima Senhora Presidente,

Tenho a honra de, pelo presente, dar conhecimento do ofício hoje dirigido ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Lisboa.

Com os melhores cumprimentos, *a elevada consideração,*

A Procuradora da República

Elisabete Matos

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA

Proc. 551/44/18

ENT 1547 / AML 118

DATA 22/11/2018

FLP.

15, 2018



MINISTÉRIO PÚBLICO

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Câmara Municipal de Lisboa
Praça do Município
1100-038 Lisboa

V/ Ref.ª-

N/ Ref.ª PA n.º 328/2018

Of.º n.º 151/LP

Data – 22.11.2018

Assunto: Entrecampos.

Dignou-se V. Exa. remeter-me uma nota complementar sobre o assunto em referência bem como os Pareceres Jurídicos, o que muito agradeço, tudo tendo merecido a melhor atenção. A hasta pública foi adiada na sequência do anterior ofício do Ministério Público (MP), o qual beneficia dos prazos previstos na lei para a propositura de ações no foro administrativo. Não obstante, prefere o MP uma intervenção antecipatória, razão pela qual, pese o curto período disponível para a abordagem de tão vasta matéria, se apresenta V. Exa. o presente ofício, que retoma as questões já colocadas.

Sinalizo que do presente ofício será dado conhecimento à Senhora Presidente da Assembleia Municipal.

Em primeiro lugar, a Recomendação 2/77 de Assembleia Municipal, ou a exigência de, pelo menos, 25% de uso habitacional efectivo nos terrenos da antiga Feira Popular.

O MP suscitou a questão do desrespeito, pela CML, pela condição imposta pela Assembleia Municipal (AM) à autorização de alienação dos ativos, a saber, a previsão de, pelo menos, 25% de superfície de pavimento acima do solo na área da antiga Feira Popular ser destinada a uso para habitação efectiva, verificando-se que no conjunto da Parcela A e dos Lotes B1 e B2 apenas se cumprem 23,31%.

Respondeu a CML que essa condição foi colocada no procedimento de 2015, já caducado, posto que em 2018 se iniciou um outro procedimento ao abrigo do qual se realiza a presente hasta pública, procedimento no âmbito do qual a AM formulou a Recomendação 26/03, na qual não se expressa que pelo menos 25% da superfície de pavimento acima do solo se destine a habitação efectiva, tendo outrossim a AM aprovado a Proposta 469/2018, de 19 de julho, da CML.

Todavia, neste novo procedimento de 2018 observa-se o seguinte:

- Na Memória Descritiva do Loteamento, de maio de 2018, a fls. 14, a CML afirma que *«Em relação a tal terreno, a superfície de pavimento acima do solo é repartida de acordo com os seguintes usos: Serviços (68,1%), comércio (8,6%); habitação (23,3%). Embora a superfície de pavimento acima do solo afeta a habitação seja ligeiramente inferior à recomendada pela Assembleia Municipal nos termos da proposta n.º 481/2015 (uma diferença de aproximadamente 2.423m²), importa ter presente que no âmbito da operação integrada de Entrecampos se prevê a reafectação de 40.290m² (originariamente afetos ao uso de serviços) para o uso habitacional.»*
- Na Proposta 283, de 17 de maio de 2018, relativa à Operação Integrada e à abertura do período de discussão pública, a CML afirma, no ponto 10, que *«A OIE dá cumprimento aos usos previstos na Recomendação n.º 2/77 da Assembleia Municipal,*

prevendo 23,31% de área destinada a habitação nos terrenos da antiga feira popular, mas um total de 30,9% na globalidade da operação...».

- Na Proposta 284, de 17 de maio de 2018, relativa à delimitação da unidade de execução e à abertura do período de discussão pública, a CML afirma que *«Em suma, com esta Unidade de Execução e subsequentes operações urbanísticas, pretende-se i) dar resposta às recomendações da Assembleia Municipal de Lisboa (Deliberação n.º 196/AML/2015:- Recomendação n.º 2/77 - «Sobre a alienação do terreno da antiga Feira Popular» ii) ...»*

- No Relatório da Audição Pública promovida pela Assembleia Municipal à Operação Integrada de Entrecampos, de 07 de junho de 2018, a fls. 2, consta que o Senhor Vereador Manuel Salgado se expressou nos seguintes termos: *«Por último, informou que a Câmara adoptou as mesmas percentagens que foram aprovadas pela Assembleia Municipal, em 2015, seja quanto aos usos, seja quanto às exigências de espaço verde permeável e do espaço público»*

- Nos Termos de Referência da Unidade de Execução, de julho de 2018, a fls. 3, a CML afirma que *«São também consideradas as recomendações da Assembleia Municipal a este propósito – Recomendação 2/77 -, conforme deliberação n.º 196/AML/2015, de 14 de julho de 2015, publicada no BM, 4º Suplemento ao BM n.º 1117.»* No mesmo documento, a fls. 17, ao justificar-se a unidade de execução, reitera-se a asserção, ao afirmar-se *«... - para dar resposta às condições estabelecidas da recomendação da Assembleia Municipal de 14 de julho de 2015 (Recomendação n.º 2/77)...»*. No mesmo documento, a fls. 26, refere-se a CML a *«Dar resposta às recomendações da AML»* (no plural), e a fls. 39, a respeito dos usos, renova-se a invocação dos termos de 2015.

- No Relatório de Ponderação da Discussão Pública da Unidade de Execução, de julho de 2018, na parte respeitante à ponderação, a fls. 47, a CML afirma que *«Concretizando a estratégia de planeamento definida no PDM, no âmbito da unidade*

de execução de Entrecampos assume-se o princípio da multifuncionalidade com respeito pela Recomendação n.º 2/77 da Assembleia Municipal para o antigo recinto da Feira Popular (aprovada pela Câmara Municipal nos termos da deliberação n.º 481/CML/2015), nomeadamente do intervalo de oferta de habitação fixado entre 25% a 35% da área de construção acima do solo no terreno da antiga Feira Popular e do valor máximo fixado na referida recomendação para as áreas destinadas comércio». No mesmo Relatório, a afirmação desta intenção é reiterada na resposta aos munícipes «Vizinhos das Avenidas Novas», a fls. 54, afirmando-se que «Relativamente à proposta dos expoentes de 70% para habitação e 30% para serviços, conforme moção aprovada pela Assembleia de Freguesia de Vendas Novas, esclarece-se que a proporção de usos programada acima do solo para os terrenos da antiga Feira Popular no âmbito da unidade de execução foi aprovada pela câmara municipal em 2015 (Deliberação n.º 481/CML/2015), por larga maioria e com respeito pela recomendação n.º 2/77 da Assembleia Municipal».

- Na Proposta 412, de 12 de julho, que aprova a operação de loteamento, afirma-se que a operação se conforma com os termos de referência definidos no âmbito da delimitação da Unidade de Execução, já aludidos supra.

- Na Proposta 419/2018, de 19 de julho, que aprova as orientações estratégicas da operação integrada e a delimitação da unidade de execução, a fls. 5, a CML afirma que «Em suma, com esta Unidade de Execução e subseqüentes operações urbanísticas, pretende-se i) dar resposta às recomendações da Assembleia Municipal de Lisboa (Deliberação n.º 196/AML/2015:- Recomendação n.º 2/77 - «Sobre a alienação do terreno da antiga Feira Popular» ii) ...»

- Por último, na Proposta 469/2018, de 19 de julho, por via da qual a CML aprovou submeter à AM a proposta de alienação dos 2 lotes e das 2 parcelas, invocam-se as supra-referidas Propostas 283 e 284, os procedimentos de consulta pública e as

Proposta 419 e 421, dando-se por reproduzidos, quanto a estas, os considerandos aí expressos.

a)

Neste contexto, configura-se que a CML, em 2018, na Proposta 469 que submeteu à AM, não expressou junto desta a intenção de abandonar a condição imposta em 2015, já que sucessivamente, nos vários trâmites do procedimento de 2018, reiterou a intenção de lhe dar resposta, de a respeitar, de lhe dar cumprimento.

Todavia, não cumpre de facto, seja porque nos terrenos em causa só se observam 23,3% de habitação efectiva, seja porque a operação integrada não tem existência jurídica enquanto instrumento de planeamento ou de gestão urbanística, sendo por isto irrelevante a afirmação do cumprimento da percentagem habitacional superior a 25% fora dos terrenos em causa e no conjunto da intervenção.

A questão que nos surge coloca-se, assim, no domínio do esclarecimento na formação da vontade do órgão competente, a AM, no que tange à autorização de alienação em 2018, vontade esta que tenha pressuposto o acatamento daquele parâmetro para os terrenos da antiga Feira Popular em 2018, com base nas sucessivas afirmações da CML, ao longo do procedimento de 2018, de respeito, cumprimento, resposta face à condição de 2015, afirmações que, no entanto, não aderem à expressão factual e jurídica.

b)

Acresce a isto a questão da admitida alteração de usos, questão que desde já se antecipa.

~~Nos esclarecimentos que a CML prestou aos interessados em 19 de outubro de 2018 e que constam de ata (http://cidadedeoportunidades.cm-lisboa.pt/fileadmin/CIDADE_OPORTUNIDADES/ficheiros/atas/Ata_esclarecimentos_BM.pdf), a fls. 32 e 33 da ata e fls. 34 e 35 do pdf divulgado, admite-se a alteração aos usos em momento superveniente ao da hasta pública, nos seguintes termos:~~

«Para a Parcela A não está previsto o uso de hotel. [...] O loteamento aprovado para os terrenos da antiga feira popular não prevê para o Lote B1 o uso de hotel. [...] O loteamento municipal aprovado não prevê o uso de hotel no Lote B2. Contudo e especificamente no que respeita ao lote em causa, noutras circunstâncias poderá ser viável tal opção, desde que ocorra indicação precisa das características, mediante alteração ao alvará de loteamento, e que nos termos da lei e dos regulamentos em vigor venha a ser aprovada pela Câmara Municipal.[...] A unidade de execução e as condições da presente hasta pública não prevêm o uso de hotel na Parcela C.»

Essa mesma posição foi patenteada a fls. 4 da ata:

«No alvará de loteamento, a hotelaria não se enquadra nos usos possíveis em qualquer dos lotes. Contudo, e especificamente no que respeita apenas ao lote B2, poderá ser viável essa possibilidade, desde que haja a indicação precisa das suas características, sujeita a decisão de Câmara, mediante alteração ao alvará de loteamento a ser aprovada pela Câmara Municipal nos termos do quadro legal e regulamentar em vigor»

Um hotel, que configura uso turístico, é assim hipoteticamente admitido para o lote B2, por alteração do alvará.

Não se vê no ponto violação do RPDM, já que em Espaço Residencial a Consolidar o uso turístico é admitido; que basta ao RPDML que haja 30% de usos diferentes do predominante; ~~que o hotel não exige estacionamento adicional; e que afinal entendemos~~ que a unidade de execução não é instrumento vinculativo dos promotores no contexto em causa, pelo que sempre o alvará poderá admitir alteração, conquanto o promotor assim o peça e a CML assim o delibere. No Lote B2, ou no B1, ou no licenciamento da edificação nas Parcelas.

Sucede que a CML apenas admite essa hipotética alteração de usos em benefício do uso turístico no lote B2, que é o único dos 4 ativos em hasta pública que tem habitação prevista, sendo uma explicação possível para essa restrição a diferente altura dos pisos no uso habitacional e no de serviços, afeiçoando-se melhor o hotel aos pisos de habitação. No lote B2, de 41.304,93m² de superfície de pavimento acima do solo, 34.090,65m² são de habitação e 7.214,28m² são de comércio.

Daí que surja a questão de saber se, ao admitir hipoteticamente a alteração de usos no Lote B2, acolhendo aí o uso turístico, a CML o faz ou não, hipoteticamente, em sacrifício do uso habitacional que afirmou querer respeitar, e que já não respeita, diminuindo ainda mais a percentagem de habitação nos terrenos da antiga Feira Popular, o que releva também para a aferição do esclarecimento na formação da vontade da AM na aprovação da Proposta 469. No domínio estritamente urbanístico, a haver vício na formação da vontade do órgão colegial e por consequência da autorização de alienação, falecem os pressupostos desta e das subsequentes operações dos adquirentes.

Em segundo lugar, a figura da Operação Integrada de Entrecampos.

O MP suscitou a questão da inexistência jurídica da figura da operação integrada, seja enquanto instrumento de planeamento do território, seja enquanto instrumento de gestão territorial.

Respondeu a CML que a expressão é a designação que consta da Lei de Bases, e que ~~«Estamos, pois, perante uma operação urbanística adjetivada como “Integrada” para dar tradução à necessidade de compreender as diferentes operações a realizar numa perspetiva conjunta, que, em matéria de planeamento, se suporta numa unidade de execução e num outro instituto típico do direito português: o loteamento urbano, também este tem consagração na lei como instrumento de execução dos planos, na modalidade de~~

reparcelamento urbano (art.º 164.º a 170.º do RJGT) e tem a sua disciplina amplamente regulada pelo legislador... Operação integrada foi assim o nome escolhido para designar uma intervenção num território de 25 ha... Não há qualquer violação do princípio da tipicidade dos planos...».

No Relatório da Audição Pública promovida pela Assembleia Municipal à Operação Integrada de Entrecampos, de 07 de junho de 2018, a fls. 22, consigna-se que o Senhor Vereador Manuel Salgado se expressou nos seguintes termos:

«...a figura de Operação Integrada não é consagrada na legislação urbanística.»

Prosseguiu o Senhor Vereador nos seguintes termos:

«A Câmara podia ter-lhe atribuído outro nome. O que está em causa é a ligação de várias operações urbanísticas em conjunto, umas ao abrigo do RJUE, outras ao abrigo do RJGT»

No Relatório de Ponderação da Discussão Pública da Unidade de Execução, de julho de 2018, a fls. 11, a CML afirma o que segue:

«Assim, com o objetivo de resolver um conjunto de problemas existentes e de promover a execução coordenada e programada do planeamento territorial nesta zona central da cidade – procurando retirar o máximo de sinergias e concertando o investimento público e privado – assumiu-se o desenvolvimento deste documento estratégico (designado por Operação Integrada de Entrecampos) como um instrumento valioso para o desenvolvimento de uma solução urbana funcional e formalmente articulada – ainda que este não esteja legalmente tipificado. Deste modo, abordando esta zona da cidade de forma integrada, este documento

estratégico servirá de suporte para a realização de um conjunto de intervenções urbanísticas, designadamente as seguintes:

a) A alteração do loteamento da Praça de Entrecampos para mudar o uso dos três lotes municipais ainda não edificados, de serviços para habitação, de forma a permitir a construção de cerca de 500 fogos destinados a integrar um Programa de Renda Acessível de Iniciativa Pública (também designado PACA). No âmbito da Operação Integrada de Entrecampos, também se prevê que os dois lotes da SCML sejam destinados a habitação a rendas acessíveis o que, no âmbito deste procedimento, implicará uma alteração do respetivo número de fogos. Ao abrigo do protocolo celebrado entre a CML e a SCML, nesta operação de loteamento serão também construídos um conjunto de equipamentos sociais, designadamente um complexo intergeracional. Ainda no loteamento da Praça de Entrecampos está prevista a construção de um equipamento cultural, e na sequência de uma participação recebida na fase de discussão pública da Operação Integrada de Entrecampos, foi contemplada a criação de mais duas unidades de creche neste loteamento (uma das quais a acrescer às três creches que já estavam cuja construção já estava a ser contemplada na unidade intergeracional a implantar na parcela destinada a equipamento sita na Avenida Álvaro Pais).

b) No âmbito da Unidade de Execução de Entrecampos e respeitando o princípio da multifuncionalidade, a construção de um conjunto de edifícios destinados maioritariamente a serviços, mas que integram também uma componente habitacional significativa e ainda áreas destinadas a comércio. Para a concretização deste programa funcional, no âmbito da UE, preconiza-se a realização de uma operação de loteamento (Área B) e a realização de duas obras de construção nova, uma das quais no terreno da antiga feira popular,

na área imediatamente contígua à Interface de Entrecampos (Área A) e outra no terreno localizado entre a Avenida Álvaro Pais e a via-férrea (Área C).

c) A reabilitação de 4 edifícios da Segurança Social (3 deles situados na Avenida da República e Outro situado no gaveto da Avenida Estados Unidos da América) mudando o uso de serviços para habitação. ...».

A fls. 43 do mesmo Relatório a CML afirma que

«A Operação Integrada de Entrecampos assume-se como um instrumento atípico de execução coordenada e programada da estratégia de planeamento territorial consagrada no Plano Diretor Municipal, que pressupõe a colaboração de entidades privadas (nomeadamente na sequencia da futura alienação em hasta pública dos lotes/parcelas municipais resultantes das operações programadas) e de entidades privadas de utilidade pública (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa) e de entidades públicas (Segurança Social), nomeadamente tendo em vista o reforço da infraestruturas, a criação de um conjunto de equipamentos coletivos e a oferta de fogos a rendas acessíveis de acordo com o interesse público e de acordo com os objetivos e as prioridades estabelecidas. Ainda que geograficamente distante das restantes operações urbanísticas programadas no âmbito da Operação Integrada de Entrecampos, na medida em que integra o mesmo pacote de negociações da Câmara Municipal com a Segurança Social e obedece ao objetivo comum de criação de fogos a renda acessíveis, considera-se insuficiente o critério da distância física como fundamento para exclusão do edifício sito na Avenida da República n.º 4 da OIE.»

A fls. 43 do mesmo Relatório a CML afirma que

«A Operação Integrada não sendo um Instrumento de Gestão Territorial, vulgo plano, e não se reconduzindo a qualquer outra figura tipificada destinada à execução de planos prevista no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial ou no



MINISTÉRIO PÚBLICO

Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, foi o nome considerado adequado à abordagem integrada das diferentes operações urbanísticas e investimentos que se propõe realizar na área de Entrecampos.»

Esta afirmação já fora feita a fls. 12.

Neste contexto, fica assente que operação integrada é uma figura que não tem existência jurídica no quadro do direito administrativo especial que rege o planeamento urbano e a gestão urbanística.

Dada essa inexistência, não é possível dela retirar efeitos jurídicos, designadamente no que tange ao cumprimento da condição relativa ao parâmetro de habitação efectiva e no que tange ao regime de cedências no loteamento e nas parcelas, dado que para estas se preverem construções de impacte urbanístico relevante.

Os Tribunais podem reconhecer a inexistência de atos jurídicos.

De outra parte, a decisão de planear ou não planear a um nível inferior ao do PDM é uma decisão que se julga inscrita no domínio da plena discricionariedade da Administração e por isso arredada da apreciação dos Tribunais.

Mas o uso de uma figura atípica quando a lei prevê a tipicidade de instrumentos é uma circunstância que releva já não da discricionariedade, mas da legalidade e é por isso suscetível de apreciação pelos Tribunais.

Usando a CML uma figura atípica porque dela necessita para intervir articuladamente em 25 hectares de território – justificando, aliás, não pedir cedências de equipamentos nos ativos a alienar porque os vai construir a 300 metros, mas ainda em área da operação integrada -, cabe perguntar qual seria a figura jurídica típica a que estava obrigada no plano urbanístico,

o que vale por perguntar qual é o ato devido em sede de legalidade urbanística, no domínio da condenação judicial.

De outra parte, a preterição *in casu* de um Plano de Pormenor não é irrelevante, agora já não no domínio da legalidade urbanística, mas sim no plano da defesa de valores ambientais, que ao MP cabe prosseguir - que não deixará de fazer.

Os planos urbanísticos estão sujeitos a avaliação ambiental estratégica (AAE).

Ao prever-se um loteamento na Avenida das Forças Armadas com mais de 500 fogos a AAE é imperativa – e em qualquer caso, o loteamento ficaria sujeito a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), como a CML reconhece em resposta a uma munícipe (cfr. fls. do Relatório de Ponderação da Unidade de Execução de Entrecampos). Não fora isso, a área de intervenção na cidade superior a 25 hectares sempre imporiam a AAE.

O Plano de Pormenor obriga também a conferência de serviços, no que convergem entidades com responsabilidades ambientais específicas e no ponto cumpre sublinhar a intervenção da Comissão de Coordenação de Lisboa e Vale do Tejo em matéria de avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente na área de Lisboa, aspecto intimamente relacionado com a poluição emergente do trânsito automóvel associada à do tráfego aéreo.

Nesta linha, o Plano de Pormenor também suscita a questão da majoração do acesso à informação com relevo ambiental e à discussão pública desta informação ambiental, em termos amplos, por todos os cidadãos, em termos que permitam à Administração levar em conta o resultado dessa discussão pública antes da decisão, em linha com a Convenção de Aarhus.



MINISTÉRIO PÚBLICO

Por último, o Plano de Pormenor suscita a questão da intervenção formal das Assembleias de Freguesia no quadro das competências previstas na Lei das Autarquias Locais.

Portanto, não nos é possível reduzir o ponto à expressão da nomenclatura, dados os efeitos jurídicos em causa.

Em terceiro lugar, a Unidade de Execução.

O MP observou a circunstância de a unidade de execução ser uma figura inscrita no domínio da gestão urbanística que não do planeamento e que não é vinculativa para os particulares posto que só os Planos têm força vinculativa, podendo os particulares ficar sujeitos as obrigações inerentes à unidade de execução por via dos contratos no seu âmbito celebrados. Convém explicar.

a)

Simplisticamente, o que nos parece é que a figura da unidade de execução é um instrumento apropriado à execução do plano na medida em que permite que vários proprietários procedam à reestruturação fundiária das suas propriedades, primeiro aglomerando os seus solos e depois reparcelando esse conjunto - em função do planeamento municipal e das suas entradas no conjunto -, e assim, acordando entre si os benefícios e encargos dessa reestruturação em vista à subsequente edificação. É uma forma de impedir a iniciativa desgarrada de cada um, condicionada à configuração originária do seu polígono de solo e à margem da intenção planificadora do Município.

Sucedem que, no nosso caso, o Município é o proprietário único da totalidade do solo. Por isso, não sendo proibido, não se vê a utilidade da aplicação da figura - que é vocacionada para a situação de pluralidade de proprietários -, justamente porque no caso não há perequação a fazer entre quem não existe, porque o proprietário do solo em causa é só um. O RPDM admitiria a dispensa da figura, ao abrigo do n.º 5 do art.º 58.º.

b)

Neste contexto, não nos parece exacto o que se afirma na resposta da CML ao MP em matéria de realização de contrato de urbanização subsequente ao contrato de compra a venda decorrente da hasta.

O único contrato que se prevê no Programa de Procedimento, e que surge aí como uma obrigação do Município, é o da calendarização da obra pública perante a promoção particular, contrato que visa garantir que a intervenção a que a CML se compromete em matéria de infraestruturização das parcelas e loteamento, e de construção da plataforma logística e de estacionamento público (na parcela em subsolo designada B3, não sujeita a hasta pública) é temporal e funcionalmente compatível com a edificação desenvolvida pelos promotores. Parece aliás matéria sensível, já que a CML está sujeita aos prazos da contratação pública e os particulares não. A ata da reunião de esclarecimentos é bastante clara, a fls. 9 e a fls. 19 da ata:

«Conforme estabelecido na alínea f) do ponto 25.1 do PP, o Município executará todas as infraestruturas da sua responsabilidade “em prazo necessário ao bom funcionamento de todos e de cada um dos prédios a constituir nos terrenos adquiridos”, sendo que, tal como plasmado na alínea g) do mesmo número do PP, a calendarização em concreto de todas as e cada uma das intervenções “será objecto de contratualização com os promotores particulares, tendo em vista harmonizar e otimizar as condições de intervenção simultânea em obra”. Quer isto dizer que o Município, em razão de cada um dos projetos concretos a executar pelos particulares e respetiva calendarização, se compromete a ter as obras da sua responsabilidade concluídas em prazo que em nada comprometa, por um lado a execução simultânea das diferentes obras, por outro a entrada em funcionamento dos edifícios»

«Para efeitos do estabelecido em 25.1 g), esclarece-se que a contratualização entre município e os particulares para efeitos de realização das infraestruturas e condições



MINISTÉRIO PÚBLICO

de otimização de estaleiro e gestão de obra será feita através de contrato de urbanização, podendo este incluir a totalidade dos proprietários ou existirem contratos individualizados para cada um deles em razão das suas especificidades»

Salvaguardado isto, uma vez adquiridos as parcelas e lotes pelos promotores, estes ficam sujeitos ao licenciamento e, no caso do loteamento, se preferirem, a comunicação prévia e, s.m.o., não se vê outro fundamento jurídico para a aprovação ou rejeição deste licenciamento ou comunicação que não seja o PDM e os demais regulamentos municipais. E por isso, se pretenderem mudar de usos, ou se dentro do uso habitacional, como a CML reconhece, em vez de habitação familiar pedirem aprovação de alojamento local, é à luz do PDM e não de outro instrumento, que se aprova ou recusa a pretensão. O mesmo se diga quanto a melhor aproveitamento do solo, ou até quanto à inserção urbana. É o que julgamos resultar da vinculatividade normativa que assiste aos Planos mas não a outros mecanismos jurídicos.

A questão da mudança de usos, em abstrato, não constitui violação do RPDM, justamente porque entendemos que os promotores só estão vinculados a este, e que o RPDM admite nesta categoria de Espaços usos mistos em certas proporções.

Mas na medida em que a mudança de usos minimize a habitação efectiva, colocam-se-nos duas questões: uma já supra apresentada, que se prende com a condição da alienação autorizada pela AM; outra, por desalinhamento com o RPDM ao nível do programa da Unidade Operativa de Planeamento e Gestão n.º 4, cujo primeiro objectivo é a recuperação da função habitacional na zona das Avenidas Novas, ainda que nas malhas urbanas mais interiorizadas.

c)

A questão da ausência de vinculatividade da unidade de execução e da ambiência do estudo urbano que se quer ver observada, mas que não é susceptível de imposição, foi tema abordado no Relatório de Ponderação da Unidade de Execução (cfr. fls. 82 a 113).

As áreas A e B da unidade de execução, que correspondem à Parcela A e ao Loteamento (Lotes B1 e B2), adotam um estudo de ocupação do espaço que vemos no sítio da internet de «Ana Costa Arquitectura e Design» em http://www.anacosta.pt/works_detalhes2.aspx?id=34, coincidindo esses desenho e implantação – mas, aparentemente, já não os corpos balanceados dos edifícios do loteamento –, com o Anexo 5, Plantas da Solução Urbanística, dos Termos de Referência da Unidade de Execução de Entrecampos, em http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/VIVER/Urbanismo/urbanismo/unidades/entrecampos/24_07_18/201807_06_UE.Entrecampos termos.pdf

São duas as observações.

Em primeiro lugar, no sítio da internet de «Ana Costa Arquitectura e Design» lê-se que o «*Estudo de Ocupação do Antigo Terreno da Feira Popular*» é de 2014, encomenda de «*Cliente: Odebrecht*», sendo «*Arquitectura: Ana Monteiro da Costa / Eduardo Souto de Moura*». Regras de experiência e da natureza das coisas levam a pensar que um «cliente» é quem paga, e por isso, se torna dono do estudo, sendo certo que se reconhecem direitos de autor aos arquitetos projetistas. Se é igualmente certo que a CML, em maio de 2018, celebrou contrato, apenas, com Eduardo Souto de Moura –com valor diminuto face à magnitude do empreendimento e ao vulto do autor –, para «a adaptação do estudo urbano» à operação integrada, haverá que clarificar o título que legitima a CML a usar em 2018 o estudo de um cliente privado de 2014 dos mencionados arquitetos. Um contrato de conceção no quadro do Plano de Pormenor não nos surpreenderia, mas no contexto, não vemos o enquadramento.

Em segundo lugar, o estudo tem um desenho detalhado e específico, fachadas sem corpos salientes, aparentemente em vidro, edifícios similares nos três ativos, regra dos 45 graus a norte, alguns corpos balançados sobre a via pública. No entanto, a CML, a fls. 81, 94, 98, entre outras, do Relatório de Ponderação da Unidade de Execução afirma que os futuros projetos são da responsabilidade dos arquitetos que os promotores escolherem. Perante a não vinculatividade de tudo isto, não se compreende como sustentar a exibida ambiência, ou dito de outra forma, como indeferir um licenciamento de um edifício que, respeitando a implantação, volumetria e altura da fachada, não corresponda ao estudo, por o seu autor identificar a inserção urbana nos edifícios preexistentes da área, criando até assintonia entre os 3 ativos. Dito ainda de outra forma, sem violação da norma do RJUE, não parece possível assegurar a ambiência - a não ser que os promotores, e os arquitetos por si escolhidos, partilhem a tendência arquitetónica proposta, o que só fortuitamente pode suceder, visto que a adjudicação em hasta é independente deste factor, e que nem de outra maneira podia ser. Não seria assim se houvesse Plano de Pormenor detalhado, pelo que não se compreende a opção face ao leque de instrumentos legais típicos.

Em quarto lugar, a edificabilidade da área da Feira Popular – e questões conexas de conformidade com o PDM.

O MP assinalou o erro na consideração de áreas do domínio público municipal adjacente aos terrenos da antiga Feira Popular para calcular a edificabilidade do loteamento. A CML alega que tal é possível, juridicamente.

a)

Em 2015, a CML propôs-se alienar em hasta pública os terrenos da antiga Feira Popular, o que fez a coberto da Proposta 395/2015, sendo que então, para a área desse solo de

42.550m², obteve uma edificabilidade de 143.712,00m² de superfície de pavimento acima do solo.

Obteve a edificabilidade considerando a parcela por inteiro e aplicando à mesma regras morfo-tipológicas (ponto z da Proposta).

Agora, com respeito ao mesmo solo, a CML separou uma Parcela, designada como A, com uma área de 11.012,06m², à qual aplicou também critérios morfo-tipológicos, com o que logra uma superfície de pavimento acima do solo de 50.894,89m² e de 7.295,11m² abaixo do solo, no total de 58.190,00 m² de superfície de pavimento.

Para o restante solo da antiga Feira Popular, que equivale portanto a 31.537,94m², ou seja, 42.550m² – 11.012,06m², faz um loteamento.

Sucedee que, face ao RPDM, o índice máximo no loteamento é de 2,0.

Daqui resulta que, fazendo um loteamento em parte dos terrenos, é matematicamente impossível alcançar agora, nos mesmos terrenos da antiga Feira Popular, a edificabilidade de 2015, porque a 31.537,94m² só podem corresponder 63.075,88m² de superfície de pavimento (31.537,94m² x 2). Somando 63.075,88 m² do loteamento com 58.190,00 m² da Parcela A, só se alcançam 121.265,88m².

Esta impossibilidade matemática é o que desaconselha à persistência na afirmação da bondade de agora se estar a respeitar a edificabilidade de 2015, e é também o que se impõe à mais elaborada tese jurídica, mesmo que sustentada com brilhantismo.

Confessadamente, a CML quis agora obter a edificabilidade de 2015 que a matemática veda, que era de 143.712m² de superfície de pavimento acima do solo.

Ora, analisando os novos números, se considerarmos 143.712m² e lhe subtrairmos 50.894,89m² - que é superfície de pavimento acima do solo correspondente à Parcela A -, faltam agora 92.817,11m².

De acordo com a Informação do Processo 15/URB/2018, a CML partiu agora de uma área de referência de loteamento de 53.174m² - e não de 31.537,94m², que é o que sobra dos 42.500 depois de descontada a Parcela A -, valor aquele que, sujeito ao índice 2,00, dá 106.348 m², acolhendo a CML o valor de 105.904,5m².

Destes, imputou 92.740,5m² de superfície de pavimento ao que fica acima do solo, como consta da Informação.

Somando 92.740,5m² com 50.894,89m² metros quadrados de superfície de pavimento acima do solo, dá 143.635,39m², ou seja, sensivelmente, o mesmo de 2015.

Ou seja, fazendo as contas «*ao contrário*», surge uma possível explicação para a opção.

b)

A área de referência de 53.174m² excede o solo do domínio privado correspondente à parte B dos terrenos da Feira Popular porque considera o leito das avenidas e arruamento adjacente.

Esta opção, que se pretende justificar com a vontade confessada de não decair agora na edificabilidade a alienar, a necessidade de realizar receita em prol da cidade e de dar sentido à esventrada zona de Entrecampos, não pode ser aceite e constitui para nós violação do RPDM, no que se acompanha os Exponentes Vereadores do CDS-PP.

O solo a considerar para efeitos de edificabilidade é o que se delimita pelo polígono cadastrado e pela certidão de registo predial a ele respeitante, e é o solo do domínio privado, de resto, aquele que sempre esteve em causa, os terrenos da antiga Feira Popular (a que agora acresce na hasta uma parcela a sul, a Parcela C). É a este que se aplica o índice

previsto para a categoria de solo, o que é diferente de aplicar o índice ao solo abrangido pela categoria desenhada em planta de ordenamento.

Ora, esta forma, que achamos ser a correcta, de calcular o índice de edificabilidade, é a que observamos - literalmente porque em grafismo -, a fls. 111 e segs. do Manual Técnico do PDM de Lisboa, edição que a CML disponibiliza no seu sítio de internet, em http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/VIVER/Urbanismo/urbanismo/planeamento/pdm/1994/Manual_tecnico_PDM_LX.pdf, documento esse que embora não seja, obviamente, vinculativo, é o que expressa a interpretação que a CML tem do seu PDM.

E não havendo um PDM específico para a iniciativa municipal e outro para as demais entidades públicas e promotores privados, nem uma pluralidade de Manuais correspondentes, só há um modo de aplicação das regras, que é a que se acolhe no grafismo.

De resto, esta posição quanto ao modo de aplicar o índice em loteamento é consistentemente prosseguida pela CML, porque nunca houve qualquer apelo à consideração de áreas de domínio público municipal adjacentes em razão de categoria de solo, nas versões do Manual de 2008, para a versão do PDM de 1994, nem na versão original que acompanhou o PDM quando da sua edição em 1994.

Daí que uma tese que se afaste disto pode ser interessante no argumento, mas não é, nem nunca foi, a tese da CML.

Também não é a da então designada DGTDU, ora DGOT, que editou uma brochura relativa ao loteamento, onde inexistente qualquer hipótese semelhante à tomada pela CML em Entrecampos.

De resto, uma forma de cálculo de edificabilidade que se permita considerar solo de dominialidade pública adjacente ao polígono privado pode levar a raciocínio sequentes que o bom senso afastaria, posto que também os cemitérios são domínio público e podem ser adjacentes a solo merecedor de iniciativa autárquica, ou as autoestradas, que são domínio público estadual, e que podem ser adjacentes a solo do Ministério responsável, que invocaria as suas prerrogativas, e assim sucessivamente, numa fonte de argumentário inesgotável.

Termina-se o ponto apenas para assinalar que os precedentes que são referidos em abono da tese, respeitam a área de reabilitação ou de génese ilegal, que circunstâncias históricas e sociológicas recentes explicam, e que emergiram da edificação à margem da infraestruturização municipal, por vezes até em propriedade alheia, pelo que, salvo o devido respeito, nenhum paralelo encontramos entre esses casos e Entrecampos.

Portanto, e em suma, a norma do RPDM que nos parece violada é a que respeita ao cálculo de edificabilidade no loteamento, art.º 60.º n.º 3, f), iii), conjugado com o art.º 4.º, conceito de índice de edificabilidade.

c)

Surgem-nos várias outras questões no respeitante à conformidade com o PDM:

- Servidões administrativas e restrições de utilidade pública: trataremos o ponto infra.
- Condicionantes:
 - Art.º 16.º, Eixos Arborizados – No Relatório de Discussão, a fls. 89, a CML afirmou que *«Mas especificamente na Avenida Cinco de Outubro, o levantamento topográfico entretanto efetuado, permitiu avaliar melhor a posição do alinhamento arbóreo e da construção dos pisos enterrados, para estacionamento. Verificou-se que há efetivamente, necessidade de rever a implantação da parcela B3, para programação do estacionamento público, de forma a não colidir coma as*

raízes dos jacarandás. Estas árvores, só serão removidas (transplantadas quando for viável), pontualmente e se estritamente necessário, caso a sua localização seja incompatível com os futuros acessos a este parque de estacionamento». A planta síntese do loteamento, em http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/VIVER/Urbanismo/urbanismo/loteamento/15URB2018/02_Planta_Sintese.PDF tem como legenda um «limite indicativo» da área de construção da parcela B3 subterrânea, área que, salvo melhor leitura em documento com outra escala, se projecta sob a totalidade do leito da Avenida 5 de Outubro e portanto por baixo dos jacarandás existentes, que se integram na condicionante ambiental. Há a susceptibilidade de violação de PDM.

- Art.º 24.º, Riscos Antrópicos, Risco Sísmico – não é exacto quanto se afirma a fls. 22 dos Termos de Referência da Unidade de Execução, porque a maior parte da cidade não tem classificação de «Muito Elevada Vulnerabilidade Sísmica», como decorre da Planta do PDM http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/VIVER/Urbanismo/urbanismo/planeamento/pdm/vigor2/05_RISCOSII.pdf. Entrecampos integra essa classificação de vulnerabilidade, do que decorrem específicas ponderações, previstas no n.º 3 na norma, que não se reconduzem apenas à resistência estrutural antissísmica, ponderações que s.m.o. não se vêm incorporadas nos documentos disponíveis, pelo há susceptibilidade de violação do PDM.

- Ordenamento

- Art.º 81.º UOPG n.º 4, conquanto se minimize o uso habitacional no loteamento, ~~pela sua substituição por uso turístico, surge ofensa ao primeiro objectivo da~~ UOPG n.º 4, recuperação da função habitacional nas Avenidas Novas, na interpretação que a CML dele faz, conforme pág. 18 dos Termos de Referência da Unidade de Execução.



TRIBUNAL
CENTRAL
ADMINISTRATIVO
SUL

MINISTÉRIO PÚBLICO

- Art.º 40.º e Planta de Ordenamento – Parece-nos existir erro na classificação do traçado no que toca à frente da Avenida 5 de Outubro, no que se adere à análise do munícipe Francisco Costa no âmbito da discussão pública da unidade de execução (cfr. Relatório de Ponderação), pelo que ambos os traçados são B, sem se configurar o espaço de charneira e sem fundamento normativo para edifícios isolados.
- Art.º 42.º n.º 4 e n.º 6, no que toca ao cálculo da edificabilidade da parcela A, como se faz a fls. 31 e 32 dos Termos de Referência da Unidade de Execução, por não se alcançar a justificação para (i) a ultrapassagem da média das fachadas da Avenida 5 de Outubro, nem (ii) do limite de 25 metros de altura de fachada.
- Art.º 42.º 6, b), i) no tocante ao cálculo de edificabilidade da parcela C, na interpretação que dela se faz a fls. 35 dos Termos de Referência da Unidade de Execução, por ser manifesto que a unidade de execução não envolve perequação, se discordar da análise que aí se faz da finalidade das unidades de execução e porque é para nós ininteligível o terceiro argumento.
- Art.º 87.º e 88.º Cedência para Espaços Verdes e de Utilização Colectiva Para Equipamentos. Trata-se aqui de os promotores cederem para o município a título gratuito, de solo desonerado para estas finalidades, nos casos de loteamento ou de construção com impacte urbanístico. O valor do solo a ceder é de 30% calculado sobre o valor da superfície de pavimento. No ponto, parece-nos que não existe fundamento para a dispensa de cedências na medida proposta.
 - Quanto ao loteamento, designado por área B, a cedência devida é de ~~31.794m² conforme quadro de fls. 37, mas só são cedidos 8.378m².~~ O valor surge corrigido na Informação do Processo 15/URB/2018, onde se refere que a cedência é de 8.962m² ficando em défice é de 22.809,35m². A dispensa desta área não parece cabalmente justificada a fls. 37 na medida em que se dispensa o promotor de equipamento porque a CML

vai construir um equipamento acima, a seu cargo, na Avenida Álvaro Pais (o encargo devia ser do promotor), ou porque se está na proximidade do Jardim do Campo Grande, que é um espaço que já beneficia toda a envolvente há décadas, antes de a zona vir agora a ser agravada com os anunciados 15.000 postos de trabalho emergentes desta operação.

- Quanto à Parcela A, a cedência devida é de 17.457m², mas só integram o conceito 2.345m² de cedências, conforme fls. 32 e 37, dispensando o restante aparentemente com argumentos similares e com uma figura que não nos parece integrar o conceito.
 - Quanto à Parcela C, são devidos 12.274m² mas cedidos somente 4.447m².
- Art.º 89.º Compensação pela dispensa de Cedência para Espaços Verdes e de Utilização Colectiva Para Equipamentos. A CML alega que o valor da compensação devida pela dispensa destas cedências integra o preço da alienação. Se se verificar um défice de 22.809,35m² de cedência para este fim no loteamento, de 15.112m² na parcela A e de 7.827m² na parcela C, o total em défice a ser compensado é de 45.748,35m². Aplicando o valor que observamos no despacho de 28 de maio de 2018 subsequente à informação técnica, ou seja, 520,238€/m², o valor em causa é de 23.789.142€, o que representa mais de 10% do valor base da hasta pública, se não nos falham as contas. Na proposta de 2015, a CML explicitava o valor da compensação incorporado no preço, mas agora não vislumbramos essa informação. Não bastando alegar, a CML tem que demonstrar em que medida foi este valor incorporado, sob pena de se considerar que o não foi.
- Art.º 87.º e 88.º e Anexos X e XI Cedência para estacionamento público. Os promotores devem cedências para estacionamento público, calculados de acordo com Anexo X. A fls. 40 dos Termos de Referência da Unidade de Execução,

calculam-se 24 lugares para Parcela A, 57 para o Loteamento (ou seja, 81) e 103 para a Parcela C. Na Informação do Processo 15/URB/2018 surge uma correção, calculando-se 83 para o conjunto dos antigos terrenos da Feira Popular (Parcela A e Loteamento), mais 103 para a Parcela C. Os lugares de estacionamento público são dispensados aos promotores porque a CML os vai construir em subsolo na Parcela B3. Não se vê que esta dispensa esteja fundamentada.

- Art.º 87 e 88.º e Anexos X e XI. Capitação de estacionamento público. A CML propõe-se construir os lugares de estacionamento público devidos pelos promotores em estrutura em subsolo na parcela B3 (não integrada na hasta) estrutura que irá acolher também os 191 lugares de estacionamento público agora existentes à superfície e que serão suprimidos. Salvo melhor análise, o cálculo de lugares devidos na Informação do Processo 15/URB/2018 e nos Termos de Referência a fls. 39 e 40 não são coincidentes porque na Informação se calcula 59 para o loteamento, 65 no total da Parcela A com o Loteamento; e nos Termos referem-se 81 no conjunto. Admite-se que o sílo a construir pela CML satisfaça o conjunto, considerando o total que se vê a fls. 40, mas deve haver esclarecimento, quer do devido pelo PDM, quer o que a CML pretende fazer em subsolo.
- Art.º 87 e 88.º e Anexos X e XI. Lugares na via pública. O Anexo XI exige para o comércio retalhista em loteamentos na zona A um mínimo de 0,25 de estacionamento na via pública, que entendemos como sendo à superfície e não em subsolo, mas não detetamos qualquer referência a este parâmetro nos ~~documentos disponíveis — entenda-se a previsão dos lugares à superfície —, pelo~~ que, salvo melhor análise, ou a CML não considera haver comércio retalhista, ou o PDM surge no ponto violado
- Art.º 89.º Compensação pela dispensa de estacionamento público. Não havendo cedência dos promotores de estacionamento público por disso serem

dispensados, cabe a compensação. Ignoramos quais são os instrumentos regulamentares de cálculo da compensação por estacionamento. Sendo a área em causa a de 30m² por lugar, como se julga retirar de fls. 40 dos Termos de Referência, a área em causa será de 30m²x 186 (83+103), com a ressalva já supra referida, o que significa 5.580m² a compensar. Se fosse, que admitimos não ser, à razão de 520€/m², a conta daria cerca de 2.900.000€.

- Art.º 87.º e 88.º Cedências para infraestruturas viárias – Não se identifica a consideração deste aspecto, nem na previsão, nem na dispensa, nem na compensação.

A questão do cálculo das compensações releva na medida em que se afirma genericamente que o seu valor está incorporado no preço, sem se fazer a demonstração da incorporação. Este aspecto, o da desagregação do preço, é tão mais significativo quando a CML vai assumir o encargo de construir o estacionamento público em subsolo, vai construir uma plataforma logística em subsolo, e vai assegurar a infraestruturização que também é incorporada no preço visto que *«Os lotes e as parcelas são alienados já com as infraestruturas, arranjos exteriores, prolongamento da Rua Cruz Vermelha e projeto urbano geral realizados»* - sendo aqui a dúvida a de saber o que se entende por infraestruturização, dada a dimensão e estado dos terrenos: saber se se trata do reforço da rede existente, o que é incontornável, ou também tudo o necessário em matéria de prolongamento das redes existentes até às fundações dos edifícios. Pelo menos a Parcela C é atualmente um pedaço de *campo*. São vantagens para as futuras operações dos promotores, às quais acresce a circunstância de não lhes ser exigível caução por obras de urbanização, porque estas não recaem sobre si, tudo isto devendo ser

ponderado no preço. É à CML que cabe a demonstração da incorporação das compensações e qual o valor destas.

- Art.º 84.º Créditos – Em 2015, na proposta de hasta pública, a CML afastou expressamente o recurso a créditos, mas não fez agora. O tema foi aflorado na reunião de esclarecimentos com os interessados, na qual se afirmou não haver lugar ao mecanismo, mas contrariamente ao que sucedeu com outros aspectos, o Programa de Proposta não foi corrigido nem clarificado na sequência. Se os promotores apresentarem projectos que se inscrevam na previsão da norma do RPDM e no seu regulamento, não se vê como recusar validamente a majoração. Poder ou não poder usar créditos, na obra que a gera ou noutra, parece-nos não ser indiferente também para a formação do preço.

Em quinto lugar, a servidão administrativa do Aeroporto de Lisboa. Consultas obrigatórias.

Apontámos a inexistência da consulta obrigatória à ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil, porque o ofício não estava no rol da documentação disponível no sítio da internet da CML, especificamente no ficheiro dedicado às consultas.

A CML apresenta agora um ofício da ANAC de 11 de abril de 2018, que se refere a um ofício da CML de 23.02.2018 e a um e-mail de 02.04.2018, sendo o assunto «*Projeto Urbano de Entrecampos*».

Nos termos da Informação que consta do Processo 15/URB/2018, e *a contrario* a ANAC não se pronunciou na operação de loteamento, já que a entidade que o fez foi a DGRDN. Fica assim por demonstrar a consulta devida no âmbito do procedimento de aprovação da operação de loteamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO

Em conclusão, no contexto exposto, solicita-se seja esta Procuradoria da República informada sobre se se admite a reponderação da operação de modo a expurgar vícios de que resultem nulidade ou anulabilidade, sem prejuízo dos esclarecimentos que se queiram oferecer sobre a matéria.

Com os melhores cumprimentos,

A Procuradora da República

Elisabete Matos