

REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO HAGADÁ



TIKVA MUSEU JUDAICO

AV. DA ÍNDIA

Projecto de Licenciamento - Arquitetura

Memória Descritiva e Justificativa



ABRIL 2023

Índice

1. INTRODUÇÃO E ANTECEDENTES.....	4
2. O EXISTENTE.....	8
2.1 EVOLUÇÃO URBANA.....	8
2.2 LEVANTAMENTO FOTOGRÁFICO.....	122
3. A PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	18
3.1 PRINCÍPIOS GERAIS DA INTERVENÇÃO.....	18
3.2 ENQUADRAMENTO URBANO.....	20
3.3 ORGANIZAÇÃO FUNCIONAL.....	20
3.4 CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DA CONSTRUÇÃO NO EXTERIOR.....	28
3.5 PAISAGISMO.....	28
4. QUADRO DE ÁREAS.....	31
4.1 QUADRO DE ÁREAS FUNCIONAIS (SUPERFÍCIE DE PAVIMENTO).....	31
5. PLANO DIRECTOR MUNICIPAL E REGULAMENTAÇÃO APLICÁVEL.....	33
5.1 ENQUADRAMENTO NO PDM.....	33
5.2 ENQUADRAMENTO NO RMUEL.....	46
5.3 ENQUADRAMENTO NO RGEU.....	465
6. DIRECÇÃO-GERAL DO PATRIMÓNIO CULTURAL.....	46
7. SISTEMAS DE DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS.....	46
8. REDES E INFRA-ESTRUTURAS.....	47
9. SISTEMA DE SEGURANÇA CONTRA RISCO DE INCÊNDIOS.....	47
10. SISTEMA DE TRÁFEGO.....	487
11. PLANO DE ACESSIBILIDADES – ENQUADRAMENTO DA PRETENSÃO NOS VÁRIOS CAPÍTULOS 51	
11.1 CAPÍTULO 1 – PERCURSO ACESSIVEL/ ESCADARIAS EM RAMPA/ PASSAGENS DE PEÕES À SUPERFÍCIE	51
11.2 CAPÍTULO 2.1 – PERCURSO ACESSIVEL.....	51
11.3 CAPÍTULO 2.2 – ÁTRIOS.....	52
11.4 CAPÍTULO 2.3 – PATAMARES, GALERIAS E CORREDORES.....	52
11.5 CAPÍTULO 2.4 – ESCADAS.....	52
11.6 CAPÍTULO 2.6 – ASCENSORES.....	52
11.7 CAPÍTULO 2.7 – PLATAFORMA ELEVATÓRIA.....	53
11.8 CAPÍTULO 2.8 – ZONA DE ESTACIONAMENTO DE VIATURAS.....	53
11.9 CAPÍTULO 2.9 – INSTALAÇÕES SANITÁRIAS.....	54
11.10 CAPÍTULO 2.12 – BALCÕES E GUICHÉS DE ATENDIMENTO.....	54
11.11 CAPÍTULO 4.5. – ALTURA LIVRE.....	543
11.12 CAPÍTULO 4.7. – PISOS E SEUS REVESTIMENTOS.....	55
11.13 CAPÍTULO 4.8. – RESSALTOS NO PISO.....	55

11.14	CAPITULO 4.9 – PORTAS.....	55
11.15	CAPITULO 4.11 – CORRIMÃOS E BARRAS DE APOIO.....	55
11.16	CAPITULO 4.12 – COMANDOS E CONTROLOS.....	55
11.17	CAPITULO 4.13 – ELEMENTOS VEGETAIS	55
11.18	CAPITULO 4.14 – SINALIZAÇÃO E ORIENTAÇÃO.....	55
12.	CONCLUSÃO	566

1. INTRODUÇÃO E ANTECEDENTES

A presente memória descritiva refere-se ao Pedido de Licenciamento para obras de construção nova na Av. da Índia / Rua das Hortas / Rua Praia de Pedrouços para instalação do Museu Judaico de Lisboa.

A instalação do TIKVA - Museu Judaico Lisboa (TMJL) no atual local, em Belém, resultou de um acordo concretizado em protocolo aprovado por deliberação adotada em reunião de Câmara de 21 de dezembro de 2020, no âmbito do qual, e entre outros aspetos, foi aprovada a celebração de um contrato promessa de constituição de direito de superfície a favor da Associação Hagadá, constituída para este efeito, para a construção do futuro Museu Judaico de Lisboa.



C Â M A R A M U N I C I P A L D E L I S B O A
DIREÇÃO MUNICIPAL DE GESTÃO PATRIMONIAL

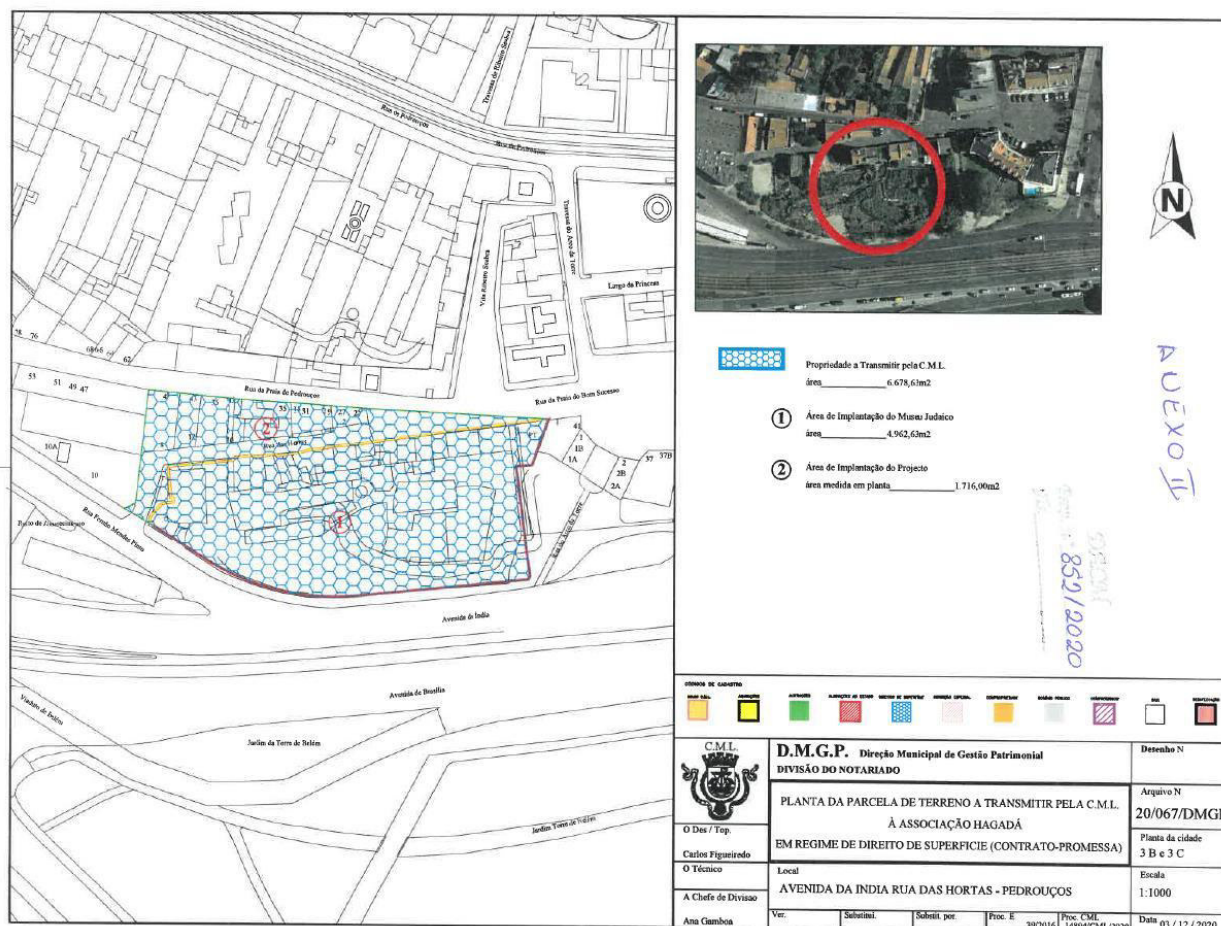
PROPOSTA N.º 852/2020

Assunto: Aprovar submeter à Assembleia Municipal a celebração de contrato-promessa de constituição de direito de superfície a favor da Associação Hagadá, sobre prédios municipais, sítos entre a Avenida da Índia e a Rua das Hortas, na Freguesia de Belém, para construção do futuro Museu Judaico de Lisboa

Pelouro: Património e Cultura

Serviços: Direção Municipal de Gestão Patrimonial (DMGP)

Em reunião da Assembleia Municipal de 2 de Fevereiro de 2021 foi aprovada a celebração do contrato-promessa de constituição de direito de superfície. A planta da Direcção Municipal de Gestão Patrimonial (ver imagem seguinte) delimita a área da propriedade a transmitir pela CML: 6.678,63 m².



A intenção de construir um museu judaico em Lisboa vem dos anos 90 do século passado, tendo como objetivos a divulgação da cultura e história Judaicas em Portugal, desde a antiguidade até à época contemporânea, dirigindo-se quer a nacionais quer aos muitos turistas que procuram o país em busca do seu passado familiar. Para além das exposições de longa duração e temporárias onde se dará a conhecer esse legado, o Museu propõe-se também combater a intolerância étnica e religiosa, através da investigação, divulgação e promoção de eventos de vária natureza, por forma a valorizar as diferenças culturais.

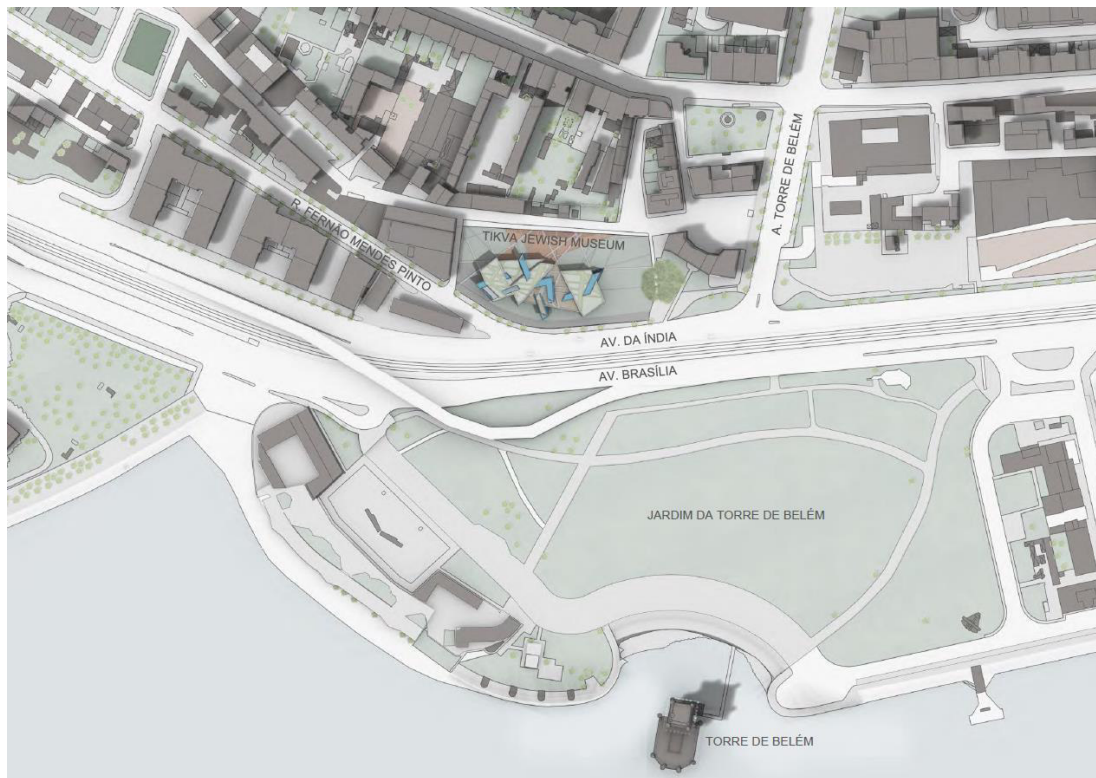
Desde 2012 a Câmara Municipal de Lisboa acolheu o projeto, tendo posteriormente disponibilizado edifícios no Largo de S. Miguel, em Alfama, para esse efeito. Nos anos seguintes, e por diversas vezes, a construção de um Museu Judaico em Lisboa integrou a lista das Grandes Opções do Plano para a Cidade de Lisboa submetidas pelo Executivo à Assembleia Municipal. Por vicissitudes várias, esta intervenção não teve seguimento e foi necessário encontrar uma alternativa.

Entretanto, em 2019, foi criada a Associação Hagadá, entidade privada sem fins

lucrativos, que tem por objeto promover e desenvolver as actividades necessárias à criação, instalação e funcionamento do estatutariamente designado MJL – Museu Judaico de Lisboa, bem como o enriquecimento e preservação do património cultural afecto à mesma, tendo em vista a divulgação da vivência e cultura judaicas e o papel dos judeus portugueses na História da cidade, de Portugal e da diáspora. A 31 de março de 2021 foi assinado, nos Paços do Concelho da Câmara Municipal de Lisboa, um protocolo de colaboração entre o Município e a Associação Hagadá, com vista à criação do Museu Judaico em Belém, pelo qual a CML reconhece a legitimidade de ação da Associação, bem como se compromete à cedência de direitos de superfície do terreno em Belém, além de manter o apoio financeiro ao funcionamento do Museu no montante já previsto para o anterior projeto de Alfama.

O projecto base é da autoria do arquitecto Daniel Libeskind e em co-autoria com o arquitecto Miguel Saraiva no seu desenvolvimento na fase de licenciamento e execução, que assume localmente as responsabilidades autorais legais pelo projecto.

Foi com este enquadramento que se iniciaram as reuniões com os serviços técnicos da DMU e com o Executivo Municipal, no sentido do enquadramento urbanístico do projecto e do cumprimento da regulamentação em vigor e também do acompanhamento dos decisores sobre o desenvolvimento do projecto e das suas características formais e de utilização.

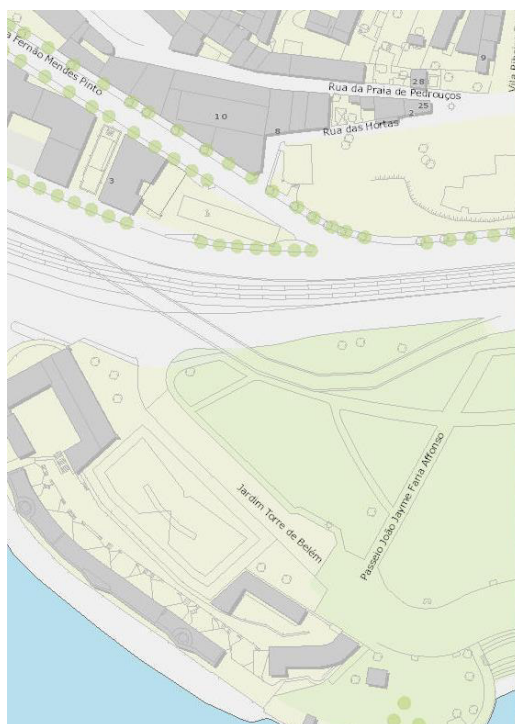


Planta de localização

2. O EXISTENTE

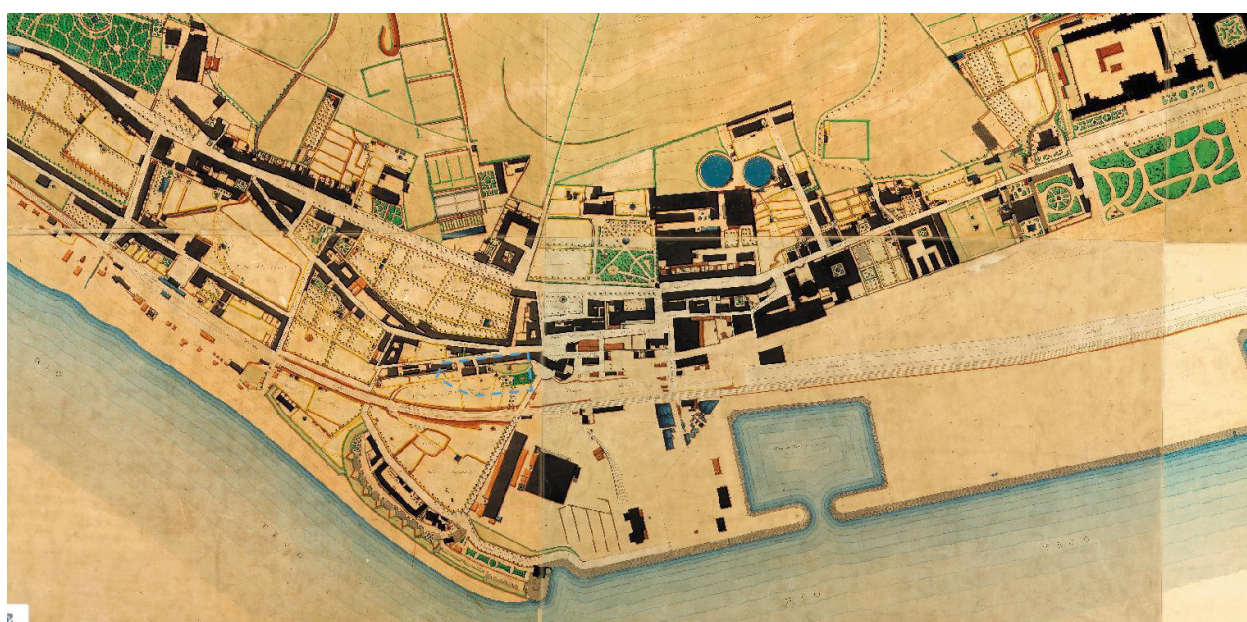
2.1 EVOLUÇÃO URBANA

Através da cartografia histórica, disponível no site da CML, podemos recuar até 1856/58 (planta da cidade de Filipe Folque) para encontrarmos o primeiro registo, ainda que parcial da área de intervenção. Nesta planta podemos ver que o terreno tinha frente para a praia de Pedrouços e para o "caminho de ferro de Cintra" que ali tinha o seu término.

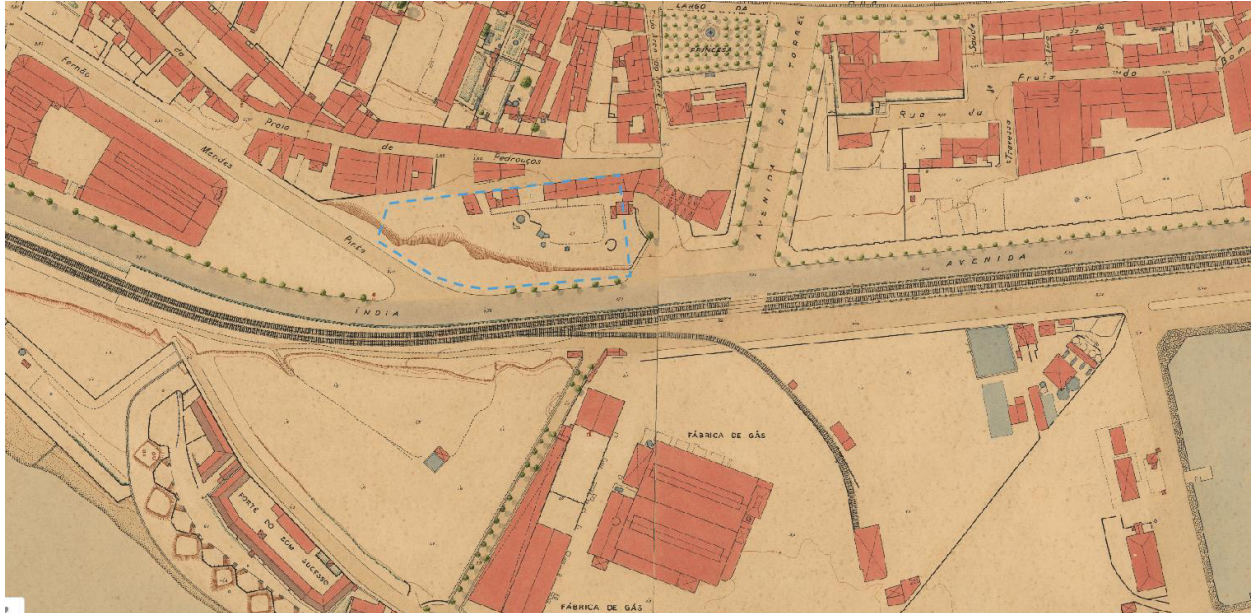


A planta mais alargada e sobreposta à actual, permite ver claramente a frente ribeirinha (ainda sem as áreas de aterro conquistadas ao Rio) e de como se estruturava a envolvente, onde apenas existia casario ao longo da Rua Direita do Bom Sucesso, saída de Lisboa (actual Rua Bartolomeu Dias).

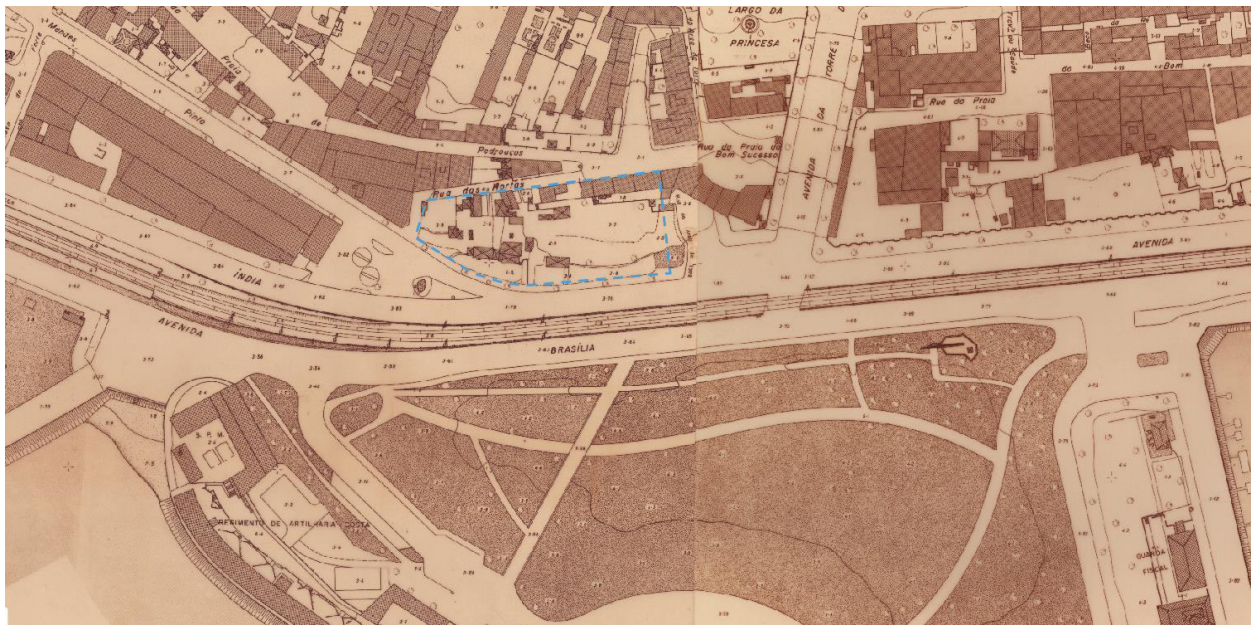
No início do século XX (1911) já se tinham executados os aterros, que permitiriam a continuação da linha férrea e as docas do Bom Sucesso e Pedrouços e de Belém. O terreno para o Museu estava integrado entre uma Quinta com frente construída para Rua da Horta e com a parte agrícola/jardim adjacente à linha férrea.



Planta da cidade 1911 – Silva Pinto – o terreno abrange parte da antiga Quinta da Boa Esperança.

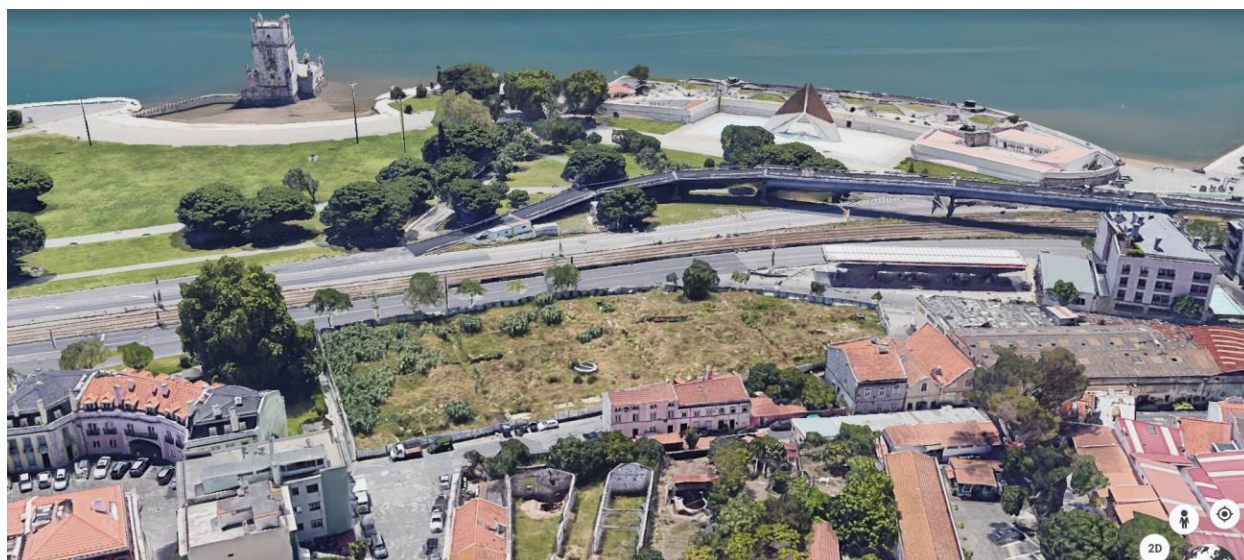


Planta da cidade 1950 – nesta data já se pode observar a abertura da Av. da Índia e a Rua Fernão Mendes Pinto. a Av. Brasília ainda não estava concluída. A Fábrica do Gás ainda se mantém no local.



Planta da cidade 1970 – nesta data já se pode observar a abertura da Av. da Índia e a Rua Fernão Mendes Pinto. a Av. Brasília ainda não estava concluída. A Fábrica do Gás ainda se mantém no local.

Desde final dos anos 60 que a envolvente urbana se encontra estabilizada. As recentes intervenções na Avenida da Índia, adjacentes ao Posto de Abastecimento são a únicas alterações significativas que estabelecem uma altura de 4 pisos na frente até Algés.



Fotografia aérea – Google Earth



Fotografia aérea – Google Earth

2.2 LEVANTAMENTO FOTOGRÁFICO



Fotografia aérea da frente Sul do terreno confinante com a Av. da Índia



Fotografia aérea da frente Norte do terreno com o Rio Tejo a Sul.



Fotografia aérea com vista para Nascente (a rua da Praia de Pedrouços à esquerda na fotografia)



Fotografia aérea com vista para Sul – ao fundo a Torre de Belém.



Rua da Praia de Pedrouços – ao fundo a Torre de Belém.



Rua da Praia de Pedrouços com a Rua das Hortas do lado esquerdo. Frente Norte do terreno.



Avenida da Índia, vista para Nascente. Frente Sul do terreno.



Avenida da Índia, vista para Poente. Frente Sul do terreno.



Rua das Hortas.

3. A PROPOSTA DE INTERVENÇÃO



"Inspira-me criar uma arquitetura que fale às pessoas, que comunique na sua linguagem arquitetónica através da luz, através dos materiais, através do espírito do lugar onde se insere."

Daniel Libeskind

3.1 PRINCÍPIOS GERAIS DA INTERVENÇÃO

Toda a intervenção arquitectónica tem por base um programa funcional, comum na maioria dos edifícios com determinada utilização. Os museus constituem aquele grupo em que o programa se assemelha mais à manufatura artesanal, onde cada um tem uma especificidade própria e encerra uma forma, linguagem e dimensões únicas.

Este museu não é diferente dos outros. Tal como os outros, é único. Mesmo entre os museus judaicos do mundo. Com estes tem em comum a génese do que pretendem mostrar: a vida e obra do povo judeu nos locais onde a sua presença marcou a comunidade local e fez a história merecer ser lembrada e contada.

Daniel Libeskind é um arquitecto com origem europeia, judaica, que emigrou muito novo para os Estados Unidos e sempre relevou, na sua obra, uma grande capacidade de convocar a memória cultural dos povos e dos lugares.

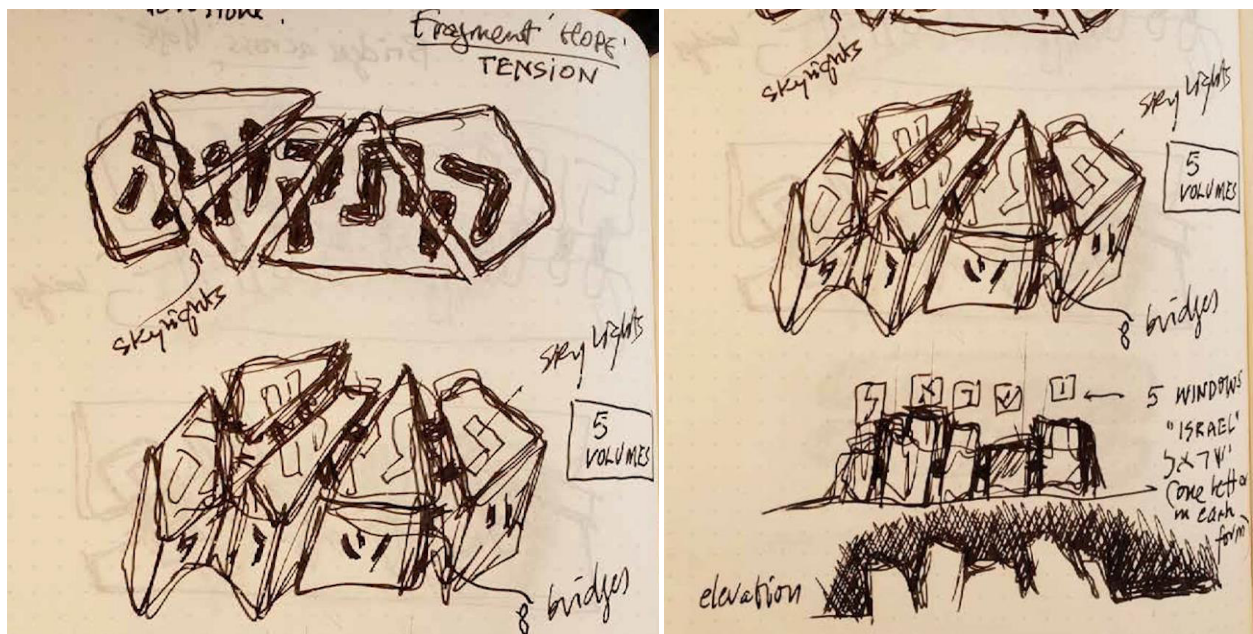
A sua experiência e sensibilidade no entendimento do programa do museu foi essencial. A sua percepção e entendimento da cidade, na sua história e gentes ditou a palavra chave do museu, quer no seu desenho, quer no seu nome: Tikva, que significa Esperança em hebraico.

Da nossa história reteve esta palavra, comum com a história judaica, onde a esperança

é o sentimento que acompanha o caminho deste povo. Lisboa foi por muitas vezes o lugar da esperança. Da partida e da chegada.

Na apresentação do projecto, na assinatura do Protocolo de colaboração para a criação, instalação e funcionamento do TIKVA MJL, Daniel Libeskind, referiu que *"entendo a arte da arquitetura como a arte de aproximar as pessoas. Uma forma social e cultural de comunicação sobre o que nos une e o que partilhamos, sobre como vemos a esperança no futuro."* E é a esperança que encontrou na vida e história dos judeus em geral e dos portugueses em particular que o inspirou nas bases do projecto.

O edifício estrutura-se em cinco volumes que estilizam a palavra Esperança. Sobre os cinco volumes a palavra TIKVA fragmenta-se na forma de paredes inclinadas que dão forma a salas, corredores, pontes, intermediários e clarabóias, criando tensão entre espaços, aberturas, rasgos nos volumes permitindo a entrada de luz e encaminhando os olhares para pontos bem definidos na envolvente.



Numa aparente fragmentação volumétrica, à semelhança da imagem da cidade, os diferentes corpos formam um único elemento, unido por pontes que mantêm agarradas as letras e a esperança de que o Museu quer ser um elemento simbólico.

3.2 ENQUADRAMENTO URBANO

Ao desenvolvimento urbano que acompanhava, serpenteando, a margem do rio sucedeu-se a ocupação da colina de Belém num modelo mais racional e geométrico. Este desenho urbano assentou num conjunto de eixos pré-existentes que acabaram por influenciar a forma e o desenho de planeamento.

A Av. da Torre de Belém é o principal eixo estruturante desta nova zona da cidade do séc. XX. Unindo, visualmente e morfológicamente, a Capela de São Gerónimo (séc. XVI) à Torre de Belém (séc. XVI) estabelece-se um eixo marcado de simbolismo pois é à capela que a torre está orientada ainda que esta esteja orientada rigorosamente ao Forte de São Julião da Barra (séc. XVI/XVII) marcando a entrada e a saída do Rio.

Assente numa base concêntrica, foram sendo criados outros eixos e enfiamentos novos que partindo da parte alta da colina fazem a ligação à actual avenida da Índia.

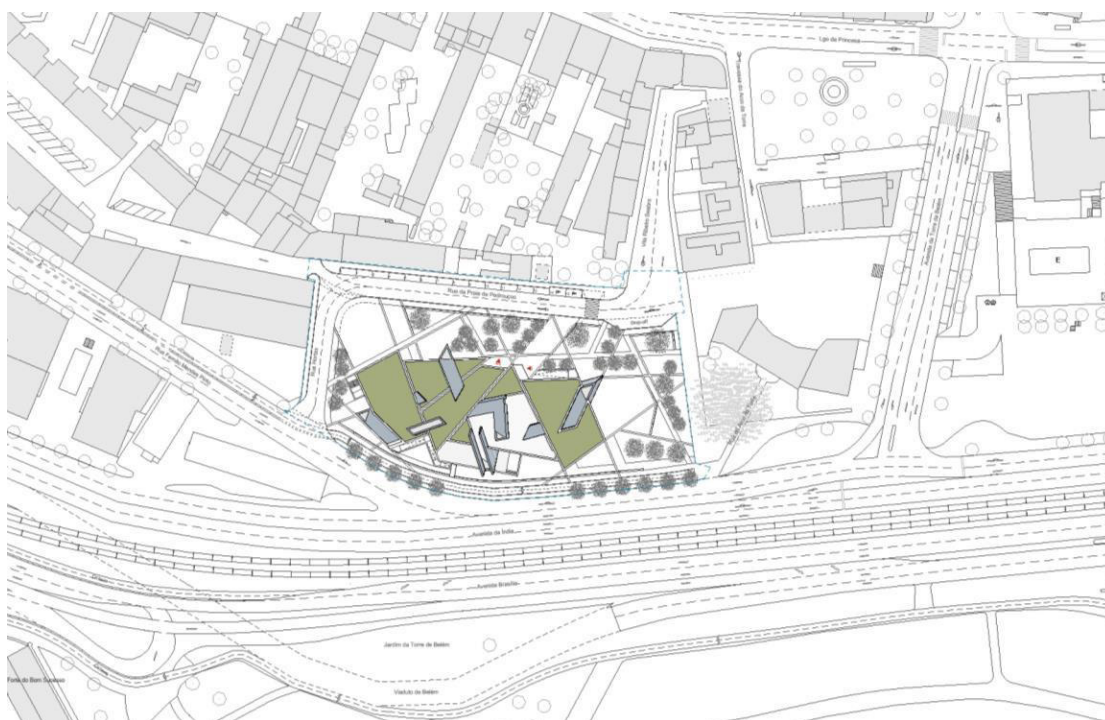
A proposta que se apresenta procura, da mesma forma, os eixos e as linhas de força do local, afirmando-se também como um elemento estruturante do lugar, quer pelo seu uso, quer pela sua dimensão como equipamento, quer pela sua imagem e arquitectura.

A volumetria proposta enquadra-se nas alturas dos edifícios habitacionais envolventes, com alturas de fachada variando entre os 10,40m e os 15,25m.

A estrutura fragmentada dos volumes do edifício, os seus planos e linhas estruturantes, são marcados nos pavimentos e arranjos exteriores, reforçando a sua leitura de edifícios agarrados à terra e dela resultante como emergindo do seu interior.

Apesar de fragmentado o edifício assume-se como peça única e frente de rua extensa, tal como todos os equipamentos ao longo da frente ribeirinha ocidental: da Fundação e Centro Champalimaud, Centro Cultural de Belém, Museu Nacional dos Coches, Museu de Arte Arquitectura e Tecnologia, até à Cordoaria Nacional.

O Museu passará a integrar o percurso pedonal e eixo cultural que começa no Museu dos Coches, atravessa os jardins Afonso de Albuquerque e Vasco da Gama, a Praça do Império, o percurso interior do CCB, a Rua Lagoa Henriques a praça da Casa do Governador até à rua da Praia do Bom Sucesso onde se localiza.



Planta geral de implantação

3.3 ORGANIZAÇÃO FUNCIONAL

A estrutura funcional do Museu obedece a um programa complexo, marcado pela inexistência de estacionamento no seu interior por razões de segurança. O estacionamento na envolvente apenas existe na Rua da Praia de Pedrouços.

O edifício tem 3 pisos acima do solo e um piso abaixo do solo e o programa abrange 3 grandes áreas funcionais:

- Áreas para exposições;
- Áreas de serviço e apoio ao funcionamento do Museu;
- Áreas de restauração.

As áreas para exposições abrangem as grandes salas (8salas), a sala multiusos e seus acessos.

As áreas de serviço e apoio ao funcionamento, incluem partes de utilização pública e de utilização privadas. Pertencem às partes privadas: a área administrativa, arquivos, armazéns e cofre/espólio, áreas técnicas, centro de investigação e pertencem à parte pública a loja, instalações sanitárias e sala de aula.

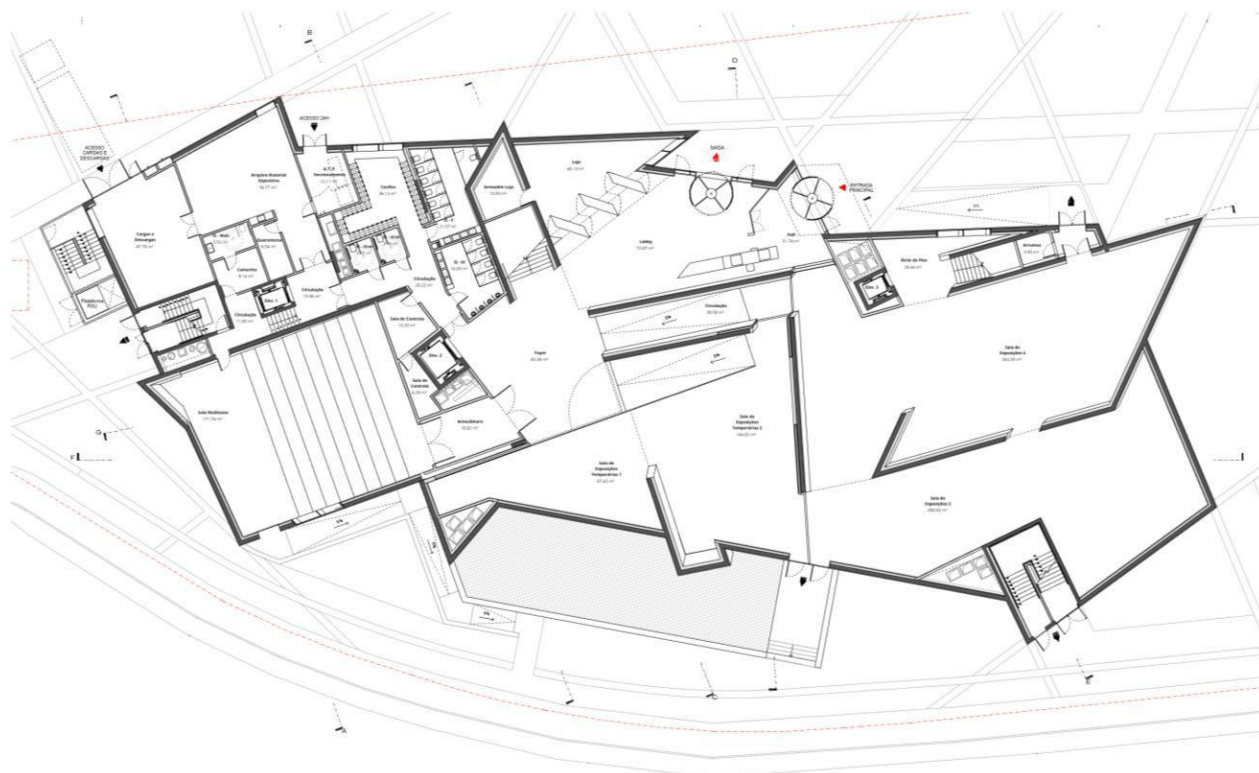
A área de restauração localiza-se no último piso e tem 3 espaços de refeições interiores e um terraço de apoio com utilização descoberta.



Planta piso -1

Neste piso localizam-se:

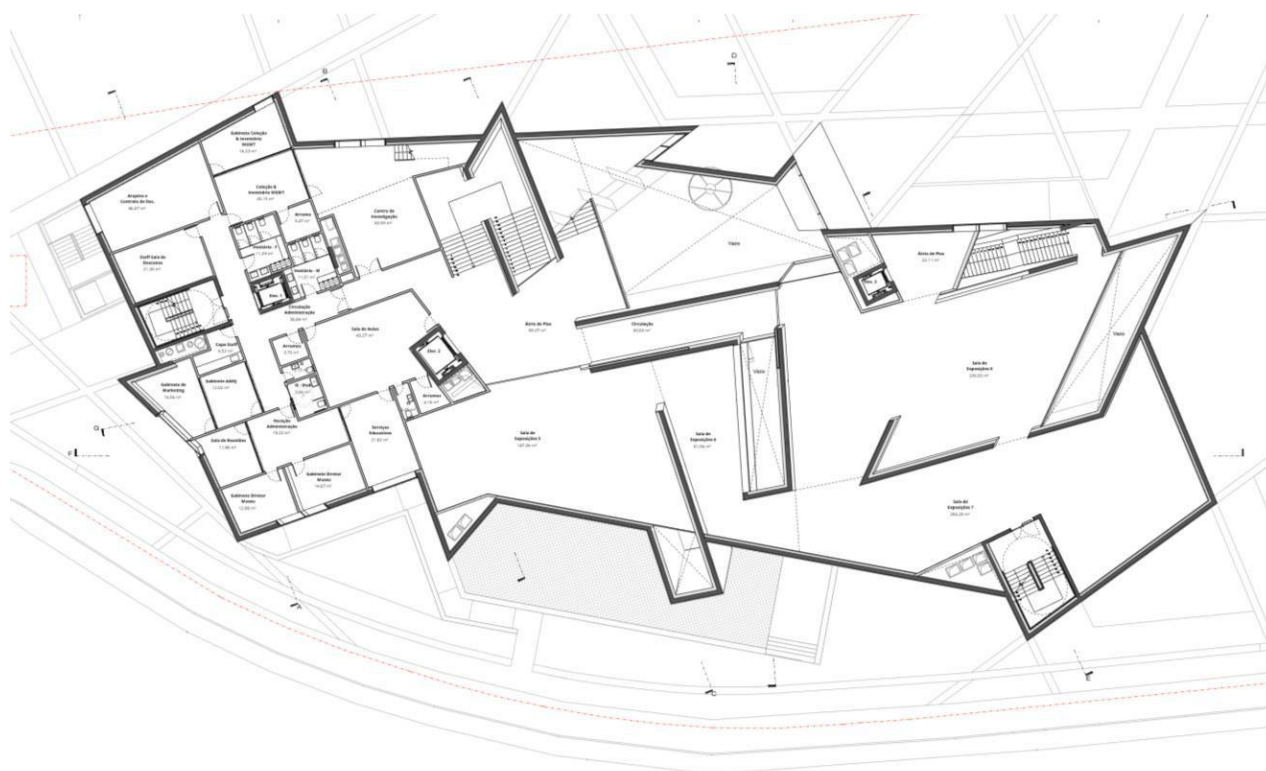
- Área técnicas do sistema de AVAC;
- Áreas técnicas gerais;
- Arquivo de Material Expositivo;
- Compartimento RSU;



Planta piso 0

Neste piso localizam-se:

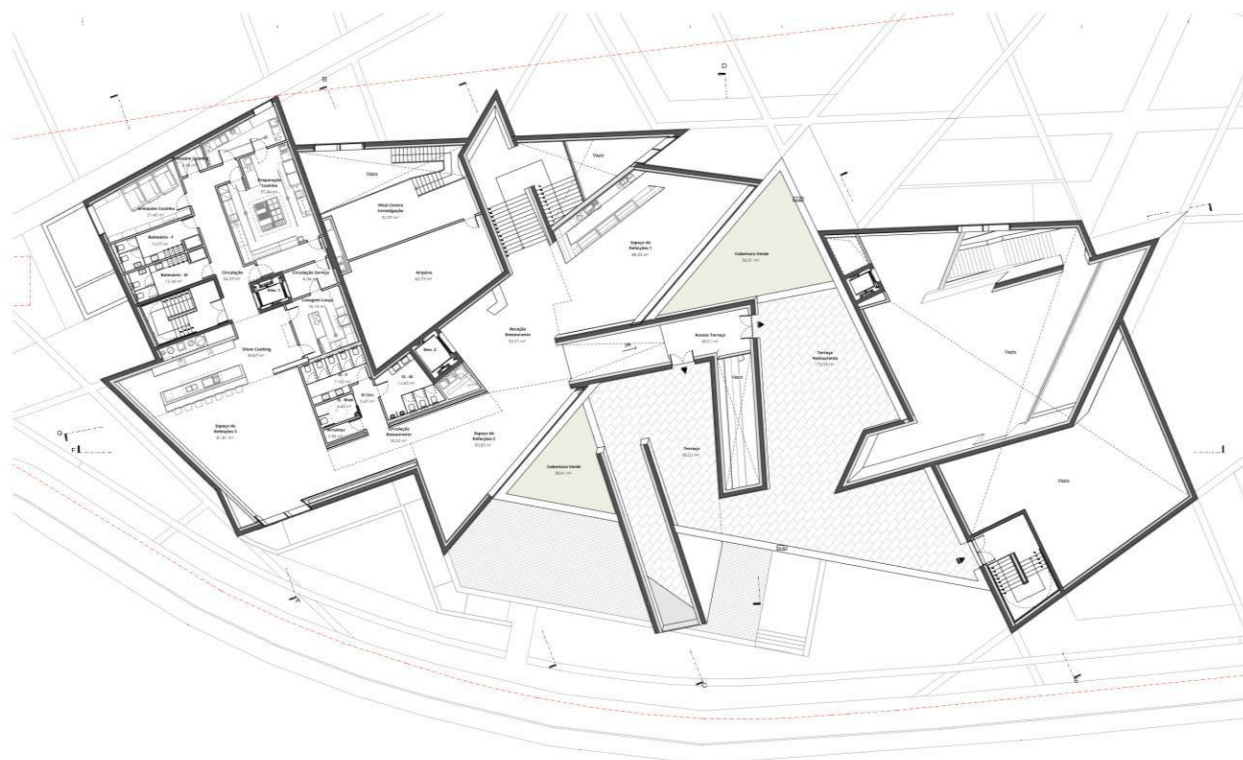
- Lobby de entrada;
- Loja;
- Instalações sanitárias públicas;
- Salas de exposição;
- Sala multiusos;
- Cargas e descargas;
- Serviços administrativos.



Planta piso 1

Neste piso localizam-se:

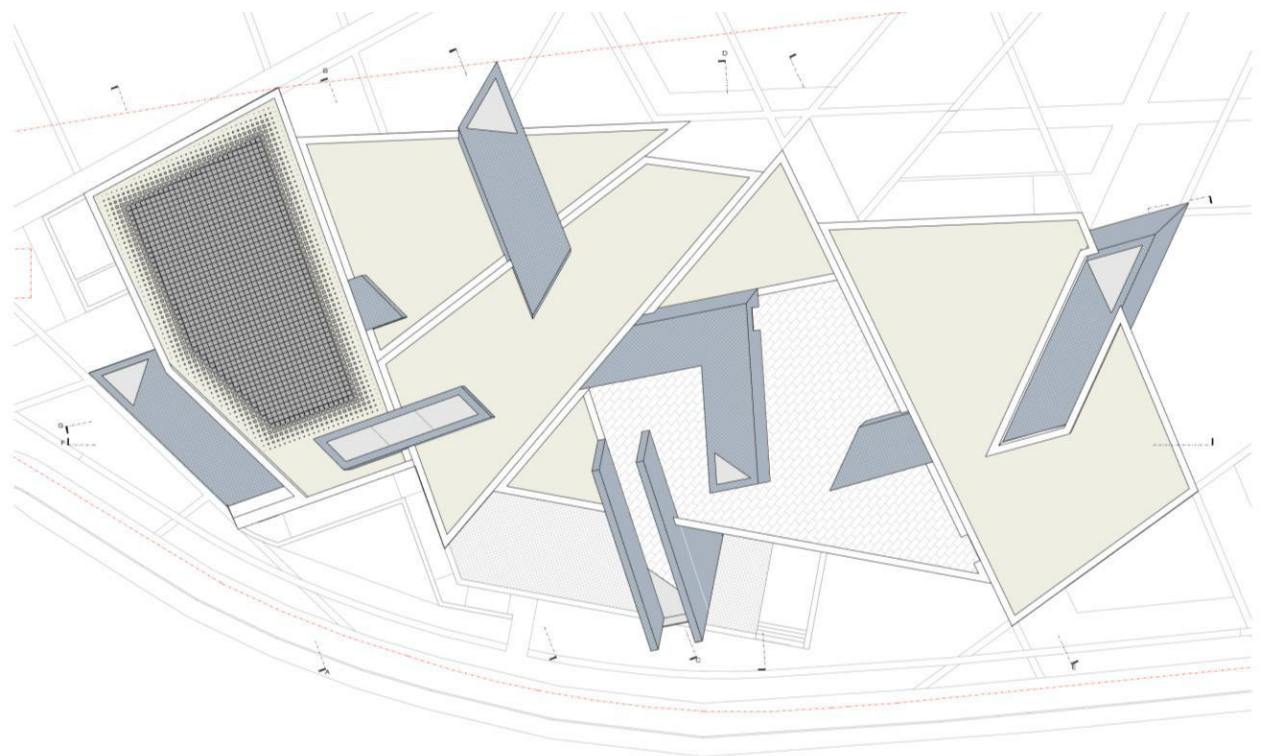
- Salas de exposição;
- Serviços administrativos / gabinetes da Direcção;
- Sala de aulas;
- Centro de Investigação;
- Arquivo.



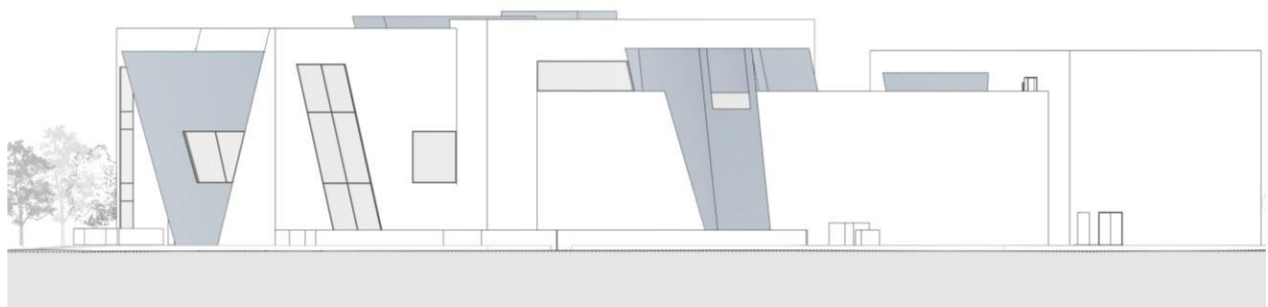
Planta piso 2

Neste piso localizam-se:

- Serviços de restauração:
 - Salas de refeição interiores;
 - Instalações sanitárias públicas
 - Terraço com esplanada;
 - Cozinha;
- Centro de Investigação (cont.);



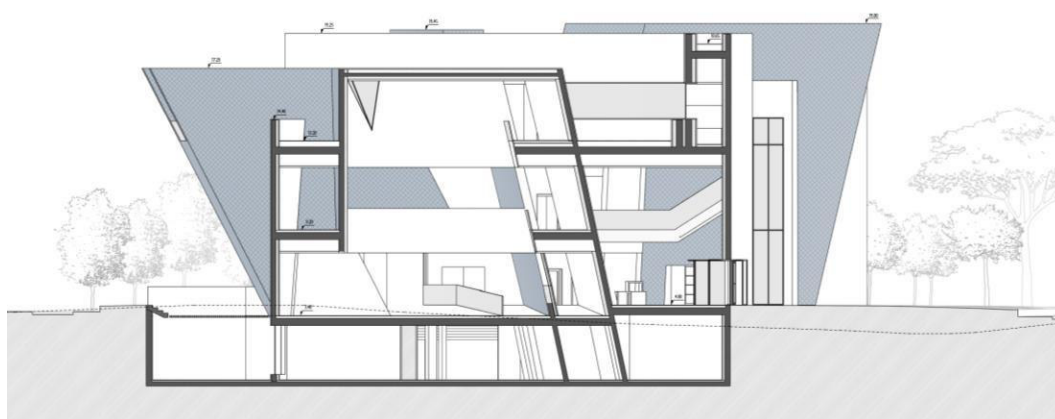
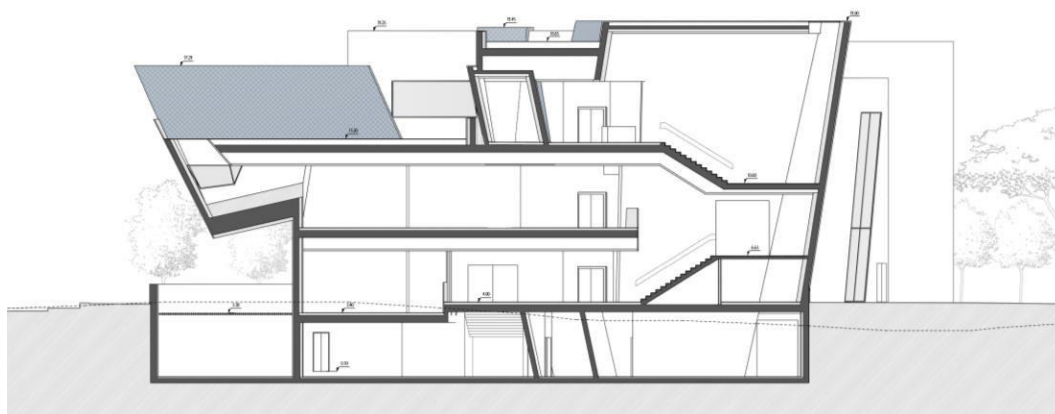
Planta de Coberturas



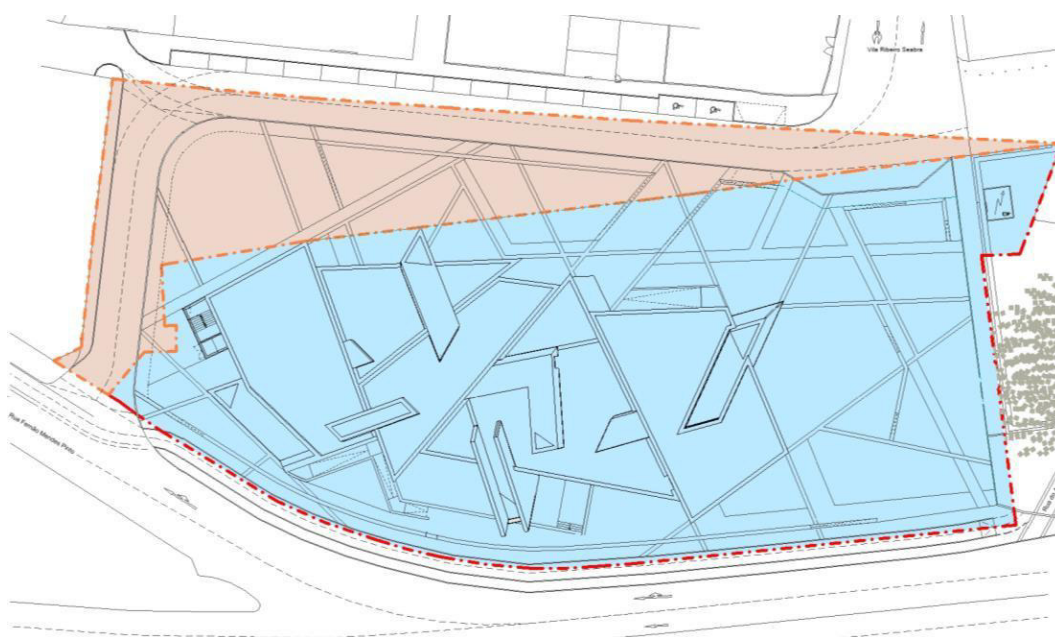
Alçado Sul



Alçado Norte



Cortes transversais



A Azul a **Fase 1** e a Bege a **Fase 2** - o faseamento resulta da disponibilidade do acesso ao terreno da fase 2 que se encontra actualmente ocupado com construções.

3.4 CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DA CONSTRUÇÃO NO EXTERIOR

Os materiais e acabamentos a utilizar são os correntes na cidade.

Os revestimentos das fachadas são de dois tipos: reboco com acabamento estanhado liso na cor branco e azulejo cerâmico na cor azul, do tipo “Viúva Lamego”.

A caixilharia é em alumínio anodizado à cor antracite, com vidro incolor, duplo, temperado e laminado.

Nas peças desenhadas encontram-se marcadas as áreas com os acabamentos e materiais aqui descritos.

3.5 PAISAGISMO

O espaço aberto ao redor do edifício é ajardinado, usando tipos de plantas locais. Um padrão de linha derivado da geometria do edifício separa campos de arbustos herbáceos e enrelvamentos com árvores em áreas pavimentadas.

A área de entrada será pavimentada com pedras locais. A área leste do edifício é dominada pela árvore classificada na propriedade Arco da Torre. Além do terraço pavimentado, os telhados serão verdes e retentores de água.

O projeto centra-se na criação de um espaço público associado ao museu, assegurando o seu enquadramento, integração e articulação com a malha existente, nomeadamente ao nível da rede pedonal, viária e ciclável, garantindo a acessibilidade a este novo ponto de referência da cidade.

A parcela alvo da presente proposta encontra-se atualmente vedada, baldio. Por sua vez, e de forma a assegurar a relação do museu com as áreas circunjacentes, abrindo o espaço desde a colina até ao rio, a intervenção estende-se ao limite com a envolvente, com a supressão do conjunto edificado entre a rua da Praia de Pedrouços e a rua das Hortas.

A área de intervenção apresenta-se delimitada pela avenida da Índia a sul; a poente pela rua Fernão Mendes Pinto e núcleo de edifícios que se estende até à rua da Praia de Pedrouços, com a qual confina a norte; e a nascente pelo conjunto habitacional que antecede a avenida da Torre de Belém.

A proposta tem como objetivo a criação de um espaço agradável de entrada no museu e que convide à sua fruição, numa simbiose com as linhas da arquitetura e com o próprio conceito do edifício, assente no termo Tikva – que em hebraico significa esperança – com referências subtis à cultura judaica ao nível da estrutura verde.

De um modo geral, a área de implantação do Tikva Jewish Museum apresenta-se como

um espaço bastante aplanado, desenvolvendo-se sensivelmente às cotas 3.00-3.50. Por sua vez, o terreno no interior da área da parcela tem uma suave modelação, que varia entre os 2.00 e os 4.00.

Propõe-se a implementação de um projeto adaptado ao território e à sua conjuntura, trabalhando com os elementos condicionantes, como é a proximidade ao rio Tejo e a sua localização num dos pontos mais baixos da cidade, desenvolvendo-se a proposta de forma a acompanhar a topografia em presença e tendo a arquitetura como referência, servindo os respetivos acessos nos seus diferentes níveis.

Referem-se assim os seguintes pontos como fundamentais na definição do projeto:

- > A avenida da Índia constitui um eixo de distribuição importante, estabelecendo um ponto de ligação e amarração da proposta;
- > A rua da Praia de Pedrouços apresenta-se também como um eixo a manter, sendo alvo de obras de beneficiação para servir o principal acesso ao museu;
- > A continuidade dos percursos pedonais já implementados para o interior da área de intervenção – e a sua otimização – procurando ainda a abertura para as áreas adjacentes;
- > A integração do percurso ciclável existente nesta zona, garantindo a acessibilidade através de um meio de mobilidade suave e ligando aos circuitos já implementados na envolvente;
- > Como descrito, a planura da área de intervenção, associada à localização numa zona de baixa – moderada a muito elevada vulnerabilidade às inundações de acordo com o PDML – representa um tema sensível do ponto de vista da drenagem, influenciando na estruturação do espaço, tanto ao nível da altimetria como na definição de áreas verdes, prevalecendo uma estratégia que permita não sobrecarregar a rede de águas pluviais;
- > Tendo esta questão como premissa no desenvolvimento da proposta, prevê-se a implantação da arquitetura numa zona de plataforma que se estabelece a uma cota sensivelmente mais alta relativamente à envolvente do projeto, sobrelevando o edifício e procurando salvaguardá-lo em caso de cheia, com pendentes na direção oposta ao museu;
- > A proposta de sobrelevar o edifício, para além da finalidade do ponto de vista da drenagem, tem ainda um objetivo que se prende com a segurança do espaço, criando uma barreira sólida mas subtil contra a possibilidade de intrusão por parte de veículos hostis. Ao longo do espaço, nomeadamente na frente com os arruamentos envolventes, são propostos muretes com a função de dissuasores,

constituindo peças integradas no desenho da proposta que proporcionam ainda pontos preferenciais de estadia;

- > Importa referir a presença de dois poços na área de intervenção, que terão de ser desativados para o desenvolvimento da presente proposta.
- > De grande relevância é a proximidade à Torre de Belém, imóvel classificado como Monumento Nacional e Património Mundial da UNESCO, encontrando-se a área de intervenção abrangida pela respetiva Zona Especial de Proteção (ZEP);
- > Por fim, importa ainda salientar a existência de um exemplar isolado da espécie *Platanus hybrida* a nascente do projeto, integrando a listagem do Arvoredo de Interesse Público, classificado através do Despacho N.º 8495/2018, D.R. 2.ª série – N.º 169, de 3 de setembro de 2018, e cuja Zona Geral de Proteção abrange o flanco este da área de intervenção, condicionando determinadas intervenções nesta zona à autorização prévia do ICNF, I. P.

Ao longo da área envolvente ao museu garante-se a continuidade do passeio público, permitindo a articulação com os espaços existentes. O passeio público estender-se-á a toda a envolvente da área de intervenção, permitindo o acesso a partir dos principais pontos-chave e o atravessamento da mesma.

Refere-se ainda o prolongamento da ciclovia existente na rua Fernão Mendes Pinto ao longo do limite sul da área de intervenção, para nascente. A acompanhar a ciclovia propõe-se uma faixa verde de proteção a esta pista, dado o nível de tráfego na avenida da Índia. Esta faixa verde será compassada por um alinhamento de árvores de pequeno porte – *Prunus dulcis* – introduzindo um apontamento de cor e não interferindo com a leitura do novo edifício.

Como referido anteriormente, a estruturação da envolvente ao museu tem como premissa a criação de um espaço seguro, assente numa solução subtil e integrada na proposta que impeça a aproximação de veículos hostis ao edifício. Desta forma, salvaguardando uma largura afeta ao passeio público ao longo do limite da praça do museu, são previstos muretes que permitem sobrelevar o edifício cerca de 0.40m em relação à envolvente. Estas estruturas permitem a criação de pontos de estadia, servindo de bancos, constituindo simultaneamente elementos dissuasores que, a par da proposta de exemplares arbóreos, concorrem para a proteção do museu.

O museu estabelece-se numa matriz verde, integrando percursos que permitem encaminhar os visitantes para os principais pontos de acesso ao edifício, evidenciando as linhas da arquitetura através da estereotomia do pavimento e enfatizando a relação com o espaço exterior.

De referir que se pretende que as zonas de circulação pedonal sejam desprovidas de qualquer obstáculo à passagem dos utilizadores do espaço, nomeadamente no que se refere a indivíduos que apresentem mobilidade reduzida.

No alinhamento da entrada do museu é proposta uma área pavimentada mais ampla, de forma a comportar a maior afluência de pessoas. Esta constituirá a praça de chegada ao Tikva Jewish Museum, enquadrada por exemplares de árvores de referência que aludem ao Antigo Testamento e ao vínculo com a cultura judaica, denotando a sua importância.

São propostas grandes bolsas relevadas, que permitem uma apropriação mais informal, com uma suave modelação virada para o museu para estadia, permitindo contemplar os volumes da arquitetura e tirando partido da sua orientação a sul, convidando ao seu usufruto. Propõem-se também espaços ajardinados com espécies de maior porte, herbáceo-arbustivas, num jogo de volumes do coberto vegetal. Como referido, a proposta de exemplares arbóreos ao longo da área de intervenção - *Olea europaea* var. *europaea*, *Pinus pinea* e *Punica granatum* - concorre também para uma maior dinâmica do espaço, contrariando a planura desta zona. Para além de contribuir para a qualidade visual e estética desta área, tornando-a menos árida, a vegetação arbórea assegura o devido ensombramento do espaço e permite um maior conforto bioclimático.

As coberturas do museu serão ajardinadas, propondo-se maioritariamente uma mancha herbácea uniforme de modo a enfatizar e enquadrar os volumes do edifício que revelam o termo Tikva. Nas coberturas adjacentes ao terraço do restaurante são propostas manchas herbáceas e arbustivas com diversas espécies, distinguindo este espaço da restante cobertura verde e de forma a tornar a área do terraço mais atrativa.

4. QUADRO DE ÁREAS

Área Intervenção Total	7 592,15 m ²
Área da Parcela (Fase 1)	4 962,63 m ²
Área de Cedência (Fase 1)	602,63 m ²
Área da Propriedade (Fase 1)	4 360,00 m ²
Área de Implantação	2 000,00 m ²
Área de Logradouro (Fase 1)	2 360,00 m ²
Área Bruta de Construção	6 055,64 m ²
Superfície de Pavimento	4 392,36 m ²
Altura da Fachada	15,25 m
Altura da Edificação	15,80 m
Volumetria do Edifício	22 841,864 m ³
Nº de Pisos acima da cota de soleira	3
Nº de Pisos abaixo da cota de soleira	1

4.1 QUADRO DE ÁREAS FUNCIONAIS (SUPERFÍCIE DE PAVIMENTO)

CAVE

Áreas de serviço e apoio ao funcionamento do Museu	315,57 m ²
--	-----------------------

PISO 0

Áreas para exposições	1230,51 m ²
Áreas de serviço e apoio ao funcionamento do Museu	492,12 m ²

PISO 1

Áreas para exposições	881,18 m ²
Áreas de serviço e apoio ao funcionamento do Museu	590,55 m ²

PISO 2

Restauração	556,59 m ²
Áreas de serviço e apoio ao funcionamento do Museu	325,84 m ²

TOTAL	4392,36 m²
--------------	------------------------------

5. PLANO DIRECTOR MUNICIPAL E REGULAMENTAÇÃO APLICÁVEL

Os instrumentos de gestão territorial em vigor nesta área da Cidade e a legislação geral, que balizaram a solução proposta, são os seguintes:

- > Plano Diretor Municipal de Lisboa (PDML);
- > Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Lisboa (RMUEL);
- > Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU).

O terreno localiza-se na malha consolidada de Lisboa com a qualificação de Espaços Centrais e Residenciais a consolidar e inserido geograficamente em várias zonas de proteção de Imóveis.

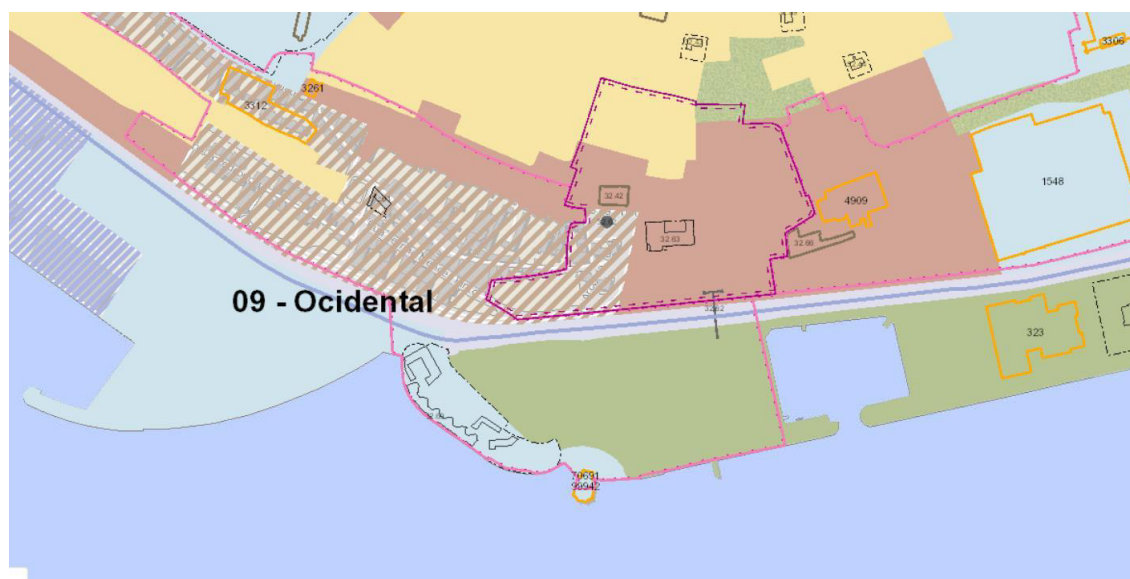
Nos pontos seguintes é analisado em detalhe o enquadramento da pretensão no PDM e na legislação em vigor aplicável.

5.1 ENQUADRAMENTO NO PDM

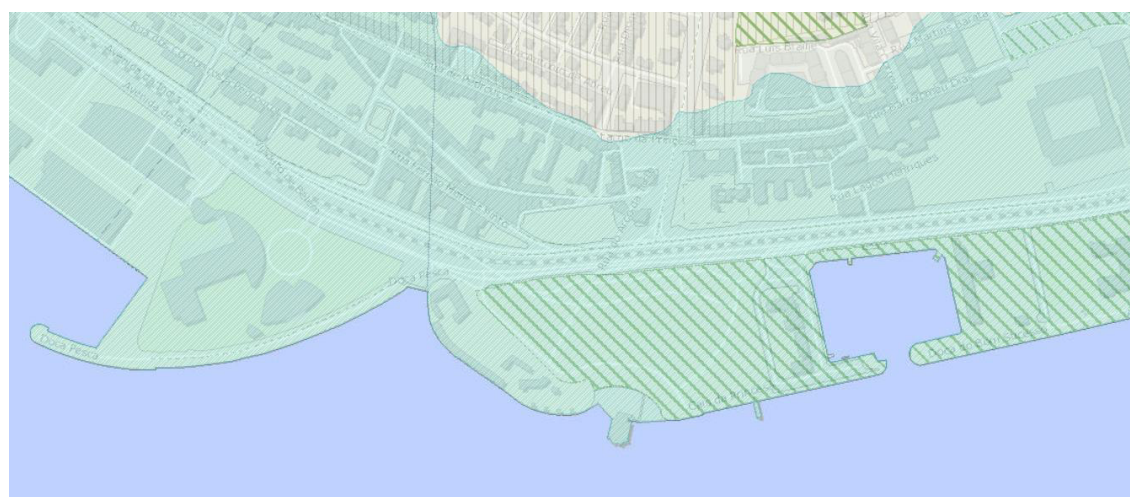
O **Plano Diretor Municipal de Lisboa** (PDML) foi aprovado na sua Primeira revisão em reunião da Assembleia Municipal de 24 de julho de 2012 (Deliberação n.º 46/AML/2012 e Deliberação n.º 47/AML//2012) e publicada em DR de 30 de agosto de 2012.

Através da declaração de Retificação nº 703/2020, o PDM é alterado por adaptação nos termos do RJIGT.

De acordo com a Planta de Ordenamento – Qualificação de Espaço Urbano, o local de intervenção insere-se na categoria de “Espaços Centrais e Residenciais a consolidar”, aplicando-se os artºs. 58 a 60º do PDM. De acordo com estes artigos do PDM, a execução do Plano realiza-se no âmbito de unidades de execução. No entanto, em 2016 e mais recentemente em 2020, a Câmara decidiu pelo enquadramento da presente situação nas exceções previstas no artº 58 do PDM, tornando a mesma desnecessária (como se referirá mais adiante). O local da intervenção está também numa zona de **Nível Arqueológico II** o que quer dizer que a probabilidade de haver vestígios arqueológicos é elevada.



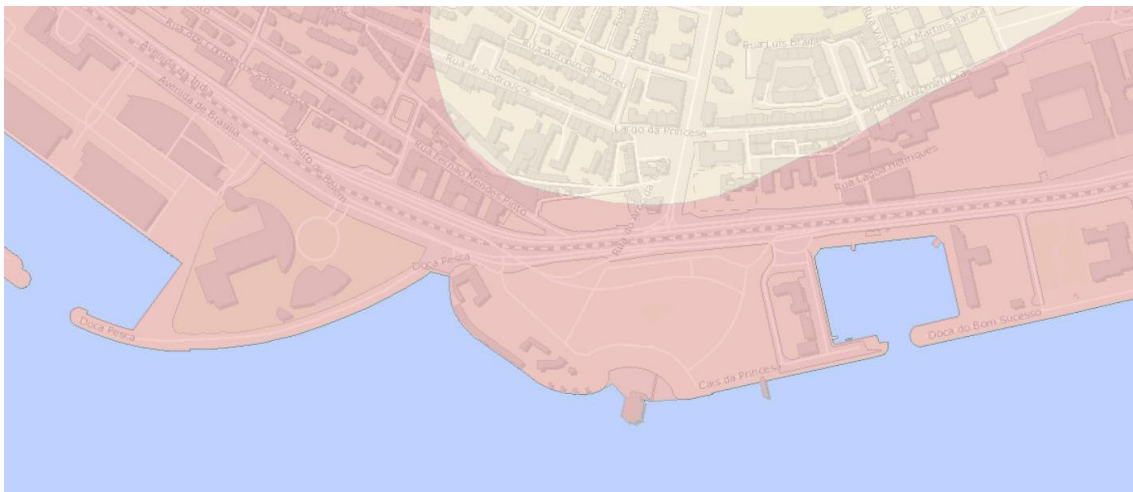
Planta de Ordenamento do PDM – Qualificação do Espaço



Planta de Ordenamento do PDM – Estrutura Ecológica Municipal



Planta de Ordenamento do PDM – Riscos Naturais I



Planta de Ordenamento do PDM – Riscos Naturais II

O enquadramento do presente projeto no PDM teve em consideração: :

- Planta de Qualificação do Espaço Urbano:
 - Espaços Centrais e Residenciais a Consolidar, que corresponde a malhas urbanas a reconverter urbanística e funcionalmente, encontrando-se qualquer operação urbanística sujeita ao cumprimento do preceituado nos artigos 58º a 60º do regulamento do PDM.
 - UOPG 09 Ocidental.
- Nível arqueológico II, que corresponde a áreas de potencial valor arqueológico

elevado onde os projetos de operações urbanísticas que impliquem qualquer impacto ao nível do subsolo são acompanhados, obrigatoriamente, de plano de trabalhos aprovado pelo órgão competente da administração central (Art.º 33º) Planta de Estrutura Ecológica Municipal:

- Sistema de Corredores Estruturantes (nº 3 do Art.º 12º do RPDM)
- Sistema Húmido (Art.º13º do RPDM) Outras componentes ambientais urbanas
- Sistema de Vistas, em Sub-Sistema de Frente Ribeirinha - Sector Ocidental (Art.º 17º e 18º do RPDM)
- Zonamento acústico - zona mista (Art.º 21º do RPDM)
- Planta de Riscos Naturais Antrópicos I
 - Suscetibilidade ao efeito de Maré Direto (Art.º 22º do RPDM)
 - Vulnerabilidade às Inundações - Muito elevada na quase totalidade da parcela e moderada na faixa sul, junto à Av. da Índia (Art.º 22º do RPDM) Planta de Riscos Naturais Antrópicos II
 - Vulnerabilidade sísmica dos solos - Muito elevada na quase totalidade da parcela e baixa na faixa norte (Art.º 24º do RPDM); Planta de condicionantes de infraestruturas
- Abrange área cujo subsolo comporta infraestruturas de drenagem de águas residuais da rede principal do sistema de drenagem (Art.º 36º do RPDM)
- Zonamento de estacionamento - zona D (artigos 74º, 75º e ANEXO X do RPDM)
- Encontra-se abrangido pela Interseção a Estudar Prioritariamente - Planta de Acessibilidades e Transportes
- Zona de Servidão do Aeroporto Humberto Delgado, condicionante que determina sujeição a parecer da Autoridade Nacional de Aviação Civil - ANAC, se a cota máxima absoluta de construção for igual ou superior a 245m
- Zona Especial de Proteção (ZEP) da Torre de São Vicente de Belém, imóvel classificado como Monumento Nacional, pelo que uma operação urbanística de construção está sujeita a parecer vinculativo a emitir pela Direção Geral do Património Cultural (DGPC)
- Zona de Proteção a um exemplar arvoredo de Interesse Público (uma parte do terreno junto à Rua do Arco da Torre) sujeito a parecer do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF, IP)

Dadas as características específicas do Museu, há que avaliar a respetiva intervenção

em face do previsto no PDM. Atentas as condicionantes existentes neste local há 2 matérias relevantes que têm de ser ponderadas, para que se verifique o enquadramento da intervenção no PDM:

- a) A ponderação da necessidade de delimitação de uma Unidade de Execução;

O enquadramento no sistema de vistas e respetivo subsistema da frente ribeirinha. A ponderação deve ter em conta os antecedentes que levaram à escolha deste local e os protocolos assinados.

O local acordado, com a CML e a Santa Casa da Misericórdia, para a construção do Museu Judaico tem, no âmbito do PDM, um enquadramento específico que condiciona o licenciamento do projecto a decisões prévias da Câmara Municipal.

Os condicionamentos estão ligados ao facto de se tratar de um espaço urbano não consolidado e à proximidade do rio.

Para implantar o Museu Judaico importa, portanto, face ao enquadramento no PDM, ter em conta estas duas situações:

- a) A primeira tem a ver com o facto de o local se encontrar classificado como "**Espaços Centrais e Residenciais a consolidar**", o que implica que a eventual necessidade de delimitação de uma Unidade de Execução seja enquadrada no âmbito dos artigos 58.º a 60.º do PDM, antes de se proceder ao licenciamento da construção (artº 58º do RPDM);
- b) A segunda refere-se ao Sistema de Vistas, em **Sub-Sistema de Frente Ribeirinha** (artº 18º do RPDM) que tem como condicionante, entre outras, o facto de as edificações não poderem constituir frentes contínuas de dimensão superior a 50m.

Quanto a ambas as situações acima descritas, considerou-se o enquadramento do projeto nas exceções, previstas no PDM, que viabilizam a intervenção desde que se cumpram as condicionantes e procedimentos previstos no seu regulamento.

A possibilidade da aplicação das exceções tem os seguintes requisitos, a saber:

- I. **Unidade de Execução** – nos termos do nº 5 do art.º 58, quando "(...) a Câmara Municipal considere que as soluções propostas asseguram uma correta articulação formal e funcional com o espaço consolidado e não prejudicam o ordenamento urbanístico do espaço a consolidar(...) e (...) a operação urbanística diga respeito a parcelas situadas em **contiguidade com o espaço consolidado**, com exceção dos espaços verdes, ou com áreas que tenham adquirido características semelhantes a este através de ações de urbanização ou edificação (...)" a implementação do PDM pode fazer-se sem o recurso ao procedimento da Unidade de Execução.

É o presente caso. E por esta razão já em 2016 e mais recentemente em 2020, a Câmara decidiu pelo enquadramento da presente situação nas exceções aqui previstas (processo 6405/EXP/2020).

- II. **Frente Ribeirinha** – nos termos da alínea b) do ponto 2 do art.º 18º “(...) *Os novos edifícios e as obras de ampliação, nos arruamentos que formem um ângulo igual ou inferior a 45 graus com a margem do rio, têm que respeitar os enfiamentos visuais preexistentes a manter e não podem constituir frentes contínuas de dimensão superior a 50m (...)*”

É o presente caso quanto ao enquadramento do terreno. Contudo, o programa do museu implica a constituição de um edifício com uma frente com mais de 50m – cerca de 80 m -, para assim poder ter espaços com dimensão suficiente para responder ao programa muito específico e apresentado à Câmara Municipal. Entendeu a Câmara Municipal e a Associação que o terreno original em Alfama embora tivesse uma localização simbólica relevante – próximo da Rua da Judiaria – os edifícios disponibilizados pela CML tinham uma dimensão muito reduzida para o programa e material de exposição existente.

A procura de um novo terreno levou a orientar-se para a zona ocidental da cidade onde a CML tem vindo a promover como eixo cultural e aí localizar equipamentos culturais criando uma mais valia relevante para a zona. Recentes intervenções – Museu dos Coches, Museu MAAT, Quake (centro do Terramoto de Lisboa), e outros – levaram à procura do terreno com as características necessárias.

O terreno encontrado obrigou a um acordo da CML com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, proprietária de parte do terreno.

A dimensão e forma do terreno, a proximidade de uma árvore protegida e o enquadramento com outras edificações na envolvente, condicionou a forma e a implantação do edifício. Por outro lado, também o enquadramento volumétrico na zona limitou a altura do museu que poderia permitir que não se ultrapassasse uma frente com 50m de comprimento.

Estas condicionantes e a não existência de terrenos neste eixo urbano, determinaram a necessidade de o edifício se desenvolver com uma frente superior a 50 metros. Estas são condicionantes importantes, mas independentemente delas a necessidade de desenvolver o projecto museológico em dois pisos por via do acervo a mostrar e dos espaços que se pretendem criar, obriga a uma extensão do museu numa frente superior a 50m.

O programa e o enquadramento urbanístico da zona não permitem que o museu se desenvolva em corpos separados com menos de 50m e, mesmo assim, teriam

sempre de ser ligados entre eles, perfazendo na mesma um comprimento superior à regra estabelecida. E é também por este motivo que se requer a aceitação da aplicação da exceção no presente caso.

Na mesma alínea do presente artigo o legislador teve a precaução e a visão de atender ao facto de que há situações que são excepcionais e que, no interesse da Cidade, devem ser aceites mediante certas cautelas. E é isso mesmo que está previsto:

*"(...) não podem constituir frentes contínuas de dimensão superior a 50m, **salvo intervenções urbanísticas cujo programa não seja compatível com estas exigências, se a Câmara Municipal considerar que revestem excepcional importância para a cidade, devendo, neste caso, ser promovido debate público.**"*

Ou seja, no caso de programas excepcionais a aceitação da exceção está condicionada ao **reconhecimento quanto à importância para a cidade** e à promoção de um **debate público**.

A Câmara Municipal, através dos seus vereadores com o pelouro do urbanismo à época de 2016 e de 2020, entendeu que a intervenção se enquadra nas excepções do art.º 58º.

Relativamente ao reconhecimento quanto à importância para a cidade ele foi já expresso em várias sessões públicas de apresentação do projecto, mas mais concretamente em actos e deliberações já tomados pela Câmara Municipal, nomeadamente a celebração de um contrato-promessa de constituição de direito de superfície a favor da Associação Hagadá para a implementação do Museu Judaico de Lisboa. No texto da proposta (ver abaixo) refere-se a cronologia dos apoios da CML ao projecto.



C Â M A R A M U N I C I P A L D E L I S B O A

DIREÇÃO MUNICIPAL DE GESTÃO PATRIMONIAL

PROPOSTA N.º 852/2020

Assunto: Aprovar submeter à Assembleia Municipal a celebração de contrato-promessa de constituição de direito de superfície a favor da Associação Hagadá, sobre prédios municipais, sítos entre a Avenida da Índia e a Rua das Hortas, na Freguesia de Belém, para construção do futuro Museu Judaico de Lisboa

Pelouro: Património e Cultura

Serviços: Direção Municipal de Gestão Patrimonial (DMGP)

(...)

c) Em 2012, a Câmara Municipal de Lisboa manifestou o seu apoio à realização do programa museológico judaico, tendo disponibilizado, para o efeito, património municipal em zona de relevância histórica da Cidade, composto por quatro prédios urbanos, sítos no Largo de São Miguel;

(...)

e) Pela Deliberação n.º 320/CM/2016, de 29 de junho de 2016, publicada no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1168, de 7 de julho de 2016, a Câmara Municipal de Lisboa aprovou a celebração de protocolo tripartido entre o Município de Lisboa, a Comunidade Israelita de Lisboa e a Associação Turismo de Lisboa, visando a criação e funcionamento do Museu Judaico de Lisboa, o qual veio a ser outorgado em 21 de setembro de 2016;

(...)

m) A criação do Museu Judaico de Lisboa, como testemunho da presença judaica na nossa identidade coletiva, mas também como sinal de tolerância e abertura do mundo de hoje, se mantém como uma das medidas constantes das Grandes Opções do Plano para a Cidade de Lisboa 2021|2025 (Eixo D – Afirmar Lisboa Como Cidade Global | Cidade de Cultura e Abertura);

(...)

s) A Câmara Municipal de Lisboa e esta Associação pretendem definir os termos de colaboração, com vista à criação e funcionamento do Museu Judaico de Lisboa, encontrando-se a diligenciar no sentido da celebração de um novo protocolo e da necessária revogação do Protocolo Tripartido, com o mesmo fim, outorgado entre o Município de Lisboa, a Comunidade Israelita de Lisboa e a Associação Turismo de Lisboa, em 21 de setembro de 2016;

A aceitação de exceções aplicáveis a edifícios com mais de 50m por via do seu programa não ser compatível com esta regra, verificou-se num conjunto de edifícios emblemáticos para a cidade com os quais o Museu Judaico partilha várias características: o uso, um programa complexo e de características únicas, uma imagem marcante, uma volumetria enquadrada na envolvente e vir a ser um novo polo de interesse e visita da cidade.

Estes edifícios são: **Fundação Champalimaud** (edifícios 1, 2 e 3), **Museu de Arte Arquitectura e Tecnologia** (MAAT), **Museu dos Coches** e **Terminal de Cruzeiros**.

No caso concreto do Museu Judaico, esta situação fica bem espelhada nas diversas áreas funcionais fundamentais que o edifício deverá conter, desde logo para o cumprimento das funções museológicas previstas na Lei Quadro dos Museus Portugueses (Lei n.º 47/2004, de 19 de Agosto), a saber, áreas de exposição - quer de longa duração quer temporárias-, zonas de reserva/conservação do património à guarda do museu, um centro de documentação e um centro de investigação abertos aos investigadores e sala de serviço educativo onde o museu pretende receber diferentes tipo de público, com destaque para o público escolar.

Pese embora as anteriores manifestações de apoio e declarações públicas quanto ao interesse para a cidade deste museu a Câmara Municipal terá sempre de reconhecer este interesse para a cidade relativamente a este projecto em específico.

Não sendo o Museu Judaico de Lisboa um edifício corrente, mas um edifício com um programa especial e com exigências específicas invocam-se aqui os fundamentos em que se entende que se deve basear o reconhecimento da excepcional importância do projeto para a cidade (tal como refere a Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, no

parecer que se anexa):

- > *Contributo do museu para a ampla divulgação, em Portugal e no mundo, da importância da comunidade judaica e das suas expressões culturais para a formação histórica da cidade de Lisboa e a identidade cultural portuguesa;*
- > *A previsão da criação do Museu Judaico de Lisboa corresponde a uma das medidas das Grandes Opções do Plano para a Cidade de Lisboa 2021|2025 (Eixo D – Afirmar Lisboa Como Cidade Global | Cidade de Cultura e Abertura);*
- > *O museu concorre para potenciar a atividade cultural e criativa da cidade de Lisboa;*
- > *O Museu promove ações educativas e pedagógicas com a participação de escolas e estabelecimentos de ensino bem como ações de investigação e ações de divulgação da história judaica portuguesa e do património cultural judaico existente em Lisboa (coma realização de simpósios, conferências e visitas guiadas ao património judaico a sua localização em Lisboa).*

Todos estes fundamentos concorrem para que se possa afirmar que o Museu Judaico de Lisboa funcionará como um polo de atratividade para residentes e turistas, com relevante impacto económico, social e cultural e, assim, justificar a declaração de excepcional interesse do projeto para a cidade para efeitos do artigo 18., n.º 2, alínea b), o que está em consonância com a afirmação já feita pelo Município, nas decisões que foi chamado a tomar sobre este projeto (concretamente no que diz respeito à sua localização), de que a operação urbanística em causa poderá beneficiar de isenções ou reduções do valor das taxas urbanísticas, nos termos e para efeitos do disposto no artigo 6.º do Regulamento Municipal de Taxas Relacionadas com a Atividade Urbanística e Operações Conexas (RMTRAUOC).

(...)

Assim:

- 1.º É admissível, à luz da legislação vigente em matéria de planeamento territorial, uma solução normativa como a prevista no artigo 18.º, n.º 2, b) do RPDML, que contempla a possibilidade de dispensa do cumprimento do limite dos 50m de frente contínua, mediante o preenchimento de certas condições.*
- 2.º O Tikvá Museu Judaico de Lisboa pode beneficiar de uma decisão de dispensa do cumprimento do limite dos 50m de frente contínua, sendo, porém, essencial que a justificação para tal dispensa seja fundamentada nas especificidades do programa a instalar (precisamente um museu), o projeto seja objeto de uma expressa e fundamentada declaração de excepcional importância do projeto para a cidade e seja sujeito a debate público antes da aprovação do projeto de arquitetura.*

3.º *Tikvá Museu Judaico de Lisboa tem características que permitem preencher as exigências previstas na alínea b) do n.º 2 do artigo 18.º para que seja decidida uma exceção à regra da regra da frente continua com dimensão não superior a 50m. “*

(Cf. Drª. Fernanda Paula Oliveira, parecer em Anexo)

Esclarecidas estas matérias faz-se, de seguida, o enquadramento nas restantes condicionantes dos RPDML.

a) *Sistema de Corredores Estruturantes (nº 3 do Art.º 12º do RPDM)*

A presente intervenção não interfere na continuidade do corredor estruturante, sendo em sede de especialidades entregue o respectivo projecto de paisagismo.

b) *Sistema Húmido (Art.º13º do RPDM) Outras componentes ambientais urbanas*

Foi efectuado o estudo hidrogeológico da área de intervenção e que consta do anexo III da presente MDJ. Deste estudo conclui-se:

A análise desenvolvida permite concluir que a presença do piso enterrado não decorre em impactos significativos ao nível do regime hidrogeológico local, não se antecipando assim qualquer agravamento do risco de inundação da área envolvente, capaz de afetar as estruturas e infraestruturas vizinhas.

Relativamente ao projeto de drenagem de águas pluviais do edifício, o mesmo deverá garantir uma solução técnica que minimize a entrada das águas para os pisos enterrados.

c) *Sistema de Vistas, em Sub-Sistema de Frente Ribeirinha - Sector Ocidental (Art.º 18º do RPDM) – ver fundamentação em II.*

Nos termos do ponto 5 do artº 17º é entregue em anexo o Estudo de Impacte Visual onde se comprova que a construção do Museu não causa obstrução às vistas do ponto dominante da Capela de S. Gerónimo.

d) *Suscetibilidade ao efeito de Maré Direto (Art.º 22º do RPDM) e vulnerabilidade às Inundações - Muito elevada na quase totalidade da parcela e moderada na faixa sul, junto à Av. da Índia.*

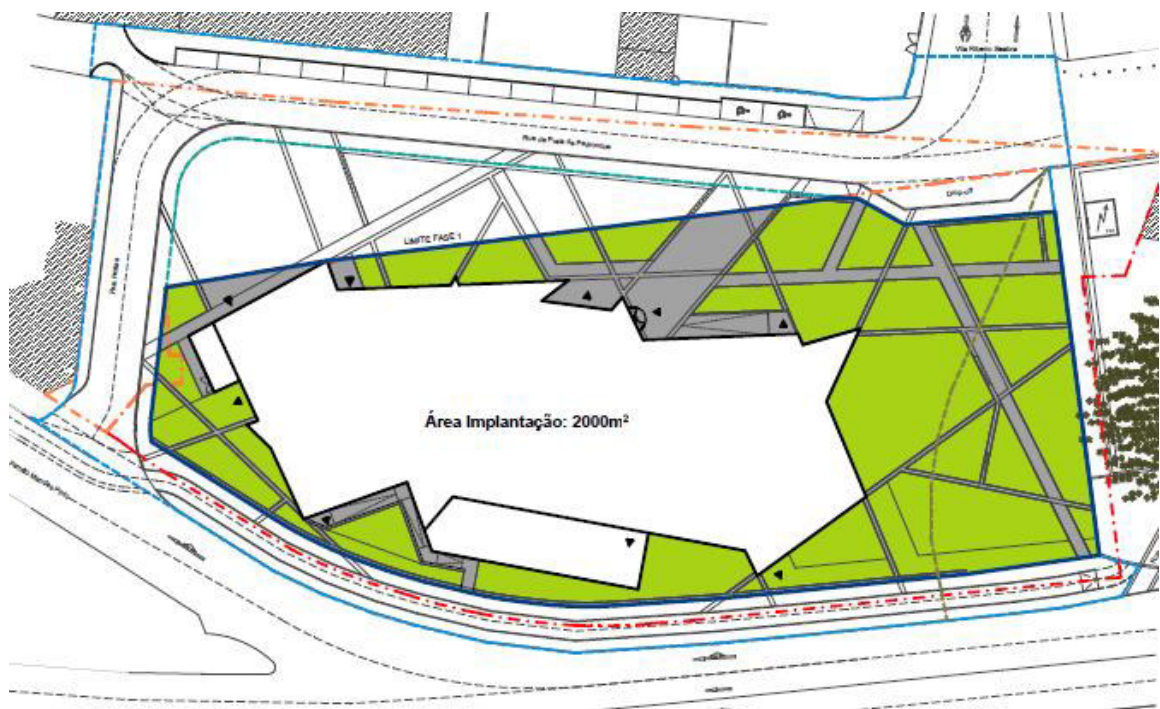
Face a estas condicionantes efectuou-se o estudo hidrogeológico, em anexo, a que se faz referência no ponto 7 do artº 13º.

e) *Vulnerabilidade sísmica dos solos - Muito elevada na quase totalidade da parcela e baixa na faixa norte (Art.º 24º do RPDM);*

A construção de um museu implica um conjunto de cautelas e seguranças a vários

níveis, nomeadamente quanto à parte estrutural. Estando garantida a capacidade do solo para construção o projecto de estabilidade, a entregar em sede de especialidades, salvaguardará as questões sísmicas nos termos previstos nos respectivos regulamentos.

- f) Espaços a Consolidar (artº 58º) – A questão da unidade de Execução foi já abordada anteriormente e encontra-se esclarecida e fundamentada pela própria CML a sua dispensa.
- g) Espaços centrais e habitacionais a consolidar (artº 59º):
 - ✓ O uso de equipamento enquadra-se no ponto 4 do artº 41º;
 - ✓ A área de intervenção da Fase 1 tem 4.962,63m² sendo o uso de Equipamento, sendo, portanto, inferior a 0,5 ha;
- h) Operações urbanísticas (artº 59º - remete para os artigos 42º, 43º e 44º):
 - ✓ Nos termos do ponto 2 à construção nova aplicam-se as regras da classe de espaço consolidado contíguo de maior dimensão, que é o *Espaço Central e Habitacional - Traçado Urbano C Consolidado (ponto 6 do Artº 42º)*;
 - ✓ A altura máxima da fachada não atinge os 25m – edifício isolado;
 - ✓ O edifício não está sujeito a uma profundidade de empena máxima;
 - ✓ A superfície Vegetal Ponderada, nos Logradouros localizados nos Corredores Estruturantes e nos Sistemas Húmido e de Transição Fluvial - Estuarino são calculados da seguinte forma: $Svp = A + 0,6 B + 0,3 C$ em que **SVP ≥ 0,7.ATLog e A ≥ 0,3.ATLog.**
 - ✓ O cálculo da SVP que se apresenta entra apenas com a área da **Fase 1** sendo que a Fase 2 não tem qualquer construção e a totalidade da área é para espaço público e com grandes áreas totalmente permeáveis.
 - ✓ A área do logradouro é de **2.360,00 m²** pelo que a **SVP ≥ 1.652,00 m²**. Com o actual projecto de paisagismo temos que a **SVP = 1.700,00 m²**, cumprindo-se este índice.
 - ✓ A área totalmente permeável tem de ser **A ≥ 708,00 m²**. Com o actual projecto de paisagismo temos que a **A = 1.700,00 m²**, cumprindo-se igualmente este índice.



Área Logradouro - 2360m²

— Limite da área descoberta de Logradouro

SVP - 1700m²

■ A (100%) - sobre terreno natural

Áreas Impermeáveis - 660m²

■ Áreas Impermeáveis

Valores mínimos requeridos

30% da área total do Logradouro (A) - 708m²

70% da área total do Logradouro (SVP) - 1652m²

- i) Zonamento de estacionamento - zona D (artigos 74º, 75º e ANEXO X do RPDM)

A não existência de lugares de estacionamento no Museu tem a ver, como já se referiu, a questões de segurança pública. Este assunto já foi abordado com o executivo da Câmara Municipal que concordou com a sua dispensa por esses motivos.

- j) Zona Especial de Proteção (ZEP) da Torre de São Vicente de Belém, imóvel classificado como Monumento Nacional, pelo que uma operação urbanística de construção está sujeita a parecer vinculativo a emitir pela Direção Geral do

Património Cultural (DGPC).

- k) Zona de Protecção a um exemplar arvoredo de Interesse Público (uma parte do terreno junto à Rua do Arco da Torre) sujeito a parecer do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF, IP).

O edifício do Museu está fora da área de protecção da árvore, peses embora a propriedade esteja parcialmente. Na área de protecção não haverá qualquer escavação, mas tão somente a execução dos arranjos exteriores.

5.2 ENQUADRAMENTO NO RMUEL

A presente proposta encontra-se em igual cumprimento com as normas técnicas e urbanística dispostas no Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Lisboa (RMUEL) do qual podemos salientar os seguintes pontos:

5.3 ENQUADRAMENTO NO RGEU

A proposta está em concordância com as normas estabelecidas no Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU).

6. DIRECÇÃO-GERAL DO PATRIMÓNIO CULTURAL

A área de intervenção encontra-se abrangida por duas áreas de protecção, a saber:

Zona Especial de Protecção (ZEP) da Torre de São Vicente de Belém, imóvel classificado como Monumento Nacional, pelo que uma operação urbanística de construção está sujeita a parecer vinculativo a emitir pela Direcção Geral do Património Cultural (DGPC).

Nestes termos, o parecer da DGPC é obrigatório e vinculativo. Entendemos que o projecto não coloca em causa os bens que são objecto de protecção e que valoriza o seu enquadramento.

7. SISTEMAS DE DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

A recolha de lixos será feita através de plataforma exterior que dá acesso a compartimento que se encontra no piso -1.

A área para contentores foi calculada com base no Regulamento de Gestão de Resíduos, Limpeza e Higiene Urbana de Lisboa (Aviso nº20811-B/2019 – DR 2ª série, nº 251 de 31

Dezembro). Da aplicação do regulamento resulta a necessidade de armazenagem de 29 contentores de 240l para o uso de Restauração com área mínima de 34,50m², mais 6 contentores para o Museu com área mínima de 6,90m², perfazendo um total de 35 contentores num espaço com 48,45m², acima do mínimo requerido (41,4m²).

8. REDES E INFRA-ESTRUTURAS

A proposta apresentada constitui um projeto de edificação de uma obra inserida em zona consolidada, urbanizada e infraestruturada, pelo que a sua adequação às redes e infraestruturas existentes se encontra salvaguardada e garantida.

Os sistemas prediais, incluindo unidades de tratamento de ar, permanecerão no piso em cave para manter a cobertura livre de qualquer equipamento de AVAC. O pavimento exterior em gradil metálico à cota +3.80m permite a ventilação destes equipamentos. Os equipamentos de ventilação, UTANs e módulos de tratamento de odores das cozinhas encontram-se também na cave, para onde são encaminhadas todas as condutas de extração.

Painéis fotovoltaicos de formato quadrado instalados na horizontal ocuparão uma área de 150 m² numa das coberturas. O impacto destes painéis é atenuado através de um desenho de pavimento em lajetas no perímetro destes painéis, na mesma cor e com dimensões variáveis que vão diminuindo e esbatendo com a vegetação da cobertura verde.

O posto de seccionamento encontra-se localizado no piso térreo, com acesso fácil pela via pública visto que não existe qualquer vedação no perímetro do edifício, permitindo o acesso aos técnicos da E-REDES e aproximação de viaturas para manutenção.

Os armários de contagem de gás, água e siamesa estão localizados junto à zona de cargas e descargas, também na fachada Norte.

9. SISTEMA DE SEGURANÇA CONTRA RISCO DE INCÊNDIOS

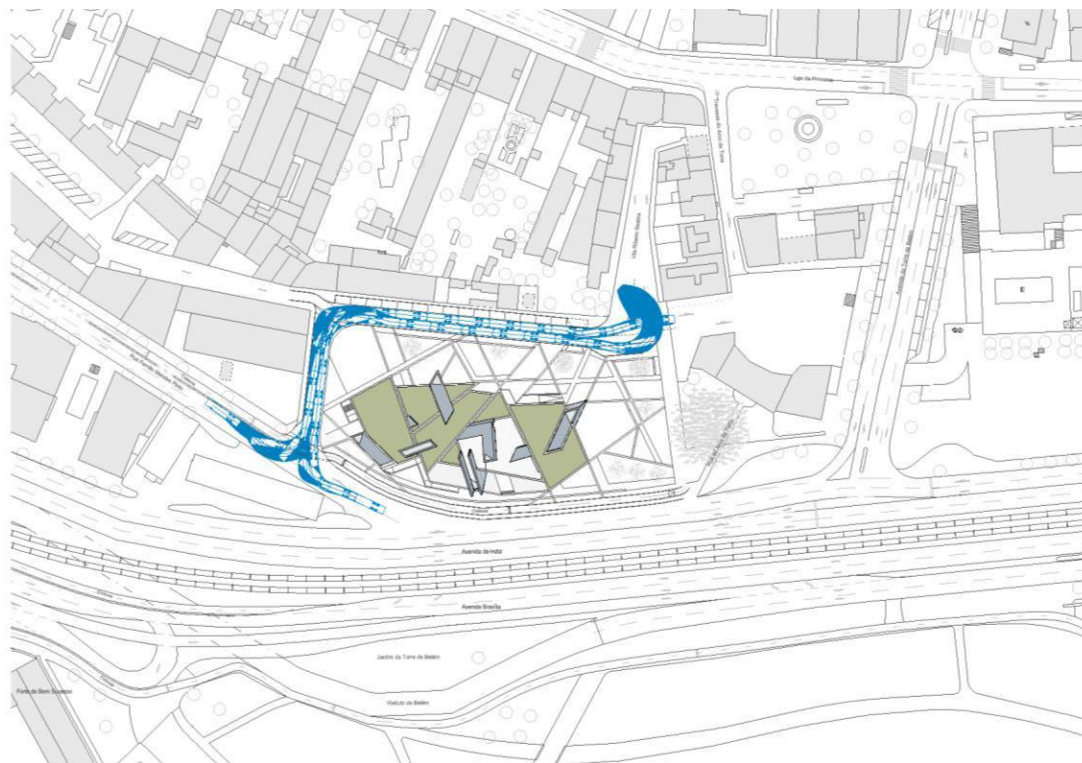
Relativamente à Segurança Contra Incêndio, a intervenção será enquadrada pelo «Regime Jurídico de Segurança Contra Incêndio em Edifícios RJSCIE», Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro e pelo «Regulamento Técnico de Segurança Contra Incêndio em Edifícios RTSCIE», a Portaria n.º 1532/2008, de 29 de dezembro.

Em fase posterior da operação urbanística em causa será elaborado a Projeto de Segurança Contra Incêndio a submeter à Autoridade Nacional de Proteção Civil.

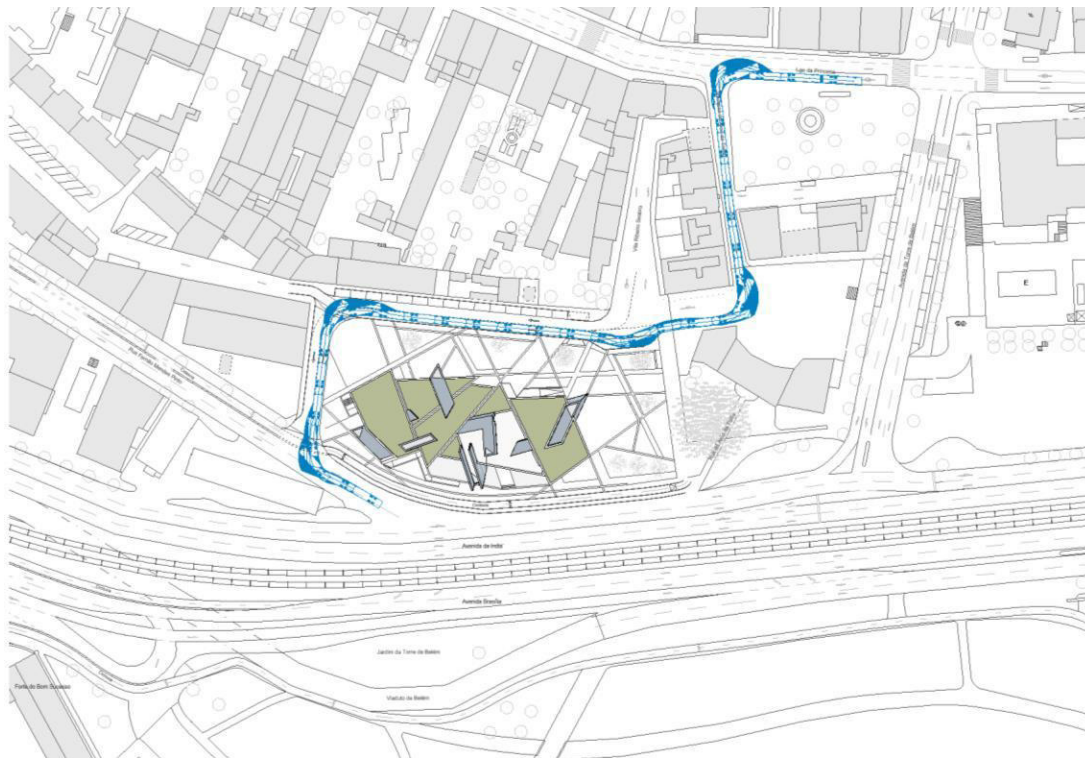
O acesso às coberturas que apresentam diferentes alturas é garantido pela instalação de linha de vida em todo o perímetro das coberturas ajardinadas e entre os volumes. Em todo o perímetro destas coberturas ajardinadas, acessíveis apenas para efeitos de manutenção, é garantida uma platibanda com altura de 60cm, por questões de segurança.

10. SISTEMA DE TRÁFEGO

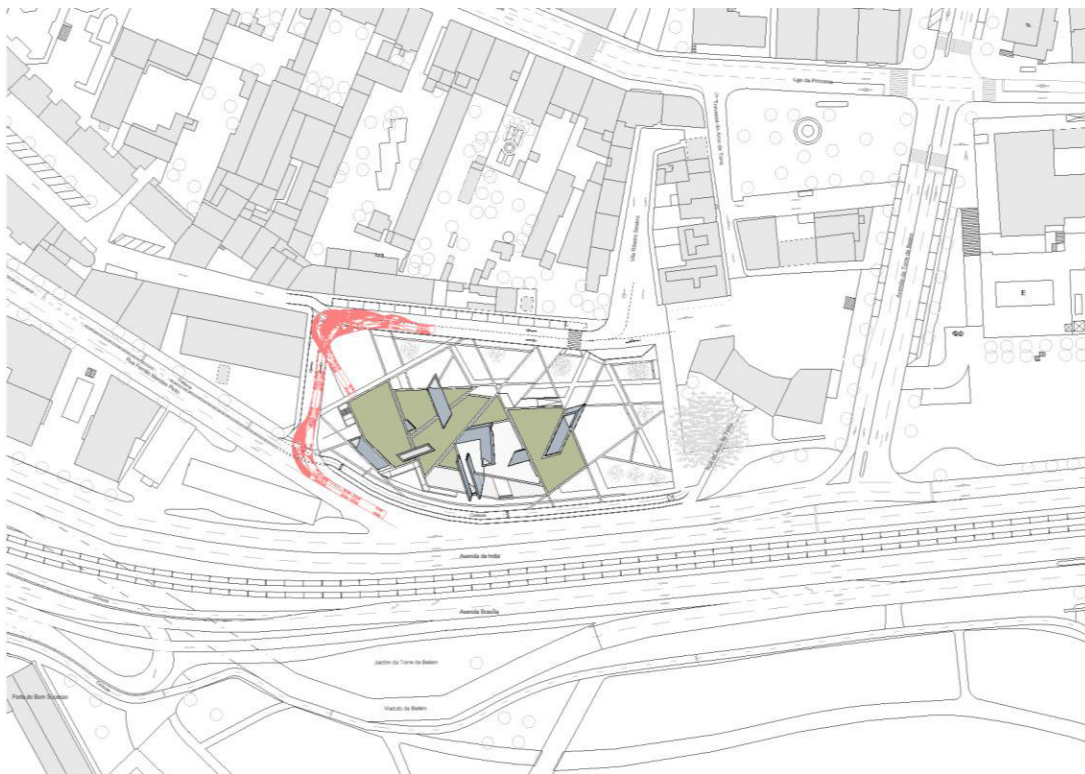
Foram estudadas as condições de manobrabilidade com um autocarro de turismo com 12,60m de comprimento, um veículo pesado de mercadorias articulado com 15,00m de comprimento e um veículo pesado de mercadorias com 10,10m de comprimento). Os estudos abaixo demonstram que todas as manobras se encontram validadas.



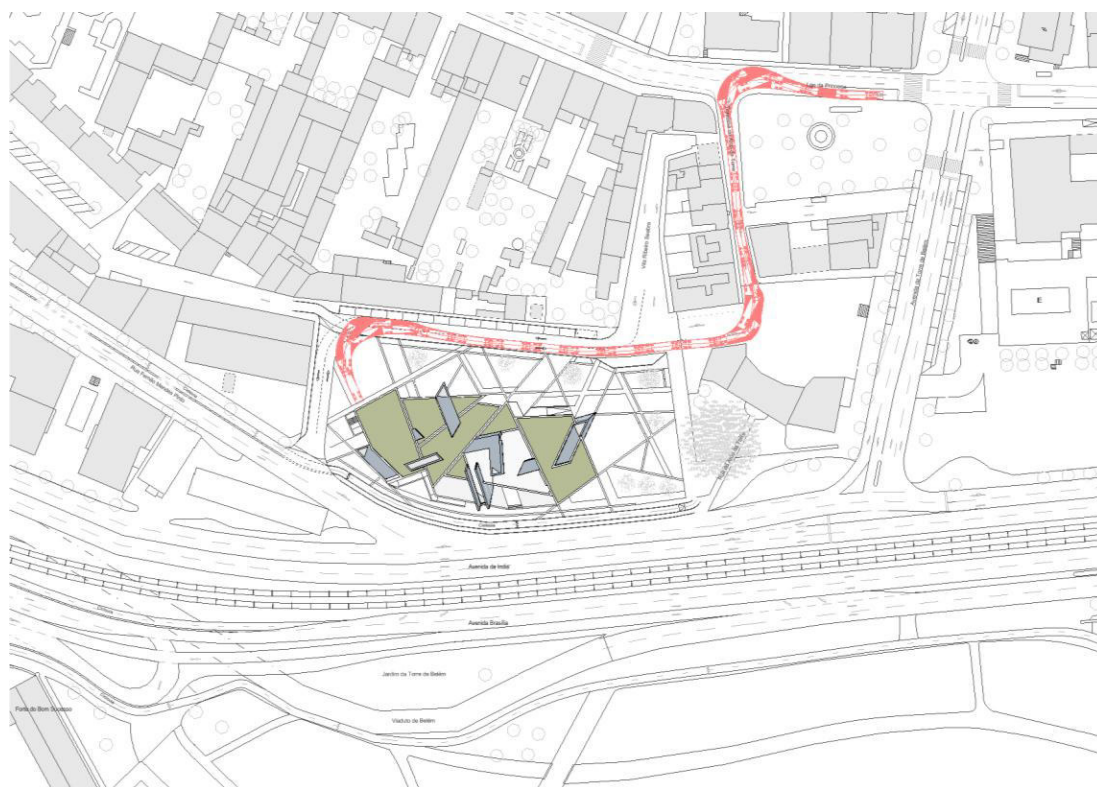
Estudo de manobras autocarro de turismo com 12,60m de comprimento - entrada e saída R. Fernão Mendes Pinto



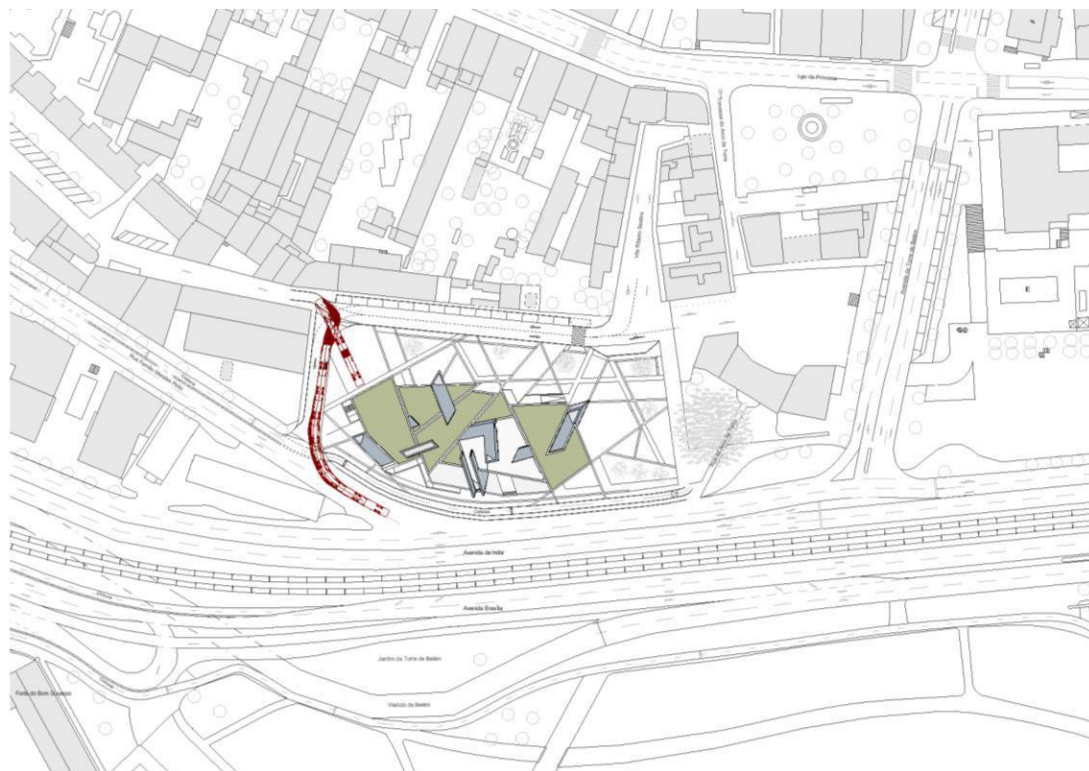
Estudo de manobras autocarro de turismo com 12,60m de comprimento - entrada R. Fernão Mendes Pinto e saída Travessa do Arco da Torre



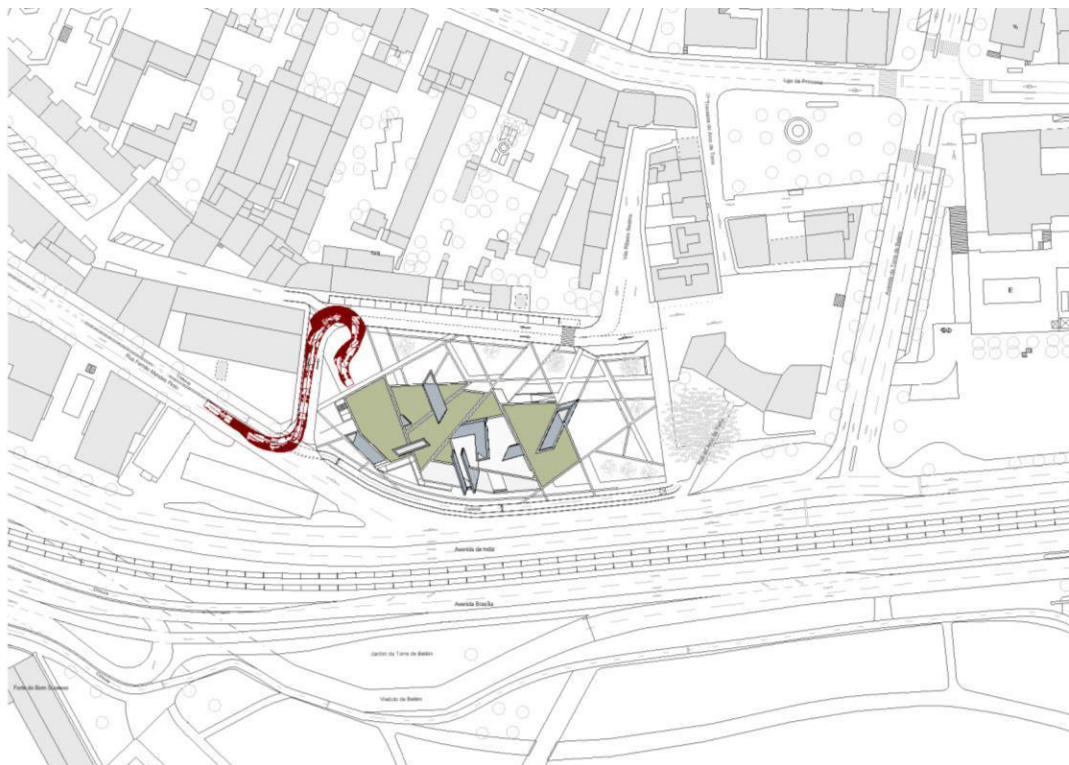
Estudo de manobras de entrada de veículo pesado de mercadorias articulado com 15m de comprimento



Estudo de manobras de saída de veículo pesado de mercadorias articulado com 15m de comprimento



Estudo de manobras de entrada de veículo pesado de mercadorias com 10,10m



Estudo de manobras de saída de veículo pesado de mercadorias com 10,10m

11. PLANO DE ACESSIBILIDADES – ENQUADRAMENTO DA PRETENSÃO NOS VÁRIOS CAPÍTULOS

Elaborado de acordo com o estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto, “Normas Técnicas para a Melhoria da Acessibilidade das Pessoas com Mobilidade Condicionada”, nos artigos aplicáveis às presente edificações propostas.

Apresenta-se o conjunto das opções de projeto tomadas em conformidade com o Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto, “Normas Técnicas para a Melhoria da Acessibilidade das Pessoas com Mobilidade Condicionada”:

VIA PÚBLICA

11.1 CAPÍTULO 1 – PERCURSO ACESSIVEL/ ESCADARIAS EM RAMPA/ PASSAGENS DE PEÕES À SUPERFÍCIE

Esta área urbanizada é servida por uma rede de percursos pedonais de passeios e caminhos de peões, de acesso seguro aos vários pontos da sua estrutura urbana ativa. O percurso de acesso até ao edifício projetado efetua-se pela Rua da Praia de Pedrouços, sempre integrado numa rede de percursos acessíveis, contínua e coerente e articulada com as atividades e outras funções urbanas da zona.

Os passeios adjacentes a estas vias têm uma largura livre igual ou superior a 1.5m.

Esta rede articulada de percursos, liga solo público a solo privado, pelo que tem de ser garantida até à entrada do edifício.

Estas cumprem integralmente o estipulado no artigo da Secção 4.7.5 do Decreto-Lei n.º 163/2006. A ideia conseguir é criar um percurso muito cómodo, confortável e adequado à morfologia da proposta. As passagens de peões de superfície, irão cumprir o estabelecido na Secção 1.6.

EDIFÍCIO

11.2 CAPÍTULO 2.1 – PERCURSO ACESSIVEL

Em cumprimento com o Decreto-Lei nº 163 de 2006 foi criado um percurso acessível que proporciona o acesso seguro das pessoas com mobilidade condicionada entre a via pública e o local de entrada/saída principal.

O acesso ao edifício está marcado com um triângulo vermelho, conforme legenda dos

desenhos. Já no interior existem elevadores, preparados para pessoas de mobilidade condicionada, que percorrem todos os pisos do edifício. Também existe um sistema de escadas interno, conforme n.º 2.4.3 do Anexo daquele diploma.

A proposta apresentada garantirá na sua globalidade acessibilidade a nível pedonal, e sempre que necessário, serão usados meios mecânicos para vencer grandes desníveis.

11.3 CAPITULO 2.2 – ÁTRIOS

No lado exterior e interior das portas de acesso aos edifícios, é possível inscrever uma zona de manobra para rotação de 360° (Secção 2.2.1). As portas de entrada/saída no edifício, apresentam uma largura útil superior a 0,87m (Secção 2.2.3) e zonas de manobra desobstruídas e de nível (Capítulo 4.9).

11.4 CAPITULO 2.3 – PATAMARES, GALERIAS E CORREDORES

Os patamares, galerias e corredores apresentam larguras na sua maioria muito superiores a 1.5m. Permitem sempre zonas de rotação de 360° ou mudança em T quando a largura é inferior a 1,5 m numa distância de 10 m.

11.5 CAPITULO 2.4 – ESCADAS

As escadas apresentam um corrimão duplo lateral, patamares inferiores e superiores com pelo menos 1,20m de profundidade. Estão dimensionadas segundo o regulamento de segurança com as unidades de passagem requeridas perante o efectivo de utilizadores.

Os patins intermédios possuem uma profundidade não inferior a 1,0m, e os degraus apresentam uma altura inferior a 0,18m e profundidade nunca inferior a 0,28m. Existem também sempre ascensores como complemento às escadas.

11.6 CAPITULO 2.6 – ASCENSORES

Os patamares diante das portas dos ascensores permitem inscrever zona de manobras para rotação de 360°, sem degraus ou obstáculos.

Os ascensores possuem dimensões interiores superiores a 1,1m de largura por 1,4m de profundidade, com portas automáticas de correr de horizontalmente com largura mínima de 0,8m, conforme legislação.

Os elevadores terão a precisão de paragem, relativamente ao nível de piso dos patamares não superior a 0,02m e as cabinas estarão equipadas com pelo menos uma barra de apoio situada a uma altura de piso de 0,875m e a uma distância da parede de 0,05m. Quanto aos dispositivos de comando, cumprem na íntegra o ponto 2.6.5 do

Decreto-Lei nº 163 de 2006.

11.7 CAPITULO 2.7 – PLATAFORMA ELEVATÓRIA

Não estão previstas quaisquer plataformas elevatórias.

11.8 CAPITULO 2.8 – ZONA DE ESTACIONAMENTO DE VIATURAS

A proposta apresenta uma capacidade de estacionamento de 15 lugares públicos no exterior do edifício, ao longo da Rua da Praia de Pedrouços, sendo que 2 destes têm capacidade para serem utilizados por pessoas com mobilidade condicionada. Esta situação fica conforme o descrito no capítulo 2.8.1 onde se prevê que, em estacionamentos com uma lotação compreendida entre 11 e 25 lugares, deveremos ter no mínimo 2 lugares reservados a mobilidade condicionada.

Considerações gerais.

Todos os lugares previstos para mobilidade condicionada têm 2,5m de largura, prevendo-se sempre uma faixa de proteção lateral de 1,00m na zona adjacente, totalizando 3,5m.

11.9 CAPITULO 2.9 – INSTALAÇÕES SANITÁRIAS

As instalações sanitárias conjuntas dispõem de aparelhos sanitários acessíveis para o uso de pessoas com e sem mobilidade condicionada.

As instalações sanitárias com sanita acessível têm uma largura mínima de 1,6 m por 1,7 m de comprimento, permitindo uma zona de manobra para rotação de 180°.

Os lavatórios acessíveis apresentam uma zona livre de aproximação frontal conforme o ponto 2.9.13., com os espelhos fixos na posição vertical, conforme o ponto 2.9.14.

Também existem instalações sanitárias específicas para pessoas de mobilidade condicionada, cumprindo o indicado no ponto 2.9.6. e a Secção 4.1.

11.10 CAPITULO 2.12 – BALCÕES E GUICHÉS DE ATENDIMENTO

Os Balcões de atendimento estão sempre localizados em percurso acessível, com uma zona livre que permite a aproximação frontal. Existe zona adaptada com altura compreendida entre os 0,75cm e 0,85cm de altura, para atendimento.

11.11 CAPITULO 4.5. – ALTURA LIVRE

Em todos os percursos encerrados, a altura livre de obstruções é de 2 m em toda a largura dos percursos.

11.12 CAPITULO 4.7. – PISOS E SEUS REVESTIMENTOS

É cumprida a totalidade desta Secção.

11.13 CAPITULO 4.8. – RESSALTOS NO PISO

Salienta-se que o exterior de todos os edifícios e o interior, existirá um desnível máximo de 2cm.

11.14 CAPITULO 4.9 – PORTAS

Os vãos de porta apresentam uma largura útil mínima de 0,80 m. As portas possuem zonas de manobra desobstruídas e de nível com soleiras de 0,02m máximo. É cumprido todo este capítulo.

11.15 CAPITULO 4.11 – CORRIMÃOS E BARRAS DE APOIO

Os corrimãos apresentam uma largura entre 0,035m e 0,05m. Assim como possuem uma distância da parede de 0,035m.

11.16 CAPITULO 4.12 – COMANDOS E CONTROLOS

Os aparelhos de comando eléctrico no interior do edifício estão colocados a altura regulamentar.

Todas as portas exteriores, dispõem de soleiras com altura máxima de 2cm e os aparelhos de comando eléctrico no interior do edifício estão colocados a altura regulamentar.

11.17 CAPITULO 4.13 – ELEMENTOS VEGETAIS

Conforme o ponto 4.13.1, as caldeiras das árvores existentes em percursos acessíveis estão situadas ao nível do piso e são revestidas por grelhas de protecção.

11.18 CAPITULO 4.14 – SINALIZAÇÃO E ORIENTAÇÃO

Existirá sinalização que identifica e direcciona para as entradas e saídas, para os percursos acessíveis, para os lugares de estacionamento reservado.

12. CONCLUSÃO

Desde o início deste caminho, que é a construção do TIKVA - Museu Judaico de Lisboa, houve sempre a preocupação de haver referências ao conteúdo, à vontade e à esperança pela sua execução em todos os gestos e acções. A associação da palavra Esperança à arquitectura é disso reflexo e também na constituição da entidade que vai gerir o Museu onde se entendeu dar o nome de Hagadá, que vem da raiz hebraica "higuid" que significa dizer, contar, narrar.

O TIKVA - Museu Judaico de Lisboa é a concretização um desejo adiado manifestado por diversos atores ao longo do tempo e a colmatação de uma falta no panorama museológico da cidade, sendo Lisboa uma das poucas capitais europeias sem um museu deste tipo. Falta efectivamente um Museu que conte a história e a cultura dos judeus portugueses e o seu contributo à nação da qual fazem parte.

É este museu a materialização do empenho da Associação Hagadá, que contou sempre com o apoio da Câmara Municipal de Lisboa.

Encontrado definitivamente o Local e assinado o protocolo entre as duas entidades há que concretizar o início desta nova fase com o licenciamento do projecto, para posterior lançamento da empreitada.

A excepcionalidade da intervenção, quer pelo programa, quer pela sua dimensão, remete para a necessidade de se recorrer a duas excepções previstas no PDM: a isenção da elaboração de uma Unidade de Execução e o reconhecimento do interesse municipal, aliado à obrigatoriedade de se promover debate público. Como já foi referido, esta excepcionalidade já foi utilizada noutras intervenções na cidade e requerem procedimentos administrativos igualmente excepcionais, bem definidos e previstos no PDM e, como tal, são procedimentos legais e previstos no instrumento de ordenamento do território em vigor.

A isenção da elaboração de uma Unidade de Execução foi já fundamentada pelos técnicos municipais e o reconhecimento do interesse público da intervenção teve já os seus passos nas diferentes acções que a CML tem vindo a concretizar por palavras e actos.

Relativamente ao projecto que se submete a licenciamento e acompanhado por alguns serviços municipais, nomeadamente da DMU, entendemos que a presente proposta cumpre técnica e legalmente todos os requisitos necessários para o seu deferimento como Licenciamento de Obra de Construção, nomeadamente, a normativa prevista no artigo 18.º, n.º 2, b) do RPDML.

É também requerido pelo requerente que seja declarada a excecional importância do projecto para a cidade e que o mesmo seja sujeito a debate público.

Lisboa, 14 de Abril de 2023

Assinado por: **MIGUEL ALEXANDRE PEREIRA
ALVES SARAIVA**

Data: 2023.04.14 16:00:36+01'00'

Miguel Saraiva, arq.to (O.A. 5500)

Em Anexo:

Anexo I: Parecer Jurídico da Prof. Dr^a Fernanda Paula Oliveira

Anexo II: Parecer Jurídico do Prof. Dr Luís Fábrika

Anexo III: Estudo Hidrogeológico

REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO HAGADÁ



TIKVA MUSEU JUDAICO

AV. DA ÍNDIA

Projecto de Licenciamento - Arquitetura

Anexo I: Parecer Jurídico da Prof. Dr^a Fernanda Paula Oliveira

A. CONSULTA

A Associação Hagadá, associação privada sem fins lucrativos responsável pela criação, instalação e funcionamento do futuro Museu Judaico de Lisboa (Tikvá Museu Judaico Lisboa), encontra-se presentemente a desenvolver o projeto de arquitetura do edifício destinado a funcionar como museu.

O projeto será construído numa parcela de terreno delimitada pela Avenida da Índia, pela Rua Praia de Pedrouços e pela Rua Fernão Mendes Pinto (relativamente ao qual foi celebrado entre a Associação Hagadá e o Município de Lisboa um contrato promessa de constituição de direito de superfície), sendo o respetivo "concept design" da autoria do atelier de arquitetura Studio Libeskind.

Considerando que:

- a) O terreno onde será construído o museu se localiza em área integrada no "subsistema da frente ribeirinha", nos termos do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa (RPDML);
- b) O projeto de arquitetura em elaboração prevê uma extensão para o edifício principal superior a 50 metros de comprimento; e que
- c) O artigo 18.º, n.º 2, al. b), do RPDM prevê que, no subsistema da frente ribeirinha, *"[o]s novos edifícios e as obras de ampliação, nos arruamentos que formem um ângulo igual ou inferior a 45 graus com a margem do rio, têm que respeitar os enfiamentos visuais pré-existentes a manter e não podem constituir frentes contínuas de dimensão superior a 50m, salvo intervenções urbanísticas cujo programa não seja compatível com estas exigências, se a Câmara Municipal considerar que revestem excecional importância para a cidade, devendo, neste caso, ser promovido debate público"*;

Colocam-se as seguintes questões:

- 1.º É admissível, tendo em conta o disposto no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, uma solução normativa como a

prevista no artigo 18.º, n.º 2, b) do RPDML, que contempla a possibilidade de dispensa do cumprimento do limite dos 50m de frente contínua, mediante o preenchimento de certas condições?

2.º Em caso de admissibilidade dessa solução normativa, é legítima, no caso concreto do Tikvá Museu Judaico de Lisboa, uma decisão de dispensa do cumprimento desse requisito, tendo em conta as condições definidas no artigo 18.º, n.º 2, b) do RPDML para o efeito? Em concreto, podem essas condições considerar-se preenchidas no caso concreto do projeto do Museu Judaico de Lisboa?

A. CONSULTA

Razão de ordem

De modo a fornecer uma resposta cabal às questões que nos são colocadas, iniciaremos o nosso percurso com uma breve referência ao poder de planeamento municipal como um poder que envolve uma ampla discricionariedade por parte dos órgãos municipais, esclarecendo o tipo de normas que tais instrumentos podem conter e o grau e flexibilidade que as mesmas podem ter (1.), analisando, de seguida, o artigo 18.º n.º 2, b) do RPDML à luz do que concluirmos a este propósito (2.).

Esclarecida esta questão – que permitirá, antecipamo-lo já, responder afirmativamente à primeira questão da consulta –, debruçar-nos-emos depois sobre a aplicabilidade do artigo 18.º n.º 2, b) do RPDML ao projeto do Museu Judaico de Lisboa (3.), terminando com as conclusões sumárias.

1. Normas de planeamento e discricionariedade

1.1. Tipos de normas reguladoras da ocupação do território

i. Importa começar por referir que o direito do urbanismo é, em sentido amplo, constituído por uma variedade de normas com natureza e funções muito

distintas. De modo sumário, mas relevante naquilo que interessa para a economia do presente Parecer, este ramo do direito – assumido entre nós como um ramo especial de direito administrativo, ainda que alguns já lhe venham reconhecendo autonomia própria – é constituído por normas que disciplinam a ocupação, uso e transformação do território, por normas de direito público da construção, por normas de direito dos solos, entre outras.

Tais normas podem ter natureza jurídica diferenciada – no que aqui releva, umas têm natureza *legal* outras natureza meramente *regulamentar* (são normas administrativas) –, e estão funcionalizadas à proteção e salvaguarda de interesses públicos muito diferenciados – algumas visam a salvaguarda do património cultural, outras o meio ambiente e os recursos naturais, outras o correto ordenamento do território, outras ainda a salubridade e saúde públicas, apenas para referir alguns deles.

Naquilo que aqui interessa, importa manter bem clara a distinção entre normas com natureza legal e normas com natureza regulamentar (normas materialmente administrativas), uma vez que ambas correspondem a fontes de direito com uma distinta hierarquia. De notar que as regras inseridas em instrumentos de planeamento (onde se integram os planos municipais, mas também, e apenas a título de exemplo, os planos especiais, como os das áreas protegidas ou da orla costeira, atualmente com a natureza jurídica de programas), são *normas administrativas* (a legislação, aliás, sempre reconheceu aos planos municipais, aqueles que aqui interessam, a natureza jurídica de verdadeiros *regulamentos administrativos*, que se apresentam, assim, como normas de valor infralegal)¹.

Refira-se ainda, com relevo para o que aqui interessa, que nos procedimentos de planeamento municipal, isto é, na elaboração de planos

¹ Vide, por todos, Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol.I, 4.^a Edição, 2008, p. 618 e ss.

diretores municipais, planos de urbanização e planos de pormenor, os órgãos competentes (a câmara municipal, que os elabora, e a assembleia municipal, que os aprova) dispõem de uma ampla discricionariedade administrativa (discricionariedade esta que, em alguns ordenamentos jurídicos, como o alemão, se designa como *liberdade de conformação* a denotar o grau elevado deste poder da Administração). A ampla discricionariedade administrativa é, efetivamente, uma marca característica da atividade de planeamento, reforçada, quando estamos no domínio dos planos municipais, por as decisões que aí são tomadas o serem por entidades dotadas de autonomia administrativa (autonomia esta que, como se sabe, está inclusive, protegida pela Constituição, precisamente no princípio da autonomia das autarquias locais²).

É certo que esta discricionariedade não significa arbítrio, nem sequer total liberdade de decisão, havendo, por isso, limites que se impõem às opções de planeamento. Porém, desde que respeitados esses limites, as opções municipais que constam dos planos são da responsabilidade própria da entidade planificadora, que tanto pode decidir num sentido como noutro, em função da conceção que, em cada momento, faça dos interesses públicos que lhe cabe, por lei, prosseguir (e que são interesses de nível ou escalão local, isto é, interesses específicos das respetivas populações). E é por essa conceção poder mudar e, em consequência, poder mudar a opção anteriormente formulada no plano, que a lei prevê expressamente procedimentos (que designa de *dinâmica*) com vista a promover essa modificação (entre outros, procedimentos de alteração e de revisão dos planos municipais).

Naturalmente que tal não significa que as normas de planeamento que integram opções do próprio município não assumam relevo jurídico; pelo

² Sobre a amplitude da discricionariedade de planeamento e respetivos limites *vide*, por todos, o nosso, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Coleção Teses, Coimbra, Almedina, 2011.

contrário assumem, e não é pouco: por as normas dos planos municipais vincularem diretamente entidades públicas e privados, a prática de atos administrativos de gestão urbanística em violação das mesmas determina a invalidade de tais atos, na sua forma mais gravosa: a nulidade.

Ou seja, e realçando para já o que aqui importa realçar, a violação de normas dos planos municipais (resultem elas ou não de opções próprias do município), traduz-se numa ilegalidade, na sua forma mais gravosa; mas não terá necessariamente (e na maior parte das vezes não terá de todo) outro tipo de consequências que poderiam decorrer de normas com valor legal (pense-se, por exemplo, nos crimes urbanísticos, reservados para a violação de normas de direito do urbanismo com natureza “reforçada”).

Sem prejuízo do que acabamos de referir, se é certo que muitas das normas dos planos correspondem a opções (legítimas) dos órgãos municipais, outras haverá em que não é deixado a tais órgãos qualquer poder de opção, estando estes, pelo contrário, vinculados numa determinada solução, situação em que, naturalmente, a discricionariedade de planeamento surge altamente limitada. É o que sucede naqueles casos em que existem regimes legais particulares que contêm *imposições, proibições* ou *condicionamentos* em matéria de ocupação territorial, tornando ilegítimas as previsões dos planos que com elas sejam incompatíveis.

Trata-se de *normas legais que definem um regime particular para determinado tipo de bens*, quer em função das suas particulares características (limitações de carácter real), quer da especial finalidade a que a lei as destina (limitações de carácter funcional)³, onde se integram, em regra, aqueles tipos de bens que o legislador decidiu excluir de qualquer ponderação planificadora, por lhes

³ Sobre a diferenciação entre limitações de carácter real e de carácter funcional, *vide* Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo, cit.*, p. 669.

reconhecer um valor mais acentuado⁴.

Este tipo de normas, que condicionam as opções de planeamento municipal, são aquelas que devem ter tradução na *planta de condicionantes* – é o caso das servidões administrativas (de que são exemplo, as Zonas Especiais de Proteção dos bens classificados) e das restrições de utilidade pública (como é o caso dos Regimes da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional). Diferentes destas são as normas que impõem condicionantes à ocupação do território, mas que resultam de uma opção própria da entidade planificadora, as quais, dada a distinta natureza jurídica, devem ter tradução na *planta de ordenamento* (no caso de Plano Diretor Municipal) na *planta de zonamento* (no caso de Plano de Urbanização) ou na *planta de implantação* (no caso de Plano de Pormenor).

ii. Aqui chegados, importa esclarecer qual é o relevo que assume, para a economia do presente Parecer, a diferenciação, apontada nas linhas precedentes, entre normas do legais que condicionam as opções de planeamento e as normas de planeamento que resultam de uma opção própria do município. Para perceber esse relevo importa ter presente que o Plano Diretor Municipal de Lisboa, como sucede com a generalidade dos planos municipais, identifica um conjunto de *sistemas* (Capítulo II): interessam aqui particularmente os *sistemas de proteção de valores e recursos* (Secção I), que se referem aos *valores e recursos ambientais* (Subsecção I)⁵ e aos *valores culturais* (Subsecção II).

Deve, porém, ter-se presente que as normas do Plano Diretor Municipal de

⁴ Sobre estas situações, cfr. Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., pp. 666 e ss. e o nosso *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, cit., p. 513 e ss.

⁵ Esta Secção integra a estrutura ecológica municipal (que abrange a estrutura ecológica fundamental, a estrutura ecológica integrada, ambas tratadas na subsecção I), outras componentes ambientais urbanas (subsecção II) – onde se integram, entre outros, o sistema de vistas, o sistema de frente ribeirinha e o sistema de retenção e infiltração de águas pluviais – e as áreas sujeitas a riscos naturais e antrópicos (Subsecção III).

Lisboa que regulam tais sistemas correspondem a opções próprias do Município e não opções que se lhe imponham. É certo que alguns desses sistemas podem coincidir (embora não integralmente) com áreas sujeitas a um regime legal especial (pense-se estrutura ecológica municipal que normalmente integra áreas da Reserva Ecológica Nacional, embora seja mais ampla do que ela); porém, quer a delimitação precisa dessa estrutura quer as regras de ocupação territorial a aplicar nessas áreas são opções do próprio município, o que é comprovado pelo facto de a *planta da estrutura ecológica municipal* ser uma planta desagregada da *planta de ordenamento* do Plano Diretor Municipal (e não da sua *planta de condicionantes*, a qual é desagregada em *planta das servidões administrativas e restrições de utilidade pública I* e *planta das servidões administrativas e restrições de utilidade pública II*).

Nos casos em que exista coincidência territorial entre estes sistemas – para os quais o município define regras que são o resultado de uma sua própria opção – com regimes legais especiais (por exemplo, a Reserva Ecológica Nacional), prevalece a regra mais restrita.

Voltando a nossa atenção para o artigo 18.º do RPDML, na parte que aqui nos interessa (regras de edificação) referente ao subsistema da frente ribeirinha, deve ter-se presente que o mesmo, se bem que contenha *condicionantes à construção*, não assume a natureza de norma legal que *condiciona o planeamento*, sendo antes *opções do município*, as quais demonstram que este conferiu particular relevo à área em apreço na qual, dada a sua especial localização, se pretendem criar as “*condições para acessos pedonais à margem do rio e fruição da paisagem ribeirinha*” (n.º 1 do artigo 18.º do RPDML).

Ou seja, e dito de outro modo, a norma referente à *condicionante ambiental urbana, sistema de frente ribeirinha* contém uma regulamentação que resulta de uma opção própria do Município, opção essa que foi uma, mas que nada impedia que pudesse ter sido outra, diferente.

É certo que, como referimos *supra*, tendo esta opção sido plasmada num plano municipal e sendo este um instrumento de gestão territorial que vincula diretamente entidades públicas e privadas, não pode o Município, nos atos de gestão urbanística que venha a praticar, decidir em desconformidade com elas, sob pena de nulidade de tais atos. Desta desconformidade com o plano resulta, como referido, um desvalor jurídico da respetiva atuação, mas não resulta, nem necessária nem impreterivelmente, outro tipo de consequências mais gravosas (não decorre, indiscutivelmente, como já vimos ser discutido noutra sede, por exemplo, um ilícito penal, que está reservado à defesa de valores ético-sociais, isto é, de bens jurídicos essenciais à convivência comunitária). Precisamente por isso, e para este efeito (ilícito criminal) a sua violação não pode ser assumida como a violação da Reserva Ecológica Nacional nem os terrenos por ele abrangidos podem considerar-se como *especialmente protegidos por disposição legal* (situações que têm de estar verificadas para que se possa falar em crime urbanístico) Estão, é certo, tais terrenos, salvaguardados por normas de planeamento, e a violação destas tem consequências na legalidade da construção que seja erigida em desconformidade com elas. Porém, esta situação, a ocorrer, não integra, outro tipo de ilícito mais gravoso.

1.1. Normas de planeamento e flexibilidade

i. Considerando o que foi afirmado nas linhas precedentes – e assumindo como incontornável a discricionariedade de planeamento de que o Município goza na definição do conteúdo das normas dos seus planos, nos limites, naturalmente, dos regimes e princípios aplicáveis (já que discricionariedade não é arbítrio) –, a questão que se coloca de seguida é a de saber se faz parte dessa discricionariedade a possibilidade de o Município moldar tais normas por ele criadas, enquanto normas reguladoras da realidade a que se aplicam.

Esta é uma questão tradicional com que se confrontam todos os que

trabalham em planeamento, na busca por uma sempre desejável flexibilidade dos planos, que permita, de uma forma mais célere e, por isso, eficiente, alcançar, na gestão urbanística que é levada a cabo a partir delas, as soluções mais adequadas (e adaptáveis) à realidade em constante mutação.

Questiona-se, pois, a possibilidade de os municípios consagrarem nos seus planos normas de carácter relativamente aberto, indeterminado e flexível, que, assim, concedem espaços de apreciação e decisão no âmbito da gestão urbanística que se segue, a qual é, por sua vez, em grande medida, da responsabilidade dos próprios municípios. O que significa, a ser positiva a resposta a esta questão, que as normas do plano não definem na totalidade a regulamentação aplicável aos projetos, remetendo para a gestão urbanística a sua complementação e concretização.

No tratamento desta questão deverá ter-se presente o facto de existir uma estrita ligação entre a elaboração e a execução dos planos municipais (por outras palavras, entre planeamento e gestão urbanística), as quais fazem parte de uma mesma realidade iterativa: referimo-nos ao planeamento enquanto processo contínuo que abrange não apenas o momento da sua elaboração, mas também o da respetiva concretização, a qual se apresenta como o fim último do plano, já que este apenas tem razão de ser se for para ser executado.

E não obstante estejam em causa duas realidades — planeamento e gestão — que, pelo menos do ponto de vista lógico e cronológico, se apresentam como distintas e sucessivas, sempre se poderá afirmar que “*após o plano o planeamento continua*”⁶ ou que se planeamento é gestão, esta também é planeamento já que não lhe cabe (não lhe pode caber) um mero papel de aplicação subsuntiva das determinações do plano, pressupondo antes uma tarefa de adaptação da norma à realidade.

⁶ Nuno Portas, “A execução dos planos directores municipais – realidades e perspectivas” in *A Execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, Almedina, pp.84.

E se a elaboração de um plano tem sempre em vista a concretização das opções urbanísticas nele contidas e, deste modo, é destinado a suportar a prática da gestão urbanística (isto é, das concretas decisões que tenham de ser tomadas sobre o território e a cidade), a gestão urbanística, como parte do processo de planeamento, não pode ser vista como uma mera aplicação das previsões previamente definidas de forma “fechada” no plano.

Não se pode, pois, pretender, num mundo de incerteza e de mudança continua como a que vivemos, que o plano regule a ocupação do território e da cidade até ao mais ínfimo pormenor, cabendo à gestão urbanística a mera aplicação das suas regras às situações concretas sem qualquer carácter inovador; o que se exige é que ele defina o essencial dessa ocupação, remetendo para a gestão urbanística uma concretização criadora das normas dos planos, dentro do quadro geral nele definido.

Nesta conceção está implícita a ideia de que a gestão urbanística não tem de (nem deve) ser entendida como uma mera tarefa de aplicação subsuntiva das normas dos planos à realidade, numa função de pura “fidelidade ao plano” — como também que o projeto (que está na base da gestão urbanística) não deve ser perspetivado como uma mera repetição do que consta do plano. Pelo contrário, existe hoje uma nova relação entre o projeto urbanístico e o plano, a qual tem como base uma ideia “revalorizadora” daquele, através do reconhecimento de que a sua função não é a da mera reprodução das opções constantes do plano, detendo antes um papel “criador” e “integrador” das suas previsões⁷.

O que significa, ainda, um diferente entendimento das funções que devem ser reservadas aos planos, os quais não têm de se apresentar como instrumentos que tudo preveem e disciplinam, não sendo a sua função reguladora

⁷ Cfr. Paolo Stella Richter, *“Necessità e Possibilità della Pianificazione Urbanistica, in Presente e Futuro della Pianificazione Urbanistica, a cura de Franscesco Pugliese e Erminio Ferrari, Milão, Giofré, 1999, p. 90.*

necessariamente posta em causa apenas porque a gestão urbanística é chamada a concretizar ou adaptar as suas normas à realidade concreta através de juízos próprios de oportunidade e de mérito.

Ora é esta necessária relação entre *planeamento* e *gestão urbanística* que torna indispensável a questão que aqui tratamos: a do grau de densidade e de flexibilidade que podem ter as normas dos planos municipais. Com efeito, sendo a gestão urbanística, em grande parte, a aplicação dos planos à realidade concreta — a qual se encontra em permanente mudança —, e detendo os planos natureza prospetiva e de antevisão dessa realidade — que pode rapidamente mudar —, torna-se necessário garantir que o plano não se deixe ultrapassar pelas circunstâncias objetivas da realidade concreta, sob pena de rapidamente se tornar num documento caduco.⁸ E se são os mecanismos de dinâmica (revisão e alteração dos planos) os que se apresentam como adequados para dar resposta a esta questão, também a introdução de flexibilidade nos instrumentos de planeamento pode servir os mesmos objetivos, quantas vezes de forma mais célere, já que constitui um fenómeno apto a assegurar a perdurabilidade do próprio plano, precavendo uma sua submissão constante aos processos de modificação.

Note-se que esta questão assume particular relevo a propósito dos planos diretores municipais, dada a sua função essencialmente estratégica, mas não deixa de ter igual valia quando estão em causa planos de urbanização e, mesmo, planos de pormenor. Apesar disso, na análise desta questão tomaremos essencialmente como referência os planos diretores municipais, dada a sua especificidade como planos de natureza simultaneamente *estratégica* e

⁸ Para João Miranda “*precisamente uma das razões que poderá ter contribuído para a superação da «euforia planificadora» constitui a tomada de consciência da dificuldade em antecipar com exactidão matemática a evolução social ou, pelo menos, a percepção de que o modelo de planeamento gizado se torna desajustado da realidade de uma forma extremamente veloz*”. Cfr. João Miranda, *A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial: a Alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 108.

regulamentar, o que nos leva, desde logo a afirmar que os mesmos devem ser suficientemente concretos para tornar claras e explícitas as normas aplicáveis (de forma a que estas tenham um conteúdo expectável por parte dos respetivos destinatários), mas também suficientemente abertos para se adequar e adaptar à realidade que eles captam a uma “escala distante” do território.

Aliás, uma das grandes críticas feitas aos planos diretores municipais de primeira geração em Portugal foi, precisamente, a de estes se terem apresentado como documentos que tudo pretenderam regular e definir, esquecendo o carácter essencialmente estratégico que devem ter, tendo-se tornado, por isso, em instrumentos rígidos e inflexíveis que, ainda que de aplicação mais certa e expectável, nem sempre conduziram à melhor ocupação do território.

Por isso as modernas ciência e técnica de planeamento físico do território têm denotado uma tendência para privilegiar a *flexibilidade* em detrimento da *rigidez normativa* dos “tradicionalistas” planos urbanísticos, ditos finalistas ou determinísticos.

A flexibilização das normas dos planos enquanto uma das vertentes da discricionariedade de planeamento é, assim, uma questão atual. Trata-se, como refere Michéle Tranda-Pittion, de resolver “*a tensão entre o que deve ser definido hoje para o amanhã (...) e as margens de manobra a gerir para ter em consideração as incertezas...*”. A questão é, precisamente, segundo a Autora, “*como não definir de forma demasiado precisa a utilização do solo — com o risco de bloquear os terrenos para usos que nunca chegarão a ver a luz do dia ou de impedir usos desejáveis —, mas também como não definir de forma demasiado precisa, sob pena se localizarem mal os investimentos públicos...*”.

Ou seja, e dito de outro modo, a questão é “*como encontrar o equilíbrio pertinente entre o nível de precisão e exaustividade desejável dos documentos de urbanismo ou de ordenamento, por um lado, e as margens de manobra a preservar para o*

*amanhã elou para outros autores, por outro lado*⁹.

A resposta a esta questão tem sido dada pela doutrina, ora apontando distintos modelos planeamento municipal (modelos mais dirigistas ou mais flexíveis) ora identificando técnicas destinadas a conferir flexibilidade aos planos, técnicas essas que permitem modelar as suas normas, tornando-as mais ou menos densas ou regulando a realidade de uma forma diferenciada ou com pressupostos variáveis, de modo que apenas no momento da sua aplicação se determine a concreta (e mais adequada) opção de ocupação territorial.

ii. Num modelo de planeamento como o nosso – que ainda é um modelo tradicional, assente em planos com uma função de ordenação, conferidores de segurança e estabilidade quer às entidades administrativas que vão decidir os pedidos de licenciamento, quer aos privados, que apresentam tais pedidos – a desejável (e exigível) flexibilidade dos planos pressupõe e utilização de várias técnicas destinadas a dotar as normas de planeamento da necessária maleabilidade que lhes permite, sem necessidade do desencadeamento de procedimentos formais de dinâmica, adaptarem à evolução das circunstâncias reais sobre que assenta a sua previsão e à realidade que nunca é sempre igual.

A pergunta que tem sido colocada é de saber qual o grau de discricionariedade de que dispõem os municípios na utilização destas técnicas sabendo-se que o desafio está em criar normas de planeamento que se posicionem a um meio-termo entre normas que nada determinam – por demasiado genéricas, abstratas e indeterminadas – e normas que tudo predeterminam e regulam.

Vários são os mecanismos postos à disposição dos municípios para conferirem o pretendido grau de flexibilidade aos seus instrumentos de

⁹ Cfr. Michéle Tranda-Pittion, “La Prise en Compte de l’Incertitude dans la Planification Spatiale: les Attentes des Praticiens et des Usagers” in *Les Cahiers du GRIDAUIH, Le Contenu des Plans d’Urbanisme et d’Aménagement dans les pays d’Europe de l’Ouest, Colloque International de Genève-Lausanne*, N.º 15, 2006, pp. 9 e ss.

planeamento sem que, contudo, tal signifique qualquer desregulação ou desregulamentação, que “*não seria desejável neste ramo de direito, porque poderia pôr em causa a satisfação de algumas das necessidades colectivas a cargo da Administração, nomeadamente a qualidade de vida, a preservação do ambiente e a garantia do direito à habitação*”¹⁰.

ii. Um desses mecanismos passa por inscrever, nos planos, normas relativamente abertas (designadamente pela utilização de *conceitos indeterminados*), remetendo para o momento da gestão urbanística a sua concreta determinação¹¹.

Esta será uma técnica aconselhável sempre que se pretenda englobar na norma um conjunto de situações que o plano pretende impedir ou estimular, mas sem fechar a porta à integração, no conjunto das situações abrangidas pela sua regulamentação e, por isso, no âmbito da regulamentação material do plano, de outras situações que tenham a mesma lógica de ocupação no território, quer se trate de situações surgidas posteriormente à sua elaboração, quer de situações existentes a essa data, mas não conhecidas pelo ente planeador.

ii. Outra técnica consiste na aposição, nas normas de planeamento, de cláusulas acessórias. Para Alves Correia esta possibilidade – de apor, ou não, ao plano, cláusulas acessórias (condições, termos, modos ou outras) – corresponde a uma das formas de exercício da discricionariedade de planeamento a qual, por sua vez, torna as normas em que as referidas cláusulas são apenas, mais flexíveis e maleáveis.

¹⁰ Cfr. João Miranda, *A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial*, cit., p. 131.

¹¹ Há, no entanto, um limite a esta abertura e indeterminação das normas de planeamento que é dado pelo *princípio da clareza do plano*, do qual decorre a necessidade de as normas de planeamento serem claras e compreensíveis. Uma das suas vertentes é a de que estas normas não podem ser desprovidas de sentido a outra é a de que elas não podem ser de tal modo imprecisas e indeterminadas que deles não possa ser extraído um efeito útil. Sobre este princípio cfr. Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, 4.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2008, p. 675.

Esta possibilidade e a sua concretização, permitem ao município desenhar os termos da sua aplicação (*quomodo* da decisão) e, desta forma, flexibilizar o seu conteúdo ao permitir que as mesmas variem em função das circunstâncias concretas existentes no momento da sua aplicação. Ou seja, e dito de outro modo, por esta via permite-se que o próprio plano defina as *condições da respetiva aplicação*, o que torna possível que uma determinada norma preveja a sua aplicação apenas se ocorrer um determinado facto [por exemplo, prevendo, para uma determinada área residencial, que o índice de construção possa ser diferente se os proprietários se associarem para a promoção das operações urbanísticas, ou admitindo índices distintos consoante a edificação ocorra em áreas abrangidas ou não por operações de loteamento].

Também desta faculdade resulta a possibilidade de o plano determinar que a regra aplicável seja uma, estando verificadas determinadas circunstâncias, e outra se as circunstâncias forem diferentes. Assim, pode o plano identificar como uso dominante o existente no momento da elaboração do plano (v.g. área de equipamento existente ou área afeta a infraestruturas ou instalações especiais), mas definindo logo o uso dominante para a área caso ocorra a sua desativação ou deslocalização.

Trata-se de normas com um *conteúdo alternativo*, na medida em que o plano faz variar as regras mobilizáveis em função das circunstâncias concretas que apenas poderão ser aferidas no momento da gestão urbanística.

Os limites que se lhes impõem são apenas os que decorrem da própria natureza dos instrumentos de planeamento. Assim, sendo admissível várias alternativas em termos da ocupação do território em função das circunstâncias concretas, quer estas circunstâncias quer aquelas regras terão de estar determinadas de uma modo preciso, de forma a conferir à norma a

previsibilidade que faz parte da sua natureza jurídica¹². Ou seja, fazendo parte da natureza das normas de planeamento a definição das regras aplicáveis a determinada área territorial, estas terão de ser, no mínimo, determináveis, pelo que, admitindo-se o estabelecimento de regras alternativas para estas áreas, o plano deverá definir, de forma clara, as condições em que cada uma delas funcionará.

Também a oposição de um *termo*¹³ é admitida, podendo o município estabelecer determinadas regras que devem vigorar até, ou após, a ocorrência de um determinado facto dado como certo: por exemplo, diferenciando as regras de edificabilidade numa área para a qual o município aprovou a realização de uma determinada via pública, consoante as operações urbanísticas sejam realizadas antes ou depois daquela concretização, ou proibindo qualquer utilização urbanística em terrenos que se encontram afetos a uma determinada utilização (como a exploração de uma pedreira), mas admitindo-a logo que aquela utilização cesse ou, ainda, permitindo que numa área destinada a um determinado uso programado para ser executado a partir de um determinado momento, se admitam até lá, de forma precária, outros usos.

É também obedecendo a esta lógica que se admite que as normas dos planos possam estabelecer derrogações ou exceções à regulamentação nelas estabelecida.

Todas estas são técnicas que funcionam como formas de garantir flexibilidade às normas dos planos, por, para além de regularem a ocupação, uso e transformação do território, regulam igualmente as condições da sua própria

¹² Consideramos, por isso, que devem ser recusadas aquelas normas que admitem como alternativa “outras regras” sem precisar quais sejam, ou que permitem alternativas de ocupação dos solos diferentes devidamente identificadas *sempre que a câmara municipal assim o decida*. É, pois, exigido que se verifique quer a determinação das circunstâncias alternativas que justificam uma diferente solução, quer a determinação da solução alternativa.

¹³ Trata-se da cláusula acessórias que faz depender os efeitos da decisão de um evento futuro e certo, por exemplo, uma data.

aplicação.

Tendo em conta tudo quanto foi referido nas páginas precedentes, podemos concluir ser legítimo, por fazer parte da discricionariedade de que gozam os municípios na elaboração de planos municipais a utilização, na redação das suas normas, de técnicas destinadas a conferir-lhes a necessária e desejável flexibilidade. E tais técnicas podem consistir na fixação, para determinada área territorial, de uma determinada regra e a admissão de exceções à mesma, nas condições nela própria definidas, desde que tais condições cumpram exigências de determinabilidade que não correspondam a mero “um cheque” aberto à própria administração no momento da gestão urbanística.

A questão é saber se a alínea b) do artigo 18.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa, que contém uma regra e uma exceção à mesma, cumpre essas exigências de determinabilidade. É isso que analisaremos nas linhas seguintes.

2. A alínea b) do n.º 2 do artigo 18.º do RPDML

i. Determina o artigo 18.º do RPDML, naquilo que aqui interessa:

2 — No subsistema da frente ribeirinha são aplicáveis os seguintes condicionamentos:

(...)

b) Os novos edifícios e as obras de ampliação, nos arruamentos que formem um ângulo igual ou inferior a 45 graus com a margem do rio, têm que respeitar os enfiamentos visuais preexistentes a manter e não podem constituir frentes contínuas de dimensão superior a 50m, salvo intervenções urbanísticas cujo programa não seja compatível com estas exigências, se a Câmara Municipal considerar que revestem excecional importância para a cidade, devendo, neste caso, ser promovido debate público;

Trata-se de uma norma que contém duas soluções alternativas para a mesma área territorial, através do estabelecimento de uma derrogação ou exceção à regulamentação nela estabelecida. Assim, os novos edifícios ou respetiva ampliação, nas condições definidas no artigo (a realizar nos arruamentos que formem um ângulo igual ou inferior a 45 graus com a margem do rio) não devem constituir frente contínua de dimensão superior a 50m (regra);

mas podem ter mas uma dimensão superior (exceção) quando o respetivo programa não seja compatível com estas exigências (conceito indeterminado a exigir fundamentação reforçada), se a Câmara Municipal considerar que revestem excecional importância para a cidade (conceito indeterminado a exigir fundamentação reforçada), devendo, neste caso, ser promovido debate público (exigência procedimental).

Antes de mais, esta norma utiliza algumas das técnicas anteriormente referidas de flexibilização das normas de planeamento (utilização de conceitos indeterminados, norma com soluções em alternativa e regra com exceções ou derrogações).

Dela decorre, com efeito, que, para garantir os objetivos constantes do n.º 1 do artigo 18.º – a criação de condições para acessos pedonais à margem do rio e fruição da paisagem ribeirinha – se deve liminar a extensão dos edifícios (que não podem constituir frente contínua de dimensão superior a 50m); admite-se, porém, que possa ter mais de 50m (regra alternativa que corresponde à exceção à situação normal).

Sendo estas técnicas admissíveis, a questão que legitimamente se pode colocar é a de saber se a norma em apreço cumpre, com a incorporação de tais técnicas, as exigências de determinabilidade que qualquer norma deve cumprir ou se, pelo contrário, constitui um *cheque em branco* à Administração.

ii. Na resposta a esta questão deve, desde logo, ter-se presente que os pressupostos para que se possa utilizar a exceção à regra definida na alínea b) do n.º 2 estão definidos de forma precisa (embora com recurso a conceitos indeterminados) na própria norma: a exceção apenas pode ser invocada tomando como referência o “programa”, isto é, a especial utilização a que o edifício vai ser afeto. Significa isto, deste logo, que a norma não terá aplicabilidade a edifícios com “programas correntes” – habitacionais, de comércio, de serviços, etc. –, devendo, antes, estar em causa edifícios com “programas especiais”, isto é, cujos

projetos impliquem específicas exigências em termos de espaço e de configuração. Estas especiais exigências devem ser devidamente explicitadas na memória descritiva e justificativa do projeto a sujeitar a licenciamento (já que é quem pretende tirar partido de uma exceção que deve comprovar que se encontra na situação de dela poder beneficiar).

É certo que a norma deixa em “aberto” o tipo de programa do edifício (por não se conseguir antecipar com precisão as várias e diferenciadas situações em que a exceção se pode justificar); porém na decisão que vier a ser tomada (seja de indeferimento, seja de deferimento) é indispensável uma fundamentação administrativa acrescida demonstrativa da especificidade do programa e das suas exigências que permitem a adoção da situação excecional, por o programa não ser compatível com a regra¹⁴.

iii. Mas, sendo esta uma exigência necessária, a mesma não é suficiente, já que a norma exige que seja declarada pela Câmara Municipal a “*excecional importância para a cidade*” do projeto (declaração que pode ser emitida simultaneamente com a aprovação do projeto de arquitetura, mas terá de ocorrer em momento anterior, se a competência de tal aprovação tiver sido objeto de delegação ou de subdelegação), já que, nos termos do artigo que aqui estamos a tratar, tal declaração é sempre da competência da Câmara Municipal, fazendo-se intervir para o efeito o órgão colegial.

Mais, uma vez a norma utiliza um conceito indeterminado (*excecional importância*) que confere à administração um espaço para formulação de *juízos de valorização próprios do exercício da função administrativa* (discricionariedade), a

¹⁴ Com efeito, e como é sabido, o dever de fundamentação é tanto mais extenso quanto maior o espaço de decisão discricionária da Administração, pois que à justificação (exposição das razões de facto e de direito que justificam a atuação administrativa quanto aos aspetos vinculados da mesma) acresce a necessidade de motivação (no que respeita aos aspetos discricionários, incluindo os espaços de avaliação que são conferidos pela norma, a exigir que a Administração exponha os motivos que a levaram a decidir de uma forma e não de outra).

declaração em causa terá de ser igualmente objeto de uma fundamentação acrescida.

Não se pode afirmar que a indeterminação do conceito tem um grau tal de imprecisão tal que corresponde a um *cheque em branco* à Administração (o que sucederia, isso, sim, se a norma determinasse que a Câmara pode excecionar a regra sem mais exigências). Com efeito a exceção pode ser deliberada, mas mediante o cumprimento cumulativo de pressupostos nela devidamente identificados, sendo um deles o da declaração não apenas de que o projeto é importante para a cidade, mas de que tal importância é *excepcional*, o que reafirmamos, tem de ser devida e circunstanciadamente fundamentado na decisão que for tomada.

De notar que o tipo juízos que esta normas pressupõe seja feita pela Administração pode ser objeto de controlo judicial. Porém, tal controlo não pode corresponder, de forma alguma, a uma substituição do juízo formulado pela entidade administrativa competente pelo juízo que o tribunal julgue mais adequado, já que a este não cumpre tomar decisões (autoria) mas fiscalizá-las (controlo), tendo em consideração os dados existentes à data da decisão e tendo em vista o escopo da tomada de decisão¹⁵.

É precisamente por assumir a diferença entre decidir e controlar, e de modo a garantir o respeito pelo princípio da separação de poderes, que o artigo 3.º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos determina que os tribunais

¹⁵ Deve, de facto, proceder-se a um recorte preciso da fronteira entre a função judicial e a função administrativa. A este propósito não pode ignorar-se que a atividade de controlo (fiscalização) se distingue funcionalmente da atividade decisória (de autoria): como afirma Vieira de Andrade, entre decidir e fiscalizar (entendida a fiscalização como “*actividade de controlo de uma actividade alheia*”) existe uma diferença funcional — a primeira é metodicamente mais exigente e completa, determinando uma ineliminável responsabilidade de quem tem o poder-dever de decidir (tanto maior quanto mais a norma de aplicação ou a situação concreta a resolver pressuponha ou invoque juízos próprios do exercício da função administrativa); a segunda, por sua vez, pressupõe apenas a elaboração do “*paradigma normativo abstracto, até onde este seja determinável*” de forma a “*submeter a decisão que vai ser controlada a testes de juridicidade considerados fundamentais*”. J.C. Vieira de Andrade, *Justiça Administrativa*, 19.º edição, 2021.

“julgam do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam e não da conveniência ou oportunidade da sua atuação”.

Deste modo, de forma a evitar uma interferência ilegítima dos Tribunais numa atividade que é da responsabilidade própria da Administração, isto é, de modo a evitar uma *“dupla administração”* (evitando que os tribunais se pronunciem sobre o mérito das decisões administrativas), a anulação (ou declaração da nulidade) judicial de decisões que envolvam o exercício de poderes discricionários, como a vertente, apenas pode ocorrer quando se verifique que a avaliação feita pela Administração é *manifestamente desacertada e inaceitável* (o vício invocável é o erro manifesto de apreciação) ou que os motivos que a fundamentaram são contraditórios, desviados, irrelevantes, incongruentes ou ilegítimos (vícios de discricionariedade).

Ou seja, e dito de outro modo, o controlo judicial a realizar nestes casos tem de respeitar o espaço de valoração próprio da Administração (espaço em que a decisão administrativa se deve considerar de última instância).

Significa isto, em suma, voltando ao artigo 18.º, n.º 2 alínea b), que uma declaração, devidamente fundamentada, do *excepcional interesse para a cidade* de um projeto apenas pode ser judicialmente colocada em causa em situações de erro manifesto de apreciação.

iii. Formula ainda a alínea b) do n.º 2 do artigo 18.º uma última exigência, esta agora de ordem procedimental: a do debate público do projeto que pretende beneficiar da exceção, configurando esta uma exigência de participação e de transparência das decisões relativas aos referidos projetos.

iv. Decorre, do que referimos, que a norma em apreço não tem, efetivamente, um grau elevado de determinação – como teria se identificasse a regra e admitisse exceções nos casos nela expressamente referidos, solução que teria a desvantagem se se correr o risco de deixar de fora situações que poderiam

justificar a exceção –, mas também não tem um grau elevado de indeterminação já que define, nos seus traços gerais, os critérios a mobilizar, e que devem ser devidamente densificados aquando da sua aplicação concreta.

Consideramos, assim, que o artigo 18.º, n.º 2, b) do RPDML, que contempla a possibilidade de dispensa do cumprimento do limite dos 50m de frente contínua, mediante o preenchimento de certas condições é admissível à luz da legislação vigente.

3. Do preenchimento, em concreto, das condicionantes do artigo 18.º, n.º2, alínea b) do RPDML

i. Resta verificar se o projeto do Museu Judaico de Lisboa cumpre as condicionantes previstas no artigo 18.º, n.º 2, b) do RPDML para poder beneficiar da exceção nele prevista.

Esta é, como referimos, uma tarefa que envolve, por parte da Administração Municipal em sede de licenciamento da obra, a formulação de juízos de valoração própria no exercício da função administrativa, que não conseguimos antecipar na totalidade na medida em que a formulação deste tipo de juízos depende não apenas da verificação em concreto das condições da norma (que, como se referiu, envolve juízos de valoração administrativa), mas também, entre outros, de um juízo comparativo com outras decisões (de deferimento ou de indeferimento) que tenham tido na sua base o mesmo normativo.

Por seu turno, e como afirmámos antes, consideramos que deve ser o interessado em obter a exceção prevista nesta norma a comprovar que o seu projeto cumpre os respetivos pressuposto, devendo, por isso, *explicitar* na memória descritiva e justificativa do projeto aquelas que são as especificidades do programa a instalar no edifício que exija uma *frente contínua de dimensão superior a 50 m* (o que o torna incompatível com a regra estabelecida); e devendo, ainda, *explicitar*, qual, na sua perspetiva, a importância excecional do projeto

para a cidade, designadamente do ponto de vista cultural e histórico, do impacto internacional, das visitas esperadas, do n.º de empregos gerados, etc.

Não sendo esta uma questão jurídica, e não sendo possível antecipar uma decisão que envolve discricionariedade por parte dos órgãos decisores (não se podendo, por isso, afirmar que o interessado tem direito a exigir uma decisão num determinado sentido), podemos adiantar o seguinte.

ii. No que concerne ao *programa*, não restam dúvidas que um museu tem de integrar várias valências que colam particulares exigências de configuração e extensão do edifício. Do que nos foi dado perceber, o museu em apreço terá de integrar uma receção e loja, uma livraria, um auditório, armazém, áreas para exposição permanente, espaços para exposições temporárias, gabinetes (para a Administração e para os departamentos de educação, de conservação, de inventário, de arquivo, do grupo de Amigos), sala de serviço educativo/conferências, centro de Investigação R. Bachmann com respetivos espaços de apoio (incluindo wc e copa); cafetaria/restaurante e serviços de apoio (inclui cozinha, e wc) e ainda, terraço.

Estes exemplos apontam, claramente, no sentido de que um edifício destinado a um museu, como o Museu Judaico de Lisboa, não é um edifício corrente, mas um edifício com um programa especial e com exigências específicas.

De modo a permitir uma decisão favorável devidamente fundamentada por parte do órgão autárquico, torna-se indispensável que memória descritiva e justificativa do projeto apresente uma justificação que demonstre que, em função e por causa do “programa” a instalar – um Museu com as particularidades do Museu Judaico – tem de ter *frente contínua de dimensão superior a 50 m*: justificação esta que, se for cabal, pode ser aceite pelo Município. Fundamental é que se fundamente tal dimensão de frente contínua com as exigências daquele programa.

iii. Por seu turno, dúvidas não restam que o projeto em apreço tem importância para a cidade. Só assim se percebe as diligências promovidas pelo Município de Lisboa quanto à localização deste Museu e à futura constituição de um direito de superfície em terrenos municipais para o viabilizar (e a celebração de um contrato promessa para o efeito).

Porém, como referimos, não basta que o projeto tenha importância para a cidade, mas que tenha uma *importância excepcional* que deve ser expressamente reconhecida.

Para tal, consideramos essencial que o interessado, no pedido de licenciamento, requeira expressamente que seja proferida tal declaração de *excepcional importância para a cidade*. Nesse pedido deve o interessado explicitar os fundamentos em que baseia o seu pedido (podendo inclusive invocar os antecedentes do projeto), fundamentos que podem ser aceites pelo Município que, contudo, pode juntar outros. Adiantamos aqui alguns que podem ser invocados (e densificados):

- Contributo do museu para a ampla divulgação, em Portugal e no mundo, da importância da comunidade judaica e das suas expressões culturais para a formação histórica da cidade de Lisboa e a identidade cultural portuguesa;
- A previsão da criação do Museu Judaico de Lisboa corresponde a uma das medidas das Grandes Opções do Plano para a Cidade de Lisboa 2021 | 2025 (Eixo D – Afirmar Lisboa Como Cidade Global | Cidade de Cultura e Abertura);
- O museu concorre para potenciar a atividade cultural e criativa da cidade de Lisboa;
- O Museu promove ações educativas e pedagógicas com a participação de escolas e estabelecimentos de ensino bem como ações de investigação e

ações de divulgação da história judaica portuguesa e do património cultural judaico existente em Lisboa (coma realização de simpósios, conferências e visitas guiadas ao património judaico a sua localização em Lisboa).

Todos estes fundamentos (e outros que possam ser invocados) concorrem para que se possa afirmar que o Museu Judaico de Lisboa funcionará como um polo de atratividade para residentes e turistas, com relevante impacto económico, social e cultural e, assim, justificar a declaração de *excepcional interesse do projeto para a cidade* para efeitos do artigo 18., n.º 2, alínea b), o que está em consonância com a afirmação já feita pelo Município, nas decisões que foi chamado a tomar sobre este projeto (concretamente no que diz respeito à sua localização), de que a operação urbanística em causa poderá beneficiar de isenções ou reduções do valor das taxas urbanísticas, nos termos e para efeitos do disposto no artigo 6.º do Regulamento Municipal de Taxas Relacionadas com a Atividade Urbanística e Operações Conexas (RMTRAUOC).

C. CONCLUSÃO

Em face de tudo quanto foi referido, podemos concluir respondendo de forma sucinta às questões colocadas na consulta. Assim:

- 1.º É admissível, à luz da legislação vigente em matéria de planeamento territorial, uma solução normativa como a prevista no artigo 18.º, n.º 2, b) do RPDML, que contempla a possibilidade de dispensa do cumprimento do limite dos 50m de frente contínua, mediante o preenchimento de certas condições.
- 2.º O Tikvá Museu Judaico de Lisboa pode beneficiar de uma decisão de dispensa do cumprimento do limite dos 50m de frente contínua, sendo, porém, essencial que a justificação para tal dispensa seja fundamentada nas especificidades do programa a instalar (precisamente um museu), o

projeto seja objeto de uma expressa e fundamentada declaração de excecional importância do projeto para a cidade e seja sujeito a debate público antes da aprovação do projeto de arquitetura.

3.º Tikvá Museu Judaico de Lisboa tem características que permitem preencher as exigências previstas na alínea b) do n.º 2 do artigo 18.º para que seja decidida uma exceção à regra da regra da frente continua com dimensão não superior a 50m.

Assinado por: **Fernanda Paula Marques de Oliveira**
Num. de Identificação: 07788928
Data: 2023.04.10 21:15:10+01'00'

Este é, salvo melhor, o nosso Parecer