



Relatório e opinião
da Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa
sobre a Proposta 54/2015 da Câmara Municipal

1. Antecedentes

1.1. O protocolo de 1989

1.1.1 Em 7.12.1989, foi celebrado um protocolo entre a Câmara Municipal de Lisboa, então presidida por Nuno Abecassis, e o Sport Lisboa e Benfica que definia em termos gerais os parâmetros de ocupação futura do complexo urbano-desportivo que o clube se propunha construir, e estabelecia a transferência para o mesmo clube de parcelas de terreno municipal, bem como a reserva de outras para uma eventual extensão futura das instalações desportivas.

1.1.2. Nos termos deste protocolo (folhas 248 e 249 do processo 9/URB/2014), a CML acordou, no seguimento do proposto no Plano de Desenvolvimento do Parque Desportivo da Luz, anexo ao protocolo “autorizar o SLB a construir um complexo urbanístico nos terrenos adjacentes à Av Lusíada (Urbanização Sul) dentro dos actuais terrenos do clube com uma volumetria correspondente a cerca de 65.500m² de piso, acima do solo”.

1.1.3. Neste protocolo previa-se ainda a venda ao SLB, por um valor simbólico, de uma parcela municipal destinada à construção de serviços, com cerca de 10.000m² de piso e a reserva, para eventual expansão futura do SLB, de uma outra parcela de terreno municipal, “ainda por urbanizar”.

1.1.4. O protocolo previa também que “atendendo à finalidade” de “animação de um parque desportivo com áreas de lazer e recreio e outras para fins culturais”, as construções a promover pelo SLB “não ficarão sujeitas ao pagamento à CML de quaisquer compensações, encargos ou licenças”.

1.1.5. Não há registo no processo de qualquer submissão deste protocolo a deliberação dos órgãos municipais.

1.2 O protocolo de 1995

1.2.1 Em 25.10.95 a Câmara Municipal de Lisboa, então presidida por Jorge Sampaio, aprovou a proposta 549/95, com uma nova minuta de protocolo a celebrar com o Sport Lisboa e Benfica, envolvendo um conjunto de compromissos entre a autarquia e aquela entidade. A proposta foi aprovada por unanimidade e publicada em BM de 7.11.1995 (folhas 250 a 253 do processo 9/URB/2014).



1.2.2 De acordo com este protocolo, em termos urbanísticos, a CML aprovaria uma edificabilidade de 57.610 m² acima do solo para a chamada Urbanização Norte, com projecto de loteamento já apresentado pelo SLB, e uma edificabilidade de 57.000 m²¹ acima do solo para construção comercial na Urbanização Sul, de acordo com projecto de loteamento a apresentar em conformidade com o PDM e demais legislação aplicável, correspondendo a uma redução de cerca de 8.000 m² relativamente ao protocolo de 1989.

1.2.3 No mesmo protocolo e em termos fundiários a CML comprometia-se: a ceder ao SLB três parcelas de terreno, devidamente identificadas (uma delas para permitir acessos pedonais); a permutar duas parcelas para construção do Museu do Benfica nos terrenos então ocupados por um posto de abastecimento de combustível; e a ceder em direito de superfície, por 30 anos prorrogáveis por mais 30, uma parcela de terreno municipal por urbanizar com 5.300 m², para a construção de um complexo de piscinas.

1.2.4 Por sua vez o SLB comprometia-se a apresentar o necessário plano de ordenamento, a construir, de forma faseada, as infra-estruturas desportivas novas ou reformular as existentes, de acordo com um programa detalhado anexo ao protocolo e após o levantamento das respectivas licenças, a prosseguir acções de dinamização desportiva e colocar as suas instalações à disposição das escolas e da autarquia e ainda a ceder à CML uma parcela de terreno para implantação da via envolvente do parque desportivo.

1.2.5 Finalmente, retomando a filosofia do protocolo de 1989 e “atendendo às respectivas finalidades”, a cláusula 3 do protocolo estipulava que as construções a promover pelo SLB não ficariam sujeitas ao pagamento de quaisquer compensações, encargos ou licenças, “desde que esta decisão seja aceite pelos órgãos autárquicos competentes”.

1.3 As deliberações dos órgãos autárquicos sobre a isenção de pagamento

1.3.1 A Constituição da República estabelece que as autarquias podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.² A competência para aprovação de matérias que representem o exercício dos poderes tributários do município era, em 1995 como actualmente, do órgão deliberativo da autarquia, ou seja da Assembleia Municipal.

1.3.2 Por isso mesmo a CML, então presidida por João Soares, aprovou por unanimidade³, em 16.2.2000, e através da Proposta 47/2000, submeter à Assembleia Municipal de Lisboa, como previsto no protocolo de 1995, “a não sujeição das construções promovidas pelo SLB ao pagamento das taxas por licenças, Taxa pelo Reforço das Infraestruturas Urbanísticas, bem como da compensação urbanística, se a ela houver lugar” no âmbito dos processos de loteamento e construção da Urbanização Norte e Urbanização Sul e “até aos limites de edificabilidade neles estabelecidos”. Esta deliberação ficou contudo condicionada ao

¹ O total que consta do quadro 5, anexo ao protocolo, é de 57.420 m²

² Actual nº 4 do artigo 238º da CRP

³ Os Vereadores Manuel Andrade, António Proa, António Carlos Monteiro, Maria Calado e José Delgado não estavam presentes no momento da votação.



cumprimento pelo SLB das obrigações assumidas no protocolo de 1995 relativamente à apresentação do plano de ordenamento e à execução das obras com as quais o SLB se comprometera.

1.3.3 A proposta 47/2000 veio a ser aprovada pela Assembleia Municipal de Lisboa em 14.3.2000, com votos a favor do PCP, do PS e do CDS-PP, votos contra do Política XXI, PPM, MPT, UDP e DM Ana Sara Brito, do PS e a abstenção do PSD, dando origem à deliberação 14/AML/2000, publicada no BM 318, de 23.3.2000. Esta Deliberação da Assembleia Municipal deu assim cumprimento à condição de “aceitação pelos órgãos autárquicos competentes” estabelecida no protocolo de 1995, no âmbito dos processos de loteamento e construção das Urbanizações Norte e Sul e “até aos limites de edificabilidade neles estabelecidos”.

1.3.4 A discussão ocorrida em sede da CML sobre a proposta 47/2000 faz expressa alusão ao contexto mediático intenso que envolveu aquela proposta, com vários vereadores a questionarem o cumprimento das obrigações contraídas pelo SLB no protocolo de 1995, sem que exista evidência documental de que essa verificação tenha alguma vez sido levada a cabo pelos serviços municipais.

1.3.5 Em 2003 a CML, sob a presidência de Pedro Santana Lopes, submete à Assembleia Municipal a ratificação da proposta 549/95, matéria que foi debatida no dia 30.9.2003 neste órgão. O relato da sessão, transcrito na ata, mostra que foram suscitadas duas questões principais: por que é que uma proposta de 1995 só chegava à Assembleia 8 anos depois? E se a deliberação 14/AML/2000 não tinha já aprovado a isenção de pagamento prevista no protocolo de 1995? A vereadora Eduarda Napoleão esclareceu então que a deliberação de 2000 se referia apenas às Urbanizações Norte e Sul, mas o protocolo previa que o SLB devia construir “infra-estruturas desportivas” e que era para essas que faltava a ratificação pela Assembleia da isenção de pagamento em causa. A ratificação da proposta 549/95 acabou por ser aprovada com votos favoráveis do PSD, PS, CDS-PP e PPM, votos contra do PEV, BE e da DM Ana Sara Brito (PS) e a abstenção do PCP.

1.3.6 Do exposto resulta que houve de facto aprovação pelos órgãos autárquicos competentes, incluindo a Assembleia Municipal, da isenção de pagamento pelo SLB de “compensações, encargos ou licenças” pelas construções a promover pelo SLB no âmbito do protocolo de 1995 e que, em particular quanto às Urbanizações Norte e Sul, foi igualmente aprovada pela Assembleia Municipal “a não sujeição das construções promovidas pelo SLB ao pagamento das taxas por licenças, Taxa pelo Reforço das Infraestruturas Urbanísticas, bem como da compensação urbanística, se a ela houver lugar”, “até aos limites de edificabilidade neles estabelecidos”.

2. O contexto actual

2.1 O pedido de alteração do loteamento 7/2004



2.1.1 Em 4.4.2014 a entidade Benfica Estádio – Construção e Gestão de Estádios⁴, S.A. apresentou um pedido, constante do processo 9/URB/2014, para alteração do loteamento 7/2004. A alteração diz respeito apenas a uma parcela do alvará de loteamento, o lote 14, em que foi construído o estádio, sendo uma parte relevante do lote, adjacente ao estádio, designada como “área desportiva de reserva” (ver “Planta síntese” a folhas 56 do processo 9/URB/2014). A área total do lote 14 é de 124.692m² de terreno.

2.1.2 Para este lote, o alvará de loteamento aprovado previa uma superfície total de pavimento (acima e abaixo do solo) de 32.256m² para construção de “equipamento desportivo”, correspondendo ao máximo permitido pelo Regulamento do PDM na altura (ver quadro de áreas da Planta síntese” referida no parágrafo anterior). Na alteração proposta, após modificações apresentadas pelo requerente durante a apreciação do processo, a superfície total de pavimento acima e abaixo do solo deste lote passou para 67.196 m² para “equipamento desportivo” acrescida de 3.453 m² para “edificabilidade de uso complementar”, esta ao abrigo do ponto 1 do artigo 54º do novo RPDM (ver “Planta síntese” do aditamento nº 7, a folhas 115 do processo 9/URB/2014). Parte deste aumento de área corresponde à legalização de construção já realizada, para fins identificados predominantemente como “equip” e “com” na peça desenhada correspondente (“Planta de trabalho”, a folhas 116 do processo) e outra parte, identificada na mesma peça desenhada, para edifícios novos identificados como “com+equip” e “equip”.

2.1.3 A apreciação pelos serviços competentes da Câmara desta alteração do loteamento 7/2004, após estudos adicionais solicitados e alterações introduzidas pelo requerente e após audiência de interessados, concluiu pela “(...) conformidade da proposta de alteração e regularização das edificações do lote 14, com o disposto no RPDM, para a qualificação de espaço consolidado de uso especial de equipamentos (...)” (ver despacho da Chefe de Divisão de Loteamentos Urbanos, Joana P. Monteiro, de 2.10.2014, dado sobre a Informação 40974/INF/DLU/GESTURBE/2014, a folhas 220 do processo 9/URB/2014, confirmada pelos despachos subsequentes das chefias).

2.1.4 Procedeu-se em seguida a um período de discussão pública da alteração ao loteamento titulado pelo alvará 7/2004, durante 15 dias úteis, conforme aviso 117/2014 publicado no BM em 4.12.2015 e nos jornais em 5.12.2014 (folhas 235 a 237 do processo 9/URB/2014). Deste período resultou apenas uma participação (folha 240 do processo), da qual não resultaram alterações ao proposto, pelo que a Chefe da DLU propôs, em 19.1.2015, a submissão do pedido de alteração à licença de operação de loteamento ao plenário da CML (folhas 241 do processo 9/URB/2014).

⁴ A designação da entidade é a que consta da certidão permanente a folhas 7 do processo 9/URB/2014. A entidade surge identificada como “Benfica Estádio – Conservação e Gestão de Estádios, S.A. a folhas 1 do mesmo processo.



2.2 O cálculo das taxas devidas

2.2.1 Resulta do exposto no ponto 2.1.2 que a alteração ao alvará de loteamento 7/2004 representa um acréscimo de construção de 38.393 m² de superfície de pavimento para a parcela 14. A Informação 20550/INF/DLU/GESTURBE/2014, de 15.5.2014, a folhas 82 do processo 9/URB/2014, já assinalava, a par de outros aspectos urbanísticos a ter em conta na apreciação do pedido, a necessidade de calcular as áreas de cedência, ou em alternativa os montantes de compensação urbanística devida, nos termos do artigo 89º do RPDM, pelo aumento de superfície de pavimento solicitado. Haveria além disso de calcular o valor da TRIU igualmente devida (ver folhas 84 e verso do processo).

2.2.2 A mesma informação (a folhas 82 verso) dava conta de que a redução de 20% da taxa administrativa solicitada⁵ pelo requerente não se aplica. Quanto à redução de 10% da TRIU, também solicitada, consta da Informação 40974/INF/DLU/GESTURBE/2014 (a folhas 220 e seguintes do processo 9/URB/2014), que tal é admissível pelos motivos expostos⁶, tendo sido aplicada no respectivo cálculo.

2.2.3 Estes dois cálculos foram levados a cabo pelos serviços competentes tendo sido obtidos os seguintes valores:

- Montante da TRIU a liquidar pelo requerente – **2.674.456,38 euros** (folhas 221, verso, do processo 9/URB/2014)
- Montante total das compensações urbanísticas devidas – **1.958.685,30 euros** (folhas 223, 224 e 225 do processo 9/URB/2014)

Do exposto resulta um montante total de **4.633.141,68 euros** a liquidar pelo requerente.

2.3 O pedido de alteração do protocolo de 1995 apresentado pelo Benfica Estádio

2.3.1 Estes valores, constantes das Informações 40974/INF/DLU/GESTURBE/2014 e 41941/INF/DLU/GESTURBE/2014, foram notificados ao requerente, conforme folhas 226 do processo 9/URB/2014.

2.3.2 Vem então, em papel timbrado do Benfica Estádio S.A., o seu presidente, também presidente do Sport Lisboa e Benfica, em carta endereçada ao Presidente da Câmara e entrada a 2.12.2014 (folhas 242 e 243 do processo 9/URB/2014) solicitar que a Câmara Municipal actualize as cláusulas 1.1 e 1.2 do protocolo de 1995 “para os valores máximos permitidos pelo PDM actualmente em vigor” (ou seja, incluindo os 38.393 m² de construção adicionais) e que, assim sendo, “a isenção consagrada no ponto 3 do referido protocolo deverá abranger a área

⁵ Ver folha 3 do processo 9/URB/2014

⁶ Utilização de soluções que conduzem à retenção e aproveitamento de águas pluviais e mecanismos de aproveitamento de energias alternativas, artigo 18º nº 2 do Regulamento Municipal de Taxas Relacionadas com a Actividade Urbanística e Operações Conexas.



adicional de 38.393 m², pelo que as taxas calculadas nas informações nº 40974/INF/DLU/GESTURBE/2014 e 41941 (INF/DLU/GESTURBE/2014 não são devidas”.

2.3.3 Recordemos que a informação 40974/INF/DLU/GESTURBE/2014 diz respeito a um montante da TRIU a liquidar pelo requerente de 2.674.456,38 euros, a que há que somar o total das compensações urbanísticas devidas, no montante de 1.958.685,30 euros, segundo a informação 41941/INF/DLU/GESTURBE/2014, perfazendo um total de **4.633.141,68** euros a liquidar pelo requerente.

2.3.4 Sobre esta carta recaiu um despacho da Chefe da DIL, de 5.12.2014, a pedir uma análise aos serviços.

2.4 O parecer dos serviços sobre o pedido do Benfica Estádio

2.4.1 A análise a este pedido veio a ser feita através da Informação 2605/INF/DGU/GESTURBE/2015, de 19.01.2015, subscrita pela jurista Cláudia Vaz (folhas 245, 246 e 247 do processo 9/URB/2014).

2.4.2 Após enumerar os antecedentes, a jurista desenvolve o seu parecer, sustentado na legislação, nomeadamente no Estatuto dos Benefícios Fiscais, na Lei Geral Tributária, na Constituição da República Portuguesa e no Regulamento Municipal de Taxas Relacionadas com a Actividade Urbanística e Operações Conexas (RMTRAUOC), concluindo que “a isenção consagrada no protocolo celebrado [em 1995] deve cingir-se aos exactos termos do que foi acordado, não abrangendo a atual alteração ao loteamento, designadamente no que se refere à área de edificabilidade aprovada”, pelo que “qualquer alteração que ocorra ao estipulado pelas partes encontra-se inevitavelmente fora do âmbito do protocolado em 1995, ou seja, a área de construção de 38.393 m² não está isenta de taxas e compensações ao abrigo do mesmo protocolo, pese embora, possa beneficiar de alguma redução nas taxas devidas nos termos do estatuído pelo RMTRAUOC.”

2.4.3 Mais adianta o referido parecer que “é da competência da Assembleia Municipal sob proposta da Câmara Municipal estabelecer as taxas e fixar o respectivo valor, bem como deliberar em matéria de exercício dos poderes tributários do Município”, pelo que, “ponderado o interesse público respeitante à isenção que se pretende propor, poderá a Assembleia Municipal conceder isenção total ou parcial”.

2.5 A proposta 54/2015 da Câmara Municipal e o esclarecimento público sobre a mesma

2.5.1 Chegamos assim à proposta 54/2015 apreciada pela Câmara Municipal no passado dia 11.2.2015.

2.5.2 A proposta contém duas matérias deliberativas: na alínea a) propõe o deferimento pela Câmara da alteração de licença da operação de loteamento, pois se afirma, nos considerandos,



estarem reunidas as condições para a sua aprovação; na alínea b) propõe “a submissão à Assembleia Municipal da aceitação da isenção do pagamento da taxa TRIU e da compensação urbanística liquidada no âmbito do pedido de alteração de loteamento, respeitante unicamente ao uso de equipamento e serviços complementares à actividade desportiva, que corresponde a cerca de 95% da superfície de pavimento”. A alínea a) foi aprovada por maioria, com os votos contra do PCP e favoráveis dos restantes membros da Câmara Municipal e a alínea b) também foi aprovada por maioria, com os votos contra do PSD, CDS-PP, PCP e uma vereadora independente e a abstenção de um vereador independente.

2.5.3 Em 22.2.2015 a Câmara Municipal de Lisboa promoveu a publicação em vários jornais de um esclarecimento, intitulado “Câmara Municipal de Lisboa não isentou Sport Lisboa e Benfica”, em que explicita que “o Regulamento Municipal de Taxas Urbanísticas reduz em 50% as taxas devidas por qualquer entidade com estatuto de utilidade pública, estatuto que foi atribuído pelo Estado ao Sport Lisboa e Benfica em 1960.” Refere ainda os protocolos de 1989 e 1995 “que conferiram isenção total de ‘quaisquer compensações encargos ou licenças’ a quaisquer construções promovidas pelo SLB no âmbito do seu complexo urbano-desportivo” e que “em 2003 a Assembleia Municipal ratificou o protocolo de 1995 e consagrou a isenção total anteriormente definida”.

2.5.4 O esclarecimento da Câmara não omite que os serviços do Município discordam da aplicação, à presente alteração ao loteamento, da isenção atribuída pelos protocolos de 1989 e 1995, mas “sendo a competência para isenção de taxas da Assembleia Municipal de Lisboa, entendeu a Câmara submeter à Assembleia Municipal a pretensão do Sport Lisboa e Benfica, para que a possa apreciar e decidir”. Conclui o esclarecimento que “não está concedida qualquer isenção, que só poderá ser decidida pela Assembleia Municipal, tendo naturalmente o Sport Lisboa e Benfica o direito de, se assim o entender, obter tutela jurisdicional dos direitos que entenda reclamar.”

2.5.5 Faltou acrescentar que nesta matéria a Assembleia Municipal só pode deliberar sob proposta da Câmara, por força das alíneas b) e c) do nº1 do artigo 25º do Regime Jurídico das Autarquias Locais publicado em Anexo 1 à lei 75/2013 de 12 de Setembro.

2.6 A apreciação da alínea b) da Proposta 54/2015 pela Conferência de Representantes

2.6.1 A proposta 54/2015 da Câmara Municipal de Lisboa deu entrada na Assembleia Municipal de Lisboa em 16.2.2015, tendo sobre ela recaído um despacho da Presidente, de 18.2.2015, a remeter o assunto à Conferência de Representantes.

2.6.2 Com efeito, o assunto foi agendado para a Conferência de Representantes que teve lugar em 23.2.2015, como se pode confirmar pela respectiva Ordem de Trabalhos disponível no site da Assembleia Municipal em <http://www.am-lisboa.pt/252000/1/002073,000279/index.htm>



2.6.3 No mesmo endereço electrónico foi disponibilizada a proposta 54/2015, em anexo à Ordem de Trabalhos da Conferência de Representantes.

2.6.4 Nesta reunião a Presidente da Assembleia expôs as razões pelas quais entendia que a proposta não podia ser aprovada por este órgão e que adiante se reproduzem e aprofundam.

2.6.5 Por consenso estabelecido na Conferência de Representantes, a proposta deverá baixar à 1ª e 3ª Comissões Permanentes da Assembleia Municipal para obtenção de parecer, de preferência conjunto, antes de ser agendada e apreciada pelo plenário.

3. A opinião da Relatora e Presidente da Assembleia Municipal

3.1 Não há qualquer dúvida que a competência para deliberar em matéria de exercício de poderes tributários é da Assembleia Municipal de Lisboa, sob proposta de Câmara.

3.2 O parecer dos serviços municipais é contrário à concessão da isenção total do pagamento das taxas devidas pelo Benfica Estádio S.A pela aprovação da alteração ao loteamento 7/2004, que aumenta em 38.393 m² a área de construção autorizada para o lote 14, onde se encontra o estádio e edificações existentes e a construir na proximidade.

3.3 A alteração ao loteamento permite ao Benfica Estádio S.A legalizar construção já edificada mas que não estava licenciada por ultrapassar os limites do alvará 7/2004.

3.4 Esta legalização e o aumento de área de construção agora aprovados pela Câmara cumprem os requisitos do Regulamento do PDM em vigor.

3.5 A aprovação da alteração ao loteamento 7/2004 não exime o requerente do pagamento das taxas e compensações urbanísticas devidas, no montante global de 4.633.141,68 euros.

3.6 O requerente pretendia que a isenção do pagamento ocorresse por força de uma actualização pela Câmara do protocolado em 1995, incorporando a área a mais, agora aprovada, e estendendo à totalidade das construções a isenção prevista na cláusula 3 daquele protocolo, que determinava que as construções a promover pelo SLB não ficariam sujeitas ao pagamento de quaisquer compensações, encargos ou licenças, desde que esta decisão fosse aceite pelos órgãos autárquicos competentes.

3.7 Esta condição da cláusula 3 do protocolo foi satisfeita pelas deliberações da Assembleia Municipal de 2000 e 2003. A proposta 54/2015 da Câmara não inclui qualquer alteração do protocolo de 1995. Considero essa matéria esgotada, como aliás também refere o parecer jurídico contido no processo.

3.8 Quanto a uma eventual redução de 50% das taxas urbanísticas, nos termos do nº 2 do artigo 6º do Regulamento Municipal das Taxas Relacionadas com a Actividade Urbanística e



Operações Conexas, referida no “esclarecimento” publicado pela Câmara Municipal, não há evidência no processo que acompanha a proposta 54/2015 que tal tenha sido solicitado. Aliás, sempre teria de se verificar se o Benfica Estádio S.A, que requereu a alteração do loteamento, tem estatuto de utilidade pública, de que o Sport Lisboa e Benfica beneficia.

3.9 A forma como a Assembleia Municipal aprovou e ratificou, em 2000 e 2003, o protocolo de 1995 não foi seguramente a mais clara nem correcta. Mas é um assunto encerrado.

3.10 Considero que não deve subsistir qualquer dúvida sobre a não aprovação da isenção ora solicitada à Assembleia Municipal, por todas as razões já expostas e por força dos princípios da transparência e da legalidade.

3.11 Assim, entendo que após análise pela 1ª e 3ª Comissões Permanentes da proposta 54/2015 e deste meu Relatório e opinião, deverá aquela proposta ser submetida à apreciação do plenário e ser alvo de uma votação inequívoca da Assembleia Municipal de Lisboa.

3.12 Alerto todos os membros da Assembleia Municipal para as responsabilidades que detêm nesta matéria por serem titulares de cargo público.

Lisboa, 25 de fevereiro de 2015

A Presidente da Assembleia Municipal

Helena Roseta