



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Mafalda Dourado Santos de Oliveira Ramalho

**DA PLANIFICAÇÃO “URBANÍSTICO-DESPORTIVA” À  
GESTÃO DOS EQUIPAMENTOS COLETIVOS:  
UM CICLO DE VIDA COM REMATE PARA O FUNDO DAS REDES**

**Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo, orientada pela Senhora Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.**

VERSÃO PDF

Julho de 2020

“Aos meus pais, que são o melhor que tenho nesta vida e que me permitiram ser o que sou hoje e chegar até onde cheguei.”

## **Agradecimentos**

Permito-me, neste espaço, realçar a minha sincera e profunda gratidão com todos aqueles que, de algum modo, fizeram parte deste caminho que agora termina. As palavras cravadas nesta página de papel serão incapazes de refletir o agradecimento que merecem. Começo por agradecer a Deus, em quem confio e com quem tantas vezes oro, por me ter acompanhado e dado força para cumprir mais um capítulo de um livro carregado de projetos que tenho em mim.

À minha família, agradeço-lhes na pessoa dos meus pais, que nunca pouparam esforços para me guiar no caminho certo. Pela educação, pelos princípios e pelo exemplo de força e dedicação em tudo o que se propõem a fazer. São o meu maior exemplo de pai e mãe, de amigos e companheiros de uma vida. Para sempre.

A toda a minha família e amigos nossos, que mesmo estando longe, estiveram sempre perto, guardados num sítio que é deles e do qual nunca sairão. À minha tia Fatinha, por ter sido a grande influenciadora de me ver enveredar pelo mundo do Direito.

Aos meus melhores amigos, eles sabem quem são, que foram também “companheiros de guerra nesta batalha”. Que a vida nos permita estar sempre juntos, estejamos onde estivermos.

À minha Susaninha, não de sempre mas para sempre, a quem me faltam palavras de gratidão, agradeço-lhe pela comunhão de amizade, pela cumplicidade, pelo seu altruísmo e, sobretudo, por contribuir, a todo instante, para que eu queira ser sempre uma pessoa melhor. Agradeço-lhe pelo ombro amigo, pelas palavras de incentivo e pela cumplicidade, fatores imprescindíveis para que eu possa vingar nesta vida como ela vingou.

À Mariana, pelas tantas vezes em que foi o meu “burro de carga”. Que, incansavelmente, se dividia entre a Faculdade e a BG para me trazer todos os materiais que eu precisava. Foste incansável e não tenho dúvidas de que um dia serás tu a estar deste lado. À Inês, à Mirella, à Mafalda, às minhas gémeas, à Jasmin e à Liliana pelo sentido protetor, pela amizade, pela preocupação e pelas tantas vezes em que me deram força para não desistir. Ao Zé, ao Luís e ao Marco, pelas diversas trocas de opiniões em tantos dilemas “jurídico-administrativo-existenciais” que tive.

Ao Dr. Pirré, à Dra. Susana, à Dra. Teresa e à Maria José, por me terem acolhido numa casa que será para sempre a minha casa. Pela oportunidade de tão cedo poder começar a viver a realidade da Advocacia. Por todos os conselhos, ensinamentos, histórias de vida e de profissão, que me ajudaram a crescer como pessoa e profissional. Que a vida vos traga tudo aquilo que de tão bom merecem.

Agradeço à Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, com a distinção que lhe deve ser reputada, por despertar em mim a inovação académica, o gosto por aquilo que nos move, a postura questionadora e o ímpeto crítico, não apenas pelas aulas proferidas no 1º ciclo do mestrado, como também pelas diversas vezes em que se dispôs a, de modo muito atencioso, orientar o presente estudo com as ponderações sempre pertinentes e frases futebolisticamente faladas que tão bem me aconchegavam.

Aos amigos e colegas que fiz durante todo o meu percurso na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Como alguém dizia: levo-vos de Coimbra para o resto da minha vida. O meu agradecimento por fazerem parte de todo o meu percurso académico e de um dos tempos mais bonitos da minha vida.

Não poderia deixar de mencionar, em separado, o Departamento de Comunicação Social do Sport Lisboa e Benfica, na pessoa do Jornalista da Benfica TV, João Martins, o Sr. Alcídio Jesus, Técnico Superior da Direção Regional do Norte do IPDJ, I.P., e o Dr. João Gayo, Advogado e Pós graduado em Organização e Gestão no Futebol Profissional, com quem tive a honra de partilhar algumas ideias e obter alguns esclarecimentos, que contribuíram muito para o meu estudo académico.

Aos meus amigos e colegas de turma da Ordem dos Advogados, uns já do tempo da faculdade, outros surpreendentemente conhecidos por lá, pelas longas horas de desanúvio da escrita da tese, pelo incentivo de todos os dias procurar ser profissionalmente melhor e pelo companheirismo nesta fase de vida que também foi a de alguns deles.

Agradeço, por fim, a todos os que trilharam o meu caminho, tanto aos que foram surpresas agradáveis como aos que se revelaram ser uma desilusão, por me fazerem acreditar em mim e instigar a querer ser sempre melhor, livre de poder definir tudo aquilo em quem eu um dia me quero vir a tornar.

Um F-R-A a todos!

## **Resumo**

O presente trabalho tem como foco principal estudar a importância, o impacto e a inserção urbana dos estádios nas cidades contemporâneas. Este aspeto sustenta-se na evolução cronológica destes equipamentos desportivos em três diferentes fases, designadamente no papel do anfiteatro no Império Romano, a passagem do séc. XIX para o séc. XX e finalmente na década de 90, com a construção e remodelação de vários estádios.

Entre nós, o desporto e a cultura física são atividades que cumprem nos vários ordenamentos sociais um papel de enorme importância na medida em que, encontrando-se intimamente ligados à garantia da qualidade de vida dos indivíduos, se configuram na Constituição da República Portuguesa (artigo 79.º) como um direito fundamental dos cidadãos.

Nesse sentido, para a efetivação desse mesmo direito impõe-se ao Estado, em colaboração com outras entidades detentoras de atribuições e competências nestes domínios, um conjunto de tarefas públicas com ele relacionadas. Com a presente dissertação, procuraremos dar a conhecer ao leitor o papel dos estádios de futebol, enquanto equipamento desportivo de uso coletivo, a posição que ele assume numa cidade em constante redesenho e enquanto elemento de regeneração urbana, bem como dar a conhecer todas as etapas desde a implementação ao funcionamento deste tipo de infraestruturas. Nesta medida, traremos ao púlpito o mítico caso do Estádio Cidade de Coimbra, remodelado para o Euro 2004, e que, por isso, chegou até às nossas instâncias administrativas.

Por último, procuraremos elucidar de forma breve a forma como, para lá da sua conceção, implementação e construção, o mesmo, e a respetiva modalidade, são geridas por quem de direito delas fará parte. Em jeito de conclusão final, partindo do Euro 2004 enquanto época de auge no futebol português, analisaremos cinco dos dez estádios construídos para o efeito, para um breve levantamento de questões, do ponto de vista urbanístico e da estética das cidades, suscitadas durante a construção de cada um deles.

**Palavras-chaves:** equipamentos desportivos; estádio de futebol; fase de conceção; fase de construção; Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

## **Abstract**

The present study, as the main focus, studies the importance, impact and urban insertion of stadiums in contemporary cities. This aspect is based on the chronological evolution of sport equipment in 3 different phases, namely from the amphitheatre in the Roman Empire, the passage from the 18th-20th century and finally in the 90s, with the construction and remodelling of various stadiums.

Between us, sport and physical culture are activities that play an extremely important role in the social order (não sei que é “ordramento social), in that, being closely linked to the guarantee of quality of life for individuals, they are configured in the constitution of the Portuguese Republic as a fundamental right of citizens.

In this sense, for the realization of this right, the State, in collaboration with other entities with powers and competences in these fields, is required to perform a set of public tasks related to it. With this dissertation, we will try to make the role of football stadiums known to the reader, as sports equipment for collective use, the position assumed in a city in constant redesign and as an element of urban regeneration, as well as making all stages since the implementation of this type of infrastructure known. To this extent, we will bring the mythical case of the Cidade Coimbra Stadium to the spotlight, remodeled for Euro 2004, which, therefore, reached our administrative levels.

Finally, we will seek to briefly elucidate the way in which, in addition to their design, implementation and construction, the same, and the respective modality, are managed by those who will be part of them. As a final conclusion, starting from Euro 2004 as a peak season in Portuguese football, we will analyse five out of the ten stadiums built for this purpose, for a brief survey of issues, from the urban point of view and the aesthetics of the cities, raised during the construction each one of them.

**Keywords:** sports equipment; football stadium; design phase; construction phase; Legal Regime of Urbanization and Edification

## **Siglas e Abreviaturas**

**AP** – Administração Pública

**CM** – Câmara Municipal

**DL** – Decreto-lei

**FIFA**- International Federation of Association Football

**FPF** – Federação Portuguesa de Futebol

**IPD** – Instituto Português do Desporto

**IPDJ** – Instituto Português do Desporto e da Juventude

**PP** – Plano de Pormenor

**PU** – Plano de Urbanização

**PNPOT** – Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território

**PDM** – Plano Diretor Municipal

**RCTSE** – Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios

**RJUE** – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

**UEFA** – Union of European Football Associations

**CRP** – Constituição da República

**PRID** - Programa de Reabilitação de Instalações Desportivas

**PNDpT** - Programa Nacional de Desporto para Todos

**CARS** – Centros de Alto Rendimento

**TAF** - Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra

**TCA-N** – Tribunal Central Administrativo do Norte

**STA** – Supremo Tribunal Administrativo

**RPDMC** – Regulamento do Plano Diretor Municipal de Coimbra

**MP** – Ministério Público

**CPTA** – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

**TCA-S** – Tribunal Central Administrativo do Sul

**EPM** – Empresa Pública Municipal

**SAD** – Sociedade Anónima Desportiva

**SDUQ** – Sociedade desportiva unipessoal por quotas

**LPFP** - Liga Portuguesa de Futebol Profissional

**TAD** – Tribunal Arbitral do Desporto

**SLB** – Sport Lisboa e Benfica

**CML** – Câmara Municipal de Lisboa

**PPA** – Plano de pormenor das Antas

**SCP** – Sporting Clube Portugal

**CMB** – Câmara Municipal de Braga

<b>Índice</b>	
<b>Agradecimentos</b> .....	3
<b>Resumo</b> .....	5
<b>Siglas e Abreviaturas</b> .....	7
<b>Introdução</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I – OS EQUIPAMENTOS COLETIVOS NAS CIDADES:</b> A evolução histórica, noção e o papel que os equipamentos de utilização coletiva assumem dentro das cidades. A específica categoria dos Estádios de Futebol como <i>equipamentos desportivos de utilização pública</i> .....	
1. O Conceito de <i>equipamentos coletivos</i> – as categorias, tipos de natureza e o regime jurídico aplicável.....	11
2. A construção dos primeiros equipamentos desportivos.....	14
3. A modernização do desporto e os primeiros passos dos estádios de futebol.....	16
4. A específica categoria dos Estádios de Futebol enquanto equipamentos desportivos de utilização coletiva.....	
4.1. A definição de <i>estádio de futebol</i> .....	18
4.2. As origens do futebol e o aparecimento dos primeiros estádios .....	20
4.3. A construção dos primeiros Estádios de Futebol no mundo.....	24
4.4. A modernização dos Estádios. ....	27
4.5. A “anatomia do estádio de futebol” – as entidades participantes no seu procedimento de implementação, construção e desenvolvimento. ....	29
4.6. O papel dos Estádios no contexto urbano .....	
4.6.1. A importância da criação de uma cidade desportiva .....	32
4.6.2. Tipo de inserção urbana da cidade desportiva .....	34
4.6.3. A inserção dos Estádios na moldura urbana das cidades – uma construção <i>ex novo</i> ou revitalização urbana? .....	36
4.6.4. Contributo da cidade desportiva para a imagem das cidades – o caso do (in)sucesso da implementação deste tipo de equipamentos nos Municípios do interior do país .....	39
<b>CAPÍTULO II – DO PLANEAMENTO URBANO À PLANIFICAÇÃO “URBANÍSTICO-DESPORTIVA” DAS CIDADES:</b> a importância do planeamento urbano para a adequada planificação desportiva dos equipamentos desportivos. ....	
1. O conceito de planeamento – a evolução do planeamento em Portugal.....	43
2. O papel dos instrumentos de gestão territorial no planeamento territorial .....	45
3. O planeamento urbanístico-desportivo dos equipamentos coletivos.....	



3.1.A importância do planeamento no domínio urbanístico-desportivo .....	49
3.2.O papel do Estado e das Autarquias Locais no domínio das políticas públicas desportivas e do desenvolvimento urbano dos equipamentos coletivos .....	53
3.3.O contributo das demais entidades públicas no domínio setorial – o IPDJ, I.P...63	
3.4.O caso concreto dos Estádios de futebol – de onde rematar? .....	67
4. A (eventual) discricionariedade do planeamento.....	
4.1.A discricionariedade do planeamento “urbanístico-desportivo” associada à discricionariedade técnica dos equipamentos desportivos – <i>uma válvula de escape à discricionariedade administrativa da Administração Pública?</i> ... ..	75
4.2.A discricionariedade “técnico-urbanístico-desportiva” nos equipamentos coletivos de uso desportivo – breve análise ao mítico caso do Estádio Cidade de Coimbra .....	79

### **CAPÍTULO III – A GESTÃO URBANÍSTICO-DESPORTIVA DOS ESTÁDIOS DE FUTEBOL .....**

1. O lado de fora das “quatro linhas” - a gestão urbanístico-desportiva .....	
1.1.A gestão urbanística dos equipamentos coletivos em geral .....	87
1.2. A gestão desportiva dos Estádios de Futebol – as entidades que intermedeiam o fenómeno desportivo.....	95
2. Os “Estádios do Euro 2004” - algumas das questões urbanísticas suscitadas a par da sua construção .....	100
2.1. O Estádio do Sport Lisboa e Benfica .....	101
2.2. O Estádio do Dragão .....	104
2.3. O Estádio José Alvalade XXI .....	105
2.4. O Estádio Municipal de Braga .....	107
2.5. O Estádio Municipal de Aveiro .....	109
<b>Conclusão .....</b>	<b>111</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>113</b>
<b>Jurisprudência .....</b>	<b>118</b>
<b>Legislação .....</b>	<b>118</b>

## **Introdução**

Na presente dissertação, procuramos dar a conhecer uma questão de que nem todos temos conhecimento, uma vez que, embora sejam cada vez mais os adeptos que se dirigem aos estádios para assistir a um jogo de futebol, nem todos conhecem a história que está por de trás deles. Nesse sentido, e por se tratar de um tema que nos é simpático e apaixonante, procuraremos dar ao leitor os traços mais importantes do tema que nos propusemos a estudar.

Contudo, salientar que embora o tema esteja concretamente direcionado para a forma como é feito o “planeamento urbano-desportivo”, especificamente para as características urbanísticas dos estádios de futebol, tais características são equiparáveis às de outros equipamentos coletivos desportivos distintos destes, como teremos oportunidade de verificar ao longo de toda a minha explanação.

De forma mais pormenorizada, numa primeira fase, procuraremos fazer uma sucinta (mas importante) apresentação do estádio de futebol enquanto equipamento coletivo; seguidamente, centrar-nos-emos no desenvolvimento de toda a questão do “planeamento urbano-desportivo”, por forma a perceber como é que os estádios e restantes equipamentos são ou devem ser inseridos na moldura urbana das cidades para um adequado planeamento destas e em que medida a discricionabilidade técnico-urbanística o poderá influenciar. Posto isso, procuraremos apresentar os tipos de modelo de gestão que podem ser assumidos pelas entidades administrativas com competência para a mesma. Por fim, depois de feita essa análise genérica concentrar o estudo nas questões urbanísticas dos estádios de futebol, desde a sua implementação até à sua utilização.

## **CAPÍTULO I – OS EQUIPAMENTOS COLETIVOS NAS CIDADES:**

A evolução histórica, noção e o papel que os equipamentos de utilização coletiva assumem dentro das cidades. A específica categoria dos Estádios de Futebol como *equipamentos desportivos de utilização pública*.

### **1. O conceito de *equipamentos coletivos* – as categorias, tipos de natureza e o regime jurídico aplicável.**

Os equipamentos coletivos<sup>1</sup>, previstos e regulamentados em diploma próprio<sup>2</sup>, tratam-se de um espaço físico, adequado e adaptado na sua essência à prática do desporto, que se destina à satisfação de um interesse público. A própria prática rege-se por um “conjunto de fatores políticos, sociais, económicos, culturais e ambientais, em cuja convergência se forma o designado sistema civilizacional das sociedades, em constante evolução ao longo dos vários períodos da História, contribuindo, assim, para dar forma aos espaços desportivos, ou seja, para os transformar em verdadeiros lugares de desporto, ao estabelecer o programa dos espaços desportivos, programa esse definidor da finalidade e extensão das várias necessidades e interesses sociais que sobre esses espaços recaem”<sup>3</sup>. Esta problemática, associada à ideia de que sem equipamentos não pode haver planeamento e (consequentemente) desenvolvimento desportivo, criavam um imaginário desportivo que levou Noronha Feio a classificar estes equipamentos em três fases, “a fase da «pavilhomania», a fase da «piscinomania» e a fase da «tartonomania»”<sup>4</sup>.

Como a própria definição alude, logicamente que quando se pensa em “equipamentos desportivos” é imediata a sua associação a um pavilhão gimnodesportivo. Todavia, entendemos dever resistir-se a essa “tentação”, por ser claro que o mesmo mais não é do que uma tipologia dos demais equipamentos possíveis de serem concretizados

---

<sup>1</sup> Também denominadas por «espaços desportivos», «equipamentos desportivos», «equipamentos desportivos de utilização coletiva ou de uso público». Note-se que, quando falamos de qualquer um destes termos não nos cingimos unicamente aos estádios de futebol, cabendo igualmente na sua definição, por exemplo, os pavilhões gimnodesportivos, os ginásios, os campos de golfe, os estádios aquáticos, os velódromos, os hipódromos, as pistas de atletismo, as piscinas, entre outros.

<sup>2</sup> Previstos e regulamentados no Decreto-lei n.º 141/2009, de 16 de junho, alterado pelo Decreto-lei n.º 110/2012, de 21 de maio, que consagra o novo regime jurídico das instalações desportivas de uso público. Este DL, que revogou o anterior DL n.º 317/97, de 25 de novembro, instituiu-se fundamentalmente pela necessidade de compatibilizar o seu regime com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado pelo DL n.º 118/2019, de 17 de setembro, em ordem a promover a simplificação dos procedimentos de instalação e a melhorar o enquadramento dos deveres dos proprietários e entidades responsáveis pela exploração e funcionamento dessas mesmas instalações.

<sup>3</sup> MORAIS, Paula Cândida, *Aspectos Gerais dos Estádios do Euro 2004*, in *Os Estádios do Euro 2004*, *Op. Cit.*, p. 59.

<sup>4</sup> Cfr. LIMA, Teotónio, *Os Equipamentos Desportivos*, in *Desporto Português: as soluções adiadas*, Lisboa, Livros Horizonte, 1992, p. 63.

numa determinada cidade. Aliás, a própria construção de qualquer instalação desportiva deve obedecer sempre a uma clara definição do modo como se pretendem satisfazer as necessidades de tipo desportivo. Ora, apesar de os equipamentos desportivos serem entendidos como um “específico e monofuncional equipamento de interesse público”<sup>5</sup>, a verdade é que, além disso, eles constituem um espaço multifuncional que agrupa não só finalidades recreativas, comerciais e de prestação de serviços mas também, em certa medida, residenciais. Todas estas dependerão da «finalidade precipuamente desportiva»<sup>6</sup> que lhes está subjacente, não se admitindo por isso a satisfação de finalidades que os descaracterizem. Há até quem também entenda que, por serem equipamentos que se encontram sujeitos a regras jurídico-administrativas<sup>7</sup>, devem, pois, ser igualmente entendidos como uma unidade económico-funcional<sup>8</sup>, embora possam ser objeto de várias formas de propriedade e modalidades de gestão, por se tratarem de edifícios fisicamente distintos uns dos outros que tanto podem orientar-se para acolher eventos públicos, distintos da modalidade para o qual são concebidos<sup>9</sup>, como podem visar a prática ou formação de atividades desportivas à porta fechada. Assim, por se tratarem de obras específicas, estão sujeitas a um regime procedimental especial, para efeitos de aplicação de legislação específica e do RJUE – afinal de contas não será “à toa” que, obviamente, as opções urbanísticas nesta matéria envolvem determinados custos monetários e dependem sempre do cumprimento de determinadas exigências ambientais.

Legalmente, as *instalações desportivas* são definidas como “o espaço edificado ou conjunto de espaços resultantes de construção fixa e permanente, organizados para a prática de atividades desportivas, que incluem as áreas de prática e as áreas anexas para

---

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce, *Dos Estádios aos Equipamentos Desportivos: trilha de uma evolução*, in *Os Estádios do Euro 2004*, Op. Cit., p. 40.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 40.

<sup>7</sup> Isto é, de avaliação de impacte ambiental, de poluição acústica, de segurança, etc.

<sup>8</sup> É esse aliás o entendimento de Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, ao considerar nos seus excertos que o estatuto do todo (do equipamento) se deverá fazer prevalecer sobre as partes que o integram, pois só assim se conseguirá ver salvaguardado o interesse público essencial subjacente. Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce, in *Os Estádios do Euro 2004*, Op. Cit., p. 46.

<sup>9</sup> Neste tipo de cedências de espaços desportivos, regra geral, procede-se à celebração de um contrato - entre a entidade gestora de um espaço destinado à prática desportiva (neste caso, o estádio, podendo contudo igualmente tratar-se de um ginásio, um *health club* ou um clube desportivo) e o interessado - para a utilização das instalações e dos equipamentos desportivos acordados. Trata-se de um contrato de consumo, nos termos do artigo 2.º/ 1 da Lei da Defesa do Consumidor, uma vez que ao interessado são prestados serviços “destinados a uso não profissional, por pessoa que [... exerce] com caráter profissional uma atividade económica que [... visa] a obtenção de benefícios”. Embora não esteja sujeito a uma forma especial, nos termos gerais do artigo 219.º do Código Civil adota-se a forma escrita por imposição do profissional. Para mais desenvolvimentos sobre *contratos para a utilização de instalações e equipamentos desportivos* Cfr. FERREIRA, João Pedro Pinto e CARVALHO, Jorge Morais, *Contrato para a utilização de instalações e equipamentos desportivos (...)*, in *Desporto e Direito*, Coimbra, Ano 10, n.º 28, 2012, p. 33-59.

os serviços de apoio e instalações complementares”<sup>10</sup>. Categoricamente, as mesmas podem tratar-se de *instalações desportivas de base* (recreativa ou formativa)<sup>11</sup>, *instalações desportivas especializadas ou monodisciplinares*<sup>12</sup> e *instalações especiais para o espetáculo desportivo* (é aqui que se incluem os estádios<sup>13</sup>). Tal definição aplica-se a todas as instalações de uso público, independentemente de a sua titularidade ser pública ou privada e visar, ou não, fins lucrativos, e aos estabelecimentos que prestam serviços desportivos na área da manutenção física (ginásios, academias ou clubes de saúde) e que se integram em complexos destinados à preparação e ao treino desportivo de alto rendimento, designadamente centros de estágios e centros de alto rendimento.

Este novo decreto-lei trata-se de um diploma que procurou não só disciplinar o próprio regime jurídico das instalações desportivas já implementado mas também 1) *conformar os mecanismos procedimentais em matéria de instalação e funcionamento das instalações desportivas* com as disposições constantes do DL n.º 309/2002, de 16 de dezembro<sup>14</sup>, da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro<sup>15</sup> e do DL n.º 310/2002, de 18 de dezembro<sup>16</sup>; 2) *extinguir a figura da licença de funcionamento*, substituída pela autorização de utilização para atividades desportivas, titulada por alvará; 3) *passar a abranger como uma “instalação desportiva de uso coletivo” as instalações integradas em estabelecimentos de prestação de serviços de manutenção da condição física*; 4) *introduzir a obrigatoriedade da prévia indicação da entidade responsável pela exploração e do diretor ou responsável da instalação*, enquanto condição necessária à concessão da autorização de utilização para atividades desportivas e instituir, ainda, 5) a *exigência de comunicação*, pela Câmara Municipal circunstancialmente competente, ao Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ, I.P.), de todas *as autorizações de utilização* para a prática de atividades desportivas por si concedidas, que passaram a ficar registadas na Carta das Instalações Desportivas, que integra a Carta Desportiva Nacional.

Quanto à sua natureza, um equipamento coletivo pode assumir-se em uma de duas naturezas: tratar-se de um *equipamento coletivo de uso público* ou de um *equipamento*

---

<sup>10</sup> Vide art.º 2.º do Decreto-lei n.º 141/2009, de 16 de junho.

<sup>11</sup> Vide art.º 5.º/n.º 1/alínea a), art.º 5.º/n.º 2, art.º 6.º e art.º 7.º.

<sup>12</sup> Vide art.º 5.º/n.º1/ alínea b) e art.º 8.º.

<sup>13</sup> Por via do art.º 5.º/1/ alínea c) e art.º 9.º/2/alínea a). *In concretum*, em relação aos estádios de futebol, este decreto funciona ainda em articulação com o Decreto Regulamentar n.º 10/2001, de 7 de junho, que aprovou o Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios.

<sup>14</sup> Que regula a instalação e o funcionamento dos recintos de espetáculos e de divertimento público.

<sup>15</sup> Que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais.

<sup>16</sup> Que regula o regime jurídico do licenciamento do exercício e da fiscalização de diversas atividades, tais como a realização de espetáculos desportivos.

*coletivo de uso particular*. A diferença entre ambos remete-se única e exclusivamente à titularidade destes, uma vez que todo o procedimento de implementação, construção e utilização é idêntico, pelo que, assim sendo, independentemente do domínio a que pertença a respetiva tramitação, deverá ter-se sempre por base o mesmo diploma. Obviamente que haverá diferenças, no entanto a principal diferença diz apenas respeito às questões especificamente direcionadas para a gestão do próprio equipamento – as de interesse público reger-se-ão por normas unicamente de direito público (normalmente, consagradas nos Regulamentos Municipais e/ou PDM's), ao passo que as de interesse particular, embora tenham por base os regulamentos criados pelas instituições particulares interessadas, os mesmos terão sempre de se coadunar, a quando da sua criação, com as normas de direito público instituídas para a generalidade dos equipamentos.

## **2. A construção dos primeiros equipamentos desportivos.**

O desporto, enquanto atividade de lazer, sempre esteve presente nas sociedades humanas, ou não fossem as constantes mudanças políticas e o peso da figura das cidades, influenciadoras da moldagem deste e, conseqüentemente, dos equipamentos desportivos, sendo certo que ambos se encontram intimamente ligados. Contudo, na Europa, os primeiros equipamentos desportivos a aparecer foram a pista, o *stadium* grego (usado em corridas) e o anfiteatro romano (destinado a lutas de gladiadores). Este último, caracterizado por ser um edifício com uma arena central rodeada de bancadas para os espetadores, surgiu do *amphithéatron* grego, no final da época republicana, e destinava-se ao espetáculo de combates de gladiadores e naumaquias<sup>17</sup>. No entanto, como em qualquer obra com história, começaram a aparecer muitos mais anfiteatros e, na Era Augusto, a surgir a necessidade de se proceder a alterações tipológicas, que acabariam por tornar os anfiteatros em edifícios de grande complexidade estrutural, cuja organização do espaço respondia diretamente às necessidades dos espetáculos a realizar. Naquele tempo, estes equipamentos eram já dotados de um papel relevante no quotidiano das pessoas e de uma forte expressão na moldura urbana das cidades. Nas palavras de Lewis Mumford, “a arena e as suas termas foram, de facto, a nova contribuição Romana para o património urbano, uma contaminando-o, a outra purificando-o: foram ambas concebidas

---

<sup>17</sup> Cfr. FRIED, Gil, *Managing Sport Facilities*, Champaign, IL, Human Kinetics, 2005, p. 3-7.

como estruturas colossais para o entretenimento de massas, numa altura em que a organização de massas exigia compactação espacial e grande densidade de ocupação”<sup>18</sup>.

Todavia, porque nem sempre tudo corre como expectável, é na época medieval que se vive um período de vazio quanto à ascensão dos equipamentos desportivos que vínhamos a assistir. Isto porque se tratava de uma época em que o desporto estava restrito à classe burguesa um pouco mais ao jeito de “caçadas”, o que inviabilizava a construção de um padrão de equipamentos desportivos relevantes. Este paradigma, a propósito das más condições de trabalho que se fizeram sentir, vir-se-ia a alterar, no século XIX, com a Revolução Industrial, a partir do desenvolvimento de novos conceitos pedagógicos retratados nos ideias higienistas. Antes disto, a atividade de tempo livre era a imagem do «estado do homem do cansaço, do tempo de trabalho»<sup>19</sup>, algo que se poderia vir (e veio mesmo!) a modificar com a implementação de políticas para a ocupação dos tempos livres. Daqui, surgiu a necessidade de serem implementadas e construídas uma série de infraestruturas, onde concretamente se procurariam inserir as instalações desportivas, no sentido de se ver concretizada a máxima «well fare state»<sup>20</sup>, garantindo-se às entidades públicas, particularmente às entidades locais, e aos utentes todos os recursos necessários. Assim, a (nova) prática desportiva passou a ser vista como uma forma de se evitar a contração de doenças e como motivo de superação pessoal de cada trabalhador. Obviamente que, estes novos conceitos, acabariam por rapidamente se propagar por toda a Europa e, mais tarde, pelos Estados Unidos. Consequentemente, todo este alarmismo acabou por incentivar os cidadãos à prática do exercício físico, o que acabaria por forçar a criação de vários clubes e federações iniciando-se assim uma explosão massificada do desporto.

Porém, embora todos os passos tenham tido o seu peso e valor nesta evolução, o mais importante passo foi dado, em 1894, com a criação do Comité Olímpico Internacional, incentivado por Pierre Coubertin, o primeiro diretor-geral desta organização. Numa das primeiras reuniões deste Comité, propôs-se a realização periódica de um evento desportivo a nível internacional um pouco em jeito de se ver retomados os Jogos Olímpicos Gregos da Antiguidade<sup>21</sup>. Mas, ainda assim, só mais tarde é que surgem

---

<sup>18</sup> MUMFORD, Lewis, *The City in History: Its Origins, its Transformations and its prospects*, Nova Iorque, Harvest Books, 1961, p. 344 e 345.

<sup>19</sup> Cfr. LONGHI, Giuseppe, *in Os Espaços e os Equipamentos Desportivos para todos*, *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p.32.

<sup>21</sup> Para a materialização deste ideal, em Atenas, procedeu-se ao restauro das ruínas do *amphithéatron Panathinaiko*, iniciadas em 1896, onde se realizariam os primeiros Jogos Olímpicos. O seu sucesso teve repercussões a nível internacional e europeu, levando os respetivos governos a adotar o “fomento do

os primeiros desportos autenticamente organizados, isto é, os que procuram a perfeição individual (atletismo e natação) e aqueles que criam entre os praticantes o desejo de aliar o seu esforço individual em prol de uma equipa. Como forma de responder e satisfazer todas estas necessidades e especificidades que cada modalidade impunha, começaram então a surgir os primeiros grandes equipamentos desportivos vocacionados para determinadas modalidades.

Em Portugal, as instalações desportivas organizaram-se de modo a dar resposta a uma concepção de desporto característica de um modelo clássico dos anos 50/60. Com o aumento da procura, houve a necessidade de reformular o tradicional modelo desportivo, para que se desenvolvessem novas políticas de espaços e equipamentos desportivos para todos, correspondentes às necessidades, expectativas e aspirações dos amantes da modalidade. Essencialmente, procurou-se respeitar a tradição sem se ignorar os problemas da modernidade. Até porque, a própria essência do desporto define-se e produz-se num espaço próprio “onde as práticas e as competições desportivas se desenvolvem”<sup>22</sup>, isto é, num espaço desportivo formalmente vocacionado para a prática desportiva ou de utilização apenas desportiva. Para isso, tornava-se igualmente necessário que, no espaço urbano, este tipo de instalações identificassem os locais específicos de práticas desportivas realizadas em espaços delimitados, como o são os estádios. Podemos até olhar para elas como um instrumento de política desportiva que codifica, organiza e impõe regras a um determinado espaço desportivo – trata-se de uma *política de codificação e qualificação* do espaço, associada ao planeamento urbano da cidade, onde se criam não só “condições jurídicas estabilizadoras da prática da modalidade mas também condições para que o desporto nela aconteça”<sup>23</sup>, como teremos oportunidade de aprender no Capítulo II da presente dissertação.

### **3. A modernização do desporto e os primeiros passos dos estádios de futebol.**

A massificação da prática desportiva por parte da comunidade levou a que muitas vezes os equipamentos desportivos se localizassem nos limites das cidades, embora alguns deles tivessem sido implementados numa zona mais central. Concretamente, a

---

desporto como instrumento das políticas de saúde pública, de educação, mas também de afirmação pessoal ou regional” Cfr. SALGADO, Manuel, *Os palcos desportivos e a cidade*, in *Revista Sociedade e Território*, N.º 39, Porto, 2005, p. 35.

<sup>22</sup> Cfr. CUNHA, Luís Miguel, *Os Espaços do Desporto: Uma gestão para o desenvolvimento humano*, 2007, p. 25.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 119.



preferência pela localização dos campos de jogo em zonas mais periféricas deveu-se ao facto de aquando da sua construção no centro da cidade estes sofrerem várias interferências no decorrer dos mesmos. A modernização do desporto (e da própria modalidade em si) passou a aglomerar uma imensidão de adeptos, tornando obviamente necessária a construção de setores e bancadas para uma adequada e segura utilização do equipamento. Toda esta (nova) arquitetura dos campos de jogo, evidentemente necessária, acabaria por impulsionar o aparecimento dos primeiros *estádios*. No entanto, este acrescento das bancadas ao espaço desportivo multifuncional serviu apenas para que os adeptos, “fora das quatro linhas”, apenas vibrassem e acompanhassem o jogo quase como se dentro delas estivessem.

Consequentemente, a partir da década de 50, a prioridade passou a ser a de (re)localizar os novos complexos desportivos nos novos limites urbanos. Esta opção justificou-se pelo facto de os equipamentos desportivos periféricos, ao contrário dos equipamentos desportivos urbanos, oferecerem melhores acessos, uma maior quantidade de estacionamento, um maior conforto dos espetadores e mais importante do que isto, uma maior capacidade para os acolher com a possibilidade de extensão para edifícios de apoio. Esta nova localização periférica dos complexos desportivos criou, para uns, um “sentimento de perda nos adeptos tornando-se então em “não lugares””<sup>24</sup> e, para outros, uma forma de modernizar as instalações, maximizando o conforto e a capacidade de expansão não só das cidades mas também da própria modalidade, tese que aliás defendemos. Ora, da mesma forma que foi pacífico na doutrina a realocação deste tipo de equipamentos nas zonas mais periféricas da cidade, não faria sentido fazê-lo se subjacentemente não se ponderasse também pela sua modernização. Por um lado, para que todos os que já eram apoiantes da modalidade e do espetáculo desportivo em si o continuassem a ser, motivados pelas melhores condições de segurança e conforto desses equipamentos e, por outro, para que não só quem não fosse o pudesse passar a ser mas também pela atração de um novo público capaz de reunir num único lugar três fatores essenciais: a identidade, a relação e a história de cada um destes equipamentos. A este propósito, veja-se, a título de exemplo, dois acontecimentos trágicos que, de certa forma, acabaram por acelerar todo o processo de melhoria das condições dos recintos desportivos. Um deles, desencadeou-se em 1985 no Estádio de Heysel, em Bruxelas, durante o jogo da final da Liga dos Campeões (entre Liverpool e Juventus), quando num

---

<sup>24</sup> AUGÉ, Marc, *Não lugares: Introdução a uma antropologia da sobremodernidade*, 1992, *Op. Cit.* p. 13.

confronto entre adeptos das duas equipas uma das paredes de separação do Estádio ruiu e cerca de trinta e nove adeptos morreram soterrados debaixo desses destroços e outros seiscentos ficaram gravemente feridos<sup>25</sup>. Quatro anos depois, em Sheffield, no Estádio de Hillsborough, noventa e seis adeptos morreram esmagados devido à existência de barreiras separadoras entre as bancadas e o campo.

Com isto, para que se apurassem as causas de mais um mítico acidente no futebol, Robert Taylor elaborou um relatório do qual se concluiu uma vez mais pela necessidade de se elaborar novas medidas, mais seguras e concretas, para a construção de futuros recintos desportivos<sup>26</sup>. As mesmas acabaram por ser seguidas, um pouco por todo o mundo, levando a uma conseqüente e progressiva modernização dos complexos desportivos, pese embora tais fatídicos fenómenos nunca mais os livre de ser “a tragédia que mudou o futebol”.

#### **4. A específica categoria dos Estádios de Futebol enquanto equipamentos desportivos de utilização coletiva.**

##### **4.1. A definição de *estádio de futebol*.**

Chegados aqui, depois de feita uma breve análise da evolução e do conceito de *equipamentos desportivos*, a questão que se coloca agora é a de saber, ao fim ao cabo, o que se deve entender por *estádios de futebol*, vincando, pois, a noção do *tipo de*

---

<sup>25</sup> A título de curiosidade, o fim desta história, após dezoito meses de investigação, culminou na condenação dos adeptos do Liverpool FC., por homicídio qualificado, mesmo depois de a UEFA, a organização do evento, os proprietários do Estádio de Heysel e a polícia belga terem sido investigados por alegada culpa no desastre. Algo que, a nosso ver, é de lamentar sobretudo quando falamos de um espaço público de utilização coletiva que não só deve reunir todas as condições de segurança adequadas à utilização do equipamento e à realização dos espetáculos desportivos, como também dos próprios adeptos por meio das entidades policiais competentes, o que não parece ter acontecido sobretudo quando havia já registo de pessoas mortas antes do início da partida e mesmo assim a Administração do estádio deu ordem para que a partida se realizasse à mesma. A mudança começou no próprio estádio e expandiu-se décadas depois por toda a Europa e pelo resto do mundo. A capacidade do local foi reduzida de 65 mil para 48 mil lugares e pela primeira vez estabeleceu-se a exigência de o público assistir aos jogos sentado nos seus lugares. Quanto às chamadas “claques de apoio” dos clubes, passou a fazer-se uma divisão para os separar, algo que antes deste desastre não acontecia. In O Estadão, *A tragédia que mudou o futebol – os 30 anos do Drama de Heysel*, Maio de 2015, disponível in <https://infograficos.estadao.com.br/esportes/tragedia-futebol-30-anos-heysel/>.

<sup>26</sup> A liga Inglesa e Escocesa criou novos regulamentos para os estádios de futebol, baseados nesse mesmo relatório, levando à remodelação de muitos recintos desportivos. Desses regulamentos, passou a constar a proibição de serem colocadas barreiras separadoras e a obrigatoriedade de serem instaladas cadeiras para que os adeptos assistissem ao espetáculo, promovendo-se assim um maior controlo sobre a capacidade máxima do equipamento desportivo. Para mais desenvolvimentos sobre Cfr. BALE, John, *The Changing Face of Football: Stadiums and Communities*, in GARLAND, Jon, MALCOLN, Dominic e ROWE, Michel, *The future of football*, Frank Cass Publisher, London, 2002, 91-101.

*equipamento desportivo* que procuramos ver discutido com a presente dissertação. Porém, antes de tudo, entendemos ser importante fazer aqui uma primeira distinção entre *futebol organizado* – que se traduz no “jogo formal com toda a sua carga organizativa, disputado em terrenos preparados e relativamente cuidados para o efeito, com todas as regras inerentes à modalidade; e, ao contrário do futebol espontâneo, o seu principal objetivo é a competição ou a demonstração pública”<sup>27</sup> – e *futebol espontâneo* – traduzido num “jogo informal sem a necessidade de corresponder a todas as regras de um desafio de futebol”<sup>28</sup>. E fazemo-lo precisamente porque é diferente disputar uma partida de futebol dentro de uma instalação desportiva destinada ao espetáculo desportivo<sup>29</sup>, ou numa instalação desportiva de base formativa<sup>30</sup>, embora a classificação de qualquer uma dessas modalidades e o consequente processo de implementação, construção e desenvolvimento que lhe está subjacente seja (quase) idêntico.

Ora, vimos já que, a noção de equipamento desportivo, da qual constam os estádios (por via do art. 5.º/1/ alínea c) e art.º 9.º/ 2/alínea a) do DL anteriormente destacado), não se refere somente a estes, englobando também outros tipos de infraestruturas, todas elas identificadas no decreto-lei regulamentar sobre esta matéria.

Antes de tudo, importa dar nota de que o processo de regulamentação deste tipo de instalações, no seio da atribuição a Portugal da organização do Campeonato Europeu de Futebol (Euro 2004), teve por base dar respostas a novas realidades que este espetáculo viria a impor. Assim, o Decreto Regulamentar n.º 10/2001, de 7 de junho, foi o resultado desse primeiro esforço de enquadramento, que passou a definir no n.º 3 do seu artigo 1.º, o conceito de estádios como sendo “os recintos que integram um terreno desportivo de grandes dimensões, em geral ao ar livre, envolvido pelas construções anexas destinadas aos praticantes desportivos e técnicos, particularmente vocacionados para a realização de competições de futebol, de rãguebi, de atletismo ou de hóquei em campo, independentemente de poderem albergar eventos desportivos de outro tipo ou espetáculos de natureza artística, e sem prejuízo dos requisitos técnicos e legais a observar em tais casos.”.

Olhando para o Decreto-lei n.º 141/2009, de 16 de junho, o artigo 5.º, em consonância com o artigo 9.º, qualifica o estádio de futebol como uma *instalação*

---

<sup>27</sup> Cfr. SERRADO, Ricardo, *História do Futebol Português: uma análise social e cultural*, 2ªEd., rev. e aum., Lisboa, Prime Books, 2014, *Op. Cit.*, p. 57.

<sup>28</sup> *Ibidem*, *Op. Cit.*, p.57.

<sup>29</sup> Art. 9.º do DL n.º 141/2009, de 16 de junho.

<sup>30</sup> Art. 9.º, n.º 2, alínea a) do DL n.º 141/2009, de 16 de junho.

*desportiva especial para o espetáculo desportivo.* A verdade é que, estes equipamentos desportivos de uso coletivo, mais do que um mero espaço destinado ao espetáculo desportivo, correspondem na sua essência à materialização no espaço físico do tempo dedicado a uma atividade humana. Nesse sentido, destinando-se os mesmos à prática de futebol e qualificando-se esta como uma atividade que se encontra intimamente ligada à *qualidade de vida* dos indivíduos, a Constituição Portuguesa, ao reconhecer o desporto como um direito fundamental dos cidadãos, obviamente terá de impor ao Estado todo um conjunto de *tarefas públicas* com ele relacionadas, pese embora o faça em colaboração com outras entidades detentoras de atribuições e competências nestes domínios, como iremos abordar mais adiante.

Contudo, a verdade é que os estádios, enquanto equipamentos de interesse público, apesar de serem entendidos como um espaço multifuncional, agrupam igualmente finalidades recreativas, comerciais, de prestação de serviços e mesmo residenciais, daí que seja extremamente importante sujeitá-los a específicas regras de construção. Ainda assim, embora tenham de ser respeitadas, estas regras não devem constituir-se como um impedimento à realização de outros objetivos mais ambiciosos, para lá das “quatro linhas”, e que se prendem com a sustentabilidade e o desenvolvimento deste tipo de instalações.

Assim, genericamente, o estádio de futebol deve ser entendido como uma instalação desportiva de uso público, especialmente destinada ao espetáculo desportivo, concebida e organizada para dar satisfação tanto a necessidades de divertimento e recreação da população, como a outros tantos interesses que a coletividade encontra na prática de atividades desportivas, havendo, por isso, todo um conjunto de tarefas públicas com ele relacionadas, que ao Estado se impõem, ainda que este atue em colaboração com outras entidades, nomeadamente o Instituto Português do Desporto e da Juventude, a Federação Portuguesa de Futebol, a FIFA e o(s) Município(s) circunstancialmente competente(s).

#### **4.2. As origens do futebol e o aparecimento dos primeiros estádios.**

Apesar de não ser uma modalidade que agrade a todos, embora o futebol seja uma prática social que tem um sucesso mediático há mais de cem anos, as suas origens remontam a milénios atrás. Contudo, acreditamos que para compreender este fenómeno devemos conhecer o seu crescimento, a sua evolução e até os motivos para o seu aparecimento, sobretudo para que possamos perceber a importância e o enquadramento

deste tipo de equipamentos coletivos na moldura urbana das cidades territorialmente circunscritas. Ainda que se acredite que o futebol tenha surgido na China, em meados de 300 a.C., como um jogo em formato de treino militar onde se chutava a cabeça dos oponentes mortos em batalhas até a um ponto fincado no campo por duas estacas<sup>31</sup>, a verdade é que são várias as opiniões quanto à sua verdadeira origem.

Para Morris<sup>32</sup>, a evolução do desporto não pode ser dissociada da evolução humana. Com isto, o autor procura destacar a importância da evolução das capacidades mentais e físicas que se foram desenvolvendo ao longo de várias eras e séculos. A atividade de recoleção de alimento e da caça não foram entendidas como atividades desportivas no sentido figurativo da palavra mas antes como uma “questão de sobrevivência”. Desde as capacidades físicas e motoras (ao nível do corpo humano) às capacidades cognitivas e mentais (para desenvolver novas táticas que permitissem caçar animais mais rápidos e fortes), foi então nascendo a “capacidade de planear estratégias, conceber táticas, correr riscos e montar armadilhas”<sup>33</sup>. Com isto, acabou por se concluir que talvez fosse mais fácil e produtivo o Homem criar e domesticar animais e semear o alimento. Porém, esta evolução não se adaptava ao “antigo espírito caçador” perpetuando-se então a caça como uma forma de praticar desporto. Assim, manter-se-ia vivo o “desafio da presa, dos excitantes movimentos táticos, dos riscos, dos perigos e do insuperável clímax da morte”<sup>34</sup>.

Obviamente que, a par da evolução do desporto associar-se-ia a evolução da própria Humanidade, surgindo assim as primeiras cidades e vilas. Nessora, o surgimento destes aglomerados populacionais fizeram fracassar aquela modalidade ao retirar espaço para a prática do desporto em campo aberto. Tal questão viria a resolver-se com algo que, ainda hoje, é visível no futebol: as arenas desportivas. Porém, uma modalidade que envolvesse bola e redes não era algo que se via pela primeira vez. Já em tempos remotos à época clássica, tanto em Roma como na Grécia, tinham existido desportos dos quais o futebol poderia ter extraído as suas raízes. Naquela altura, a principal dificuldade era a de encontrar um elemento completamente esférico que saltasse. Desde logo, as opções passavam quer por bolas feitas de bexiga de boi ou porco, cheias de ar, quer por bolas

---

<sup>31</sup> Além deste, os chineses jogavam também um jogo de seu nome *Tsu-Chu*, em que *Tsu* significava lançar com o pé e *Chu* uma bola de couro.

<sup>32</sup> MORRIS, Desmond, *A tribo do futebol*, trad. Carolina de Oliveira, Mem Martins, Europa-América, 1981, p. 10 e ss.

<sup>33</sup> *Ibidem*, *Op. Cit.*, p.10.

<sup>34</sup> *Ibidem*, *Op. Cit.*, p.10-11.

cheias de cabelos ou penas<sup>35</sup>. Contudo, se as primeiras se tornavam demasiado pesadas as segundas deterioravam-se facilmente, tornando-se todas essas dificuldades técnicas obstáculo ao desenvolvimento do futebol para um nível competitivo<sup>36</sup>.

Numa outra vertente, Kassimeris<sup>37</sup> considera que a teoria mais plausível para o surgimento do futebol enquanto modalidade desportiva engloba uma mistura do jogo romano com alguns desportivos similares que já estavam espalhados por todo o império.<sup>38</sup>

Ora, nenhuma das vertentes expostas torna possível perceber com a *maxima* certeza qual a origem do futebol. No entanto, sabe-se que, embora estes desportos tenham sido praticados durante séculos de forma informal e sem qualquer relevância, houve uma mudança de mentalidade a partir do momento em que desportos sangrentos, como o era a caça, desapareceram dando lugar aos desportos com bolas. A partir daqui, na década de 1850, as escolas públicas, como as de Inglaterra finalmente puderam fazer<sup>39</sup>, começando a encorajar a prática de várias formas de futebol, surgindo assim quer o futebol quer o rãguebi<sup>40</sup>. Na Irlanda, começou a surgir o futebol gaélico (uma mistura de futebol com rãguebi) e, na Austrália, uma variante denominada por futebol australiano. Um pouco à parte, surgiram os Estados Unidos que optaram por um jogo de “correr com a bola na mão”, hoje acarinhado por tantos e denominado de “futebol americano”. Embora a rejeição de um “futebol jogado com as mãos” pela maior parte dos países, todos eles adotaram um modelo de bola oval, ao invés do futebol que adotou verdadeiramente o seu formato esférico, idêntico ao das bexigas cheias de ar que se utilizavam na era passada<sup>41</sup>.

Posto isto, em 1858, o *Sheffield Football Club*, acabou por ser o primeiro clube a formalizar o primeiro conjunto de regras básicas para o que hoje conhecemos como futebol. Cinco anos depois, mais onze clubes da zona de Londres, reuniram-se para

---

<sup>35</sup> Cfr. ELIAS, Norbert e DUNNING, Eric, *A busca da excitação*, trad. Maria Manuela Almeida e Silva, Lisboa, Difel, 1992, p. 269.

<sup>36</sup> *Ibidem*, *Op. Cit.*, p.11-12.

<sup>37</sup> KASSIMERIS, Christos, *Football Comes Home: Symbolic Identities in European Football*, United Kingdom, Lexington Book, 2010, p. 36-37.

<sup>38</sup> Os celtas jogavam o *cad* no País de Gales, os franceses (na Normandia) o *soule* e em Florença desenvolvia-se o *calcio* – jogo ainda hoje praticado em festivais anuais da região. Sobre isto cfr. KASSIMERIS, 2010, p.36-37.

<sup>39</sup> Dizemos que “finalmente puderam” porque até tal data, em Londres, a prática do futebol foi proibida pelo rei Ricardo II de Inglaterra, em 1314, alegando para tanto que a sua prática provocaria um enorme barulho e caos na cidade. Consequentemente, o rei Henrique V desencadeou uma densa guerra contra o desporto fazendo com que “o futebol do povo” caísse em desuso e no esquecimento por longa data. Cfr. VON GROLL, Marcus, *Origem e história do Futebol no mundo*, disponível em <http://travinha.com.br/2011/01/28/futebol-a-historia/>, acessado em 31.12.2018.

<sup>40</sup> Esta foi a forma que o país, e as próprias escolas, encontraram de fazer frente ao número reduzido de matrículas e à violência que se sentia entre os próprios alunos. Cfr. VON GROLL, acessado em 31.12.2019.

<sup>41</sup> *Vide* novamente MORRIS, Desmond, 1981, p.12-14.

elaborar um caderno que tivesse as regras gerais para qualquer equipa que se quisesse estreiar na prática da modalidade, fazendo assim com que surgisse o *The Football Association*. Esta associação começou por proibir o manuseamento da bola com as mãos, o que em certa medida acabou por conduzir à grande popularidade que o futebol tem hoje - afinal de contas não é qualquer pessoa que consegue proporcionar, dentro de quatro linhas e sob a pressão de um estádio inteiro aos gritos, magia com uma bola e duas chuteiras.

Com a massificação da modalidade por toda a Europa eram cada vez mais as associações desportivas existentes levando a que começassem a ser cobradas as entradas nos estádios, o que fez com que o futebol passasse a ser, não apenas uma representação teatral de vinte e dois jogadores dentro de quatro linhas, mas também um negócio. Algo que, curiosamente, não afastou os amantes da modalidade, bem pelo contrário, levaria a que fossem criados clubes locais e institucionalizadas competições regionais que, de uma forma natural, acabariam por se tornar internacionais (por meio das respetivas Seleções Nacionais de cada país).

No caso português, como na maior parte dos países, também se introduziu o futebol, no final do século XIX, por jovens aristocratas<sup>42</sup>, com a participação ativa de ingleses residentes no país. É, nesta época desportiva, que surge o primeiro clube e estádio de futebol português, o *Futebol Clube do Porto*, sendo que anos mais tarde, já no início do século XX, assistia-se ao nascimento dos dois principais clubes de Lisboa. Em 1906, ao do *Sporting Clube de Portugal*, com ligações ao *Sport Club de Belas*, fundado em 1902, e em 1908, ao do *Sport Lisboa e Benfica*, igualmente com ligações ao *Grupo Sport de Lisboa* fundado em 1904.<sup>43</sup>

Assumindo que todas as variantes previamente referidas partiram de um só fenómeno, o futebol acabou por ser o desporto com mais sucesso a nível mundial. Todavia, a quando do seu aparecimento as entidades clubísticas preocupavam-se somente em angariar receita e público para o seu clube, deixando um pouco de parte aquilo que é mais importante no espetáculo: a segurança de todos aqueles que até lá se dirigem.

Todas as questões urbanísticas que essa segurança exige foram “esquecidas” acabando apenas por ser lembradas, infelizmente, a quando daqueles dois míticos

---

<sup>42</sup> Trataram-se dos Irmãos Pinto Bastos, quando regressados de Inglaterra, após aí terem concluído os seus estudos. Cfr. MARIVOET, Salomé, BITTENCOURT, Marcelo, ANDRADE, Victor de Melo e TONINI, Marcel Diego, *O que é futebol?*, Lisboa, Escolar Editora, 2015, p. 19.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 20.

acontecimentos históricos no futebol que abordamos previamente. A verdade é que a vertente do que hoje conhecemos como *futebol* é, sem dúvida, aquela que mais se expandiu e que maior interesse acarreta para o público em geral: os palmarés de resultados. Apesar de ser o “fenómeno desportivo do século XX”<sup>44</sup>, não registando nenhum declínio até aos tempos de hoje, a verdade é que muitos não conhecem a “história” que está por detrás dele e esse é um dos principais motivos que o leva a ser objeto de estudo desta dissertação.

### **4.3. A construção dos primeiros Estádios de Futebol no mundo.**

Num dos pontos anteriores vimos já que, inicialmente, o futebol começou por ser uma modalidade do desporto disputada em terrenos que não eram definidos, não havendo regras que delimitassem o número de jogadores para ambos os lados, o que levava à junção de um grande aglomerado de pessoas em volta deste espaço para poderem acompanhar a partida. No entanto, só nos anos 80 é que alguns apetrechos passaram a ser incorporados à prática do futebol, não havendo, porém, ainda nenhuma recomendação específica quanto à delimitação de onde o jogo aconteceria. Tal facto justificou a necessidade de se começarem a construir as instalações para a prática da modalidade.

Segundo Morgan o desporto, onde se inclui para tanto o *futebol*, é um “produto experimental devido à sua diferente forma de consumo”<sup>45</sup>, pelo que uma mudança no estilo de vida da população obviamente interferiu no desenvolvimento de novas instalações desportivas, sobretudo face às suas necessidades que foram mudando ao longo dos anos. A própria visão da sociedade, no que diz respeito à saúde, segurança e entretenimento fez com que as suas preferências recreativas exigissem que o espetáculo desportivo adotasse mais conforto, enquanto sinónimo de maior comodidade. Todavia, para que se compreenda o processo de transformação pelo qual passaram estes equipamentos coletivos destinados ao espetáculo desportivo, é necessário conhecer os principais traços caracterizadores que permitiram partir-se de um *campo de jogo* para chegar a um verdadeiro *estádio de futebol*.

Num dos pontos anteriores da presente dissertação, destacámos a Era Grega e Romana, como principais impulsionadoras da construção de um “protótipo-modelo” de estádios que todos os interessados pudessem seguir. Ainda que a modalidade fosse

---

<sup>44</sup> MORRIS, Desmond, 1981, *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>45</sup> Cfr. GASPAR, Marcos, MORAIS, Diogo, JÚNIOR, Ademar e DEBIA, Cauê, in *Podium Sport, Leisure and Tourism Review*, Vol. 3, n.º1, Janeiro/Junho de 2014, p. 15.



praticada um pouco “à vontade do freguês”, havia a necessidade de se criar algo que fosse para além de um estádio olímpico ou de uma arena desportiva, e que fosse especificamente destinada para a prática da modalidade. Foi difícil, sobretudo na Idade média, quando a Igreja proibiu a sua prática por a considerar uma prática pagã e consequentemente a modalidade ter sido banida da sociedade<sup>46</sup>. Ora, isto junto às modalidades que naquela altura se praticavam e que não requeriam, na sua maioria, um local específico para a sua prática, nem tão pouco bancadas para os espetadores, tornava todo o processo de implementação e construção ainda mais difícil.

Porém, a beleza da modalidade e a paixão manifestada pelos adeptos falou sempre mais alto levando a que, no início do século XIX, começassem a surgir pelo mundo as primeiras instalações desportivas. Em 1825, surgiu nos Estados Unidos da América a primeira delas, o *Union Course*, essencialmente destinado à prática de corrida de cavalo, com capacidade para sessenta mil espetadores<sup>47</sup>. Com a Revolução Industrial, há novamente uma adesão em massa para a prática desportiva levando a que o interesse pelas instalações voltasse à tona. Foi então nesta época que se fundou o *Football Association* e que se estabeleceram as primeiras regras de jogo, ainda que não existisse um critério para a delimitação do espaço onde ocorreria a partida de futebol<sup>48</sup>. Contudo, a este respeito, foram feitas uma série de recomendações que acabariam por ter frutos ao determinar-se que o campo de jogo de futebol fosse demarcado por uma linha branca, separando formalmente os jogadores dos seus espetadores<sup>49</sup>.

A partir de então, seguiu-se o período em que se iniciaram a construção dos primeiros estádios de futebol. Inicialmente, estes espaços coletivos de utilização pública foram concebidos para o conforto de classes mais abastadas da sociedade, abrigo públicos diferenciados. Também já nesta altura havia uma preocupação com as regras mais restritas que teriam de ser impostas para um maior controle e segurança no espetáculo. Falamos aqui de uma “barreira” que teria de ser criada para separar jogadores e adeptos. Aliás, este mesmo primordial objetivo, se assim lhe podemos chamar, foi o principal influenciador pela origem do que hoje chamamos de “estádio”.

No período inicial da sua construção não havia uma forma pré determinada ou fixa de como se deveria fazê-lo. Só passados trinta anos é que os estádios começaram a

---

<sup>46</sup> Cfr. FRIED, Gil, p. 8.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>48</sup> Para mais desenvolvimentos sobre o *Football Association* vide novamente o ponto 4.2. do presente trabalho.

<sup>49</sup> Cfr. ELIAS, Norbert e DUNNING, Eric, p. 272 e seguintes.

adotar uma forma elíptica, com arquibancadas abertas e inclinadas, como os anfiteatros romanos<sup>50</sup>. Ainda assim, por esta altura, somente as classes mais altas da sociedade, bem como dirigentes dos clubes, é que tinham direito a assentos cobertos para assistirem aos jogos. O resto da população, por não ter meios que lhe permitissem aceder e usufruir daqueles, assistia às partidas de pé nos chamados “terraços”<sup>51</sup>. Porém, tal facto não inviabilizava a crescente expansão dos espetadores, algo que se deve muito não só à estrutura profissional que se formava (uma liga que estava em crescimento) mas também pelas próprias instalações que estavam a ser construídas para os jogos. Falamos aqui do Estádio de *Wembley*, construído em 1923, em Londres, com capacidade para 100 mil pessoas e do designado Estádio *San Siro* ou Estádio *Giuseppe Meazza*, em Milão<sup>52</sup>, consoante a equipa que lá dispute a partida<sup>53</sup>. A par destes foram construídos outros tantos estádios conhecidos por serem os mais antigos do mundo<sup>54</sup>, que obviamente acabariam por vir influenciar não só a modalidade mas também os próprios equipamentos desportivos onde é possível disputá-la.

---

<sup>50</sup> GIULIANOTTI, Richard. *Sociologia do Futebol – Dimensões históricas e socioculturais do esporte das multidões*, São Paulo, Nova Alexandria, 2002, p. 42-47.

<sup>51</sup> Este local era constituído de camadas de concreto, muitas vezes amontoados aos entulhos do local, sendo que por tal motivo não proporcionavam ao espetador uma boa visão do jogo que decorria em campo. Cfr. HOLZMEISTER, António, *A nova economia do futebol: uma análise do processo de modernização de alguns estádios brasileiros*, Tese de Doutoramento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, p. 87-88.

<sup>52</sup> A título de curiosidade, a primeira designação é assumida quando no estádio são disputadas partidas pelo Inter de Milão, ficando a segunda para quando as partidas são disputadas pelo Ac Milan.

<sup>53</sup> Em Itália, foi já notícia a aprovação do projeto de demolição do Estádio San Siro, em Milão, depois de a direção de estes dois clubes ter chegado à conclusão que seria mais sustentável a construção de um novo do que a manutenção daquele, ainda que por detrás estivessem mais de 90 anos de História. A ideia é construir uma infraestrutura não tão grande como a atual (o atual estádio tem capacidade para 80 mil espetadores) mas mais moderna. O novo estádio nascerá imediatamente ao lado do atual, no lugar ocupado atualmente pelos parques de estacionamento, e no local do antigo nascerão edifícios para habitação. In DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Agora é oficial. San Siro vai mesmo ser demolido*, disponível in <https://www.dn.pt/desportos/agora-e-oficial-san-siro-vai-mesmo-ser-demolido-11039333.html>, acessado em 24.01.2020.

<sup>54</sup> São eles: o Estádio de *Melbourne Cricket Ground*, na Austrália, com capacidade para 100.000 espetadores; o Estádio *Parc des Princes*, em França, com capacidade para 48.000 espetadores; o Estádio de *Loftus Versfeld*, em África do Sul, inicialmente com capacidade para cerca de 30.000 espetadores e atualmente para cerca de 42.858 espetadores; o Estádio São Januário, no Brasil, com capacidade para 21.880 espetadores; o *Ellis Park Stadium*, em Joanesburgo, com capacidade para 59.611 espetadores; o Estádio Centenário, em Montevidéu, com capacidade para 65.235 pessoas; o Estádio Olímpico de Berlim, considerado pela FIFA um estádio 5 estrelas com todas as condições e exigências rigorosamente cumpridas; o Monumental *Antonio Vespucio Libeti*, em Buenos Aires, com capacidade para 66.449 espetadores e por fim, na lista dos 10 estádios mais antigos do mundo, o *Velódrome*, em Marselha, capaz de garantir uma assistência a 60.013 espetadores. Obviamente que todos estes estádios, embora os primeiros a ser construídos no mundo, foram sofrendo diversas reformas e alterações que lhes permite ainda hoje funcionar no pleno das condições gerais de segurança impostas pela UEFA e pela entidade desportiva circunstancialmente competente em cada país. Para mais desenvolvimentos sobre *os Estádios de Futebol mais antigos do mundo* Cfr. QUATRO-TRÊS-TRÊS, *Os Estádios de futebol mais antigos do mundo*, disponível in <https://quatrotrestres.blogs.sapo.pt/805.html>, acessado em 24.01.2020.

No entanto, quando o futebol chega a Portugal, no último quartel do século XIX, começasse já a assistir a uma tendência para a modernização daquilo que até então tinha sido implementado. Com isto, as entidades na altura envolvidas no seio do futebol português, procuraram implementar os equipamentos deste tipo de forma, uns nos contornos das cidades, outros no interior destas, por forma a ver-se redesenhada a malha urbana e, com isso, procurar uma maior atratividade não apenas para os clubes que se iam formando, mas também para o próprio crescimento e desenvolvimento das cidades e de toda a atividade social, comercial e desportiva nela já desenvolvida.

#### **4.4. A modernização dos Estádios.**

Embora se tenha assistido a uma regulamentação de vários desportos e dos respetivos quadros competitivos, no conjunto dos desportos-jogos regulamentados e desenvolvidos, primeiramente pela sociedade inglesa e, mais tarde, por outros países europeus, o *futebol* foi o que mais cedo se expandiu no contexto do processo de desportivização<sup>55</sup>. Acontece que, após a construção dos estádios, todos eles acabaram por passar por diversas reformas. Inicialmente, por uma fase de ampliação do seu espaço e, posteriormente, para que se adequassem aos critérios de segurança estabelecidos para estes. Desde logo, tais critérios acabariam por provocar modificações nas estruturas dos antigos estádios, muito a propósito das míticas tragédias, já infra mencionadas, que viriam a mudar o futebol para sempre.

Apesar das mudanças, muitas destas instalações continuaram deficitárias no que concerne às suas condições de segurança. Para colmatar essa situação, e já depois de diversas tentativas de regulamentar legalmente toda a atividade que diz respeito ao equipamento, em 1986 foi lançado o que ficou conhecido como Relatório *Popplewell*. Este viria a trazer recomendações para os estádios de forma a tornar o espetáculo mais seguro. Porém, estas medidas mostraram-se um verdadeiro fiasco, optando-se pelo abandono do relatório<sup>56</sup>. Mais tarde, surge um outro, o relatório *Taylor*, de Peter Taylor, em que a sua principal premissa era a de “humanizar o ambiente hostil do futebol”<sup>57</sup>, tendo como o seu principal foco a adoção de cerca de 76 medidas. Do cômputo destas

---

<sup>55</sup> A noção de desportivização foi introduzida por Nobert Elias, nas suas palavras “a transição dos passatempos a desportos, a ‘desportivização’ se é que posso utilizar esta expressão como abreviatura da transformação dos passatempos em desportos ocorrida na sociedade inglesa e a exportação de alguns em escala quase global”. Cfr. ELIAS, Norbert e DUNNING, Eric, *A busca da excitação, (...)*, Op. Cit., p. 42.

<sup>56</sup> GONÇALVES, Guilherme Augusto, *No país do futebol, a violência permanece nos estádios*, p. 3.

<sup>57</sup> *Idem*, Op. Cit., p. 3.

medidas, pretendiam-se ver excluídas todas as instalações que não cumprissem as normas de segurança e o deficitário sistema de gestão do próprio estádio. Daqui resultaram uma série de recomendações que acabaram por se tornar populares em toda a Europa, levando a que se iniciasse um processo de modernização de muitos estádios noutros países.

Em abril de 2000, é então aprovado pela UEFA um caderno de instruções a respeito da segurança nos estádios de futebol – o “*UEFA Binding Safety and Security Instructions*” – que passou a determinar o tipo de acomodação nos estádios conforme o nível das competições (isto é, serem internacionais, nacionais ou de segunda divisão); o próprio processo de venda de ingressos; as inspeções da instalação; os requisitos para o funcionamento das mesmas (ex: o número de portões, áreas de estacionamento, proteção para a área de jogo, um sistema de monitoramento para o controlo do estádio); a proibição e distribuição de álcool, de entre outras provisões. Já no ano de 2006, a mesma entidade lançou um novo documento, o “*UEFA Safety and Security Regulations*” que previa, além das questões já mencionadas nas instruções de 2003, uma cooperação entre os responsáveis pela segurança, os responsáveis pelas inspeções nos estádios e os responsáveis pelo serviço de emergência, para que o trabalho fosse realizado de forma a que, previamente, uma organização pudesse garantir o mínimo de riscos aos espectadores do evento. Nesta mesma linha de ação, no mesmo ano foi lançado o “*UEFA Stadium Infrastructure Regulations*”, no qual era já possível verificar critérios definidos para a estrutura de espaços como a área de jogo, as áreas destinadas aos espectadores, as áreas destinadas à imprensa, ao combate ao *doping*, as áreas *vips*, de entre outras<sup>58</sup>. Algum tempo depois, a UEFA emitiu uma nova edição do “*UEFA Stadium Infrastructure Regulations*” de onde passaram a constar os critérios para as instalações<sup>59</sup>. Atualmente, encontra-se em vigor a edição de 2019<sup>60</sup> que presta maior atenção à segurança dos adeptos, a propósito do confronto entre claque e do racismo que se tem feito sentir no mundo do futebol, algo que embora seja importante (e seja um dos temas mais discutidos na atualidade) não nos interessa ver aqui discutido, embora repugnemos por completo atitude dessa natureza.

---

<sup>58</sup> UEFA, *UEFA Safety and Security Regulations*, Nyon, Edition 2006, outubro de 2006, disponível in <https://www.uefa.com/newsfiles/551778.pdf>.

<sup>59</sup> UEFA, *UEFA Safety and Security Regulations*, Nyon, Edition 2010, março de 2010, disponível in [https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/General/01/61/07/75/1610775\\_DOWNLOAD.pdf](https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/General/01/61/07/75/1610775_DOWNLOAD.pdf).

<sup>60</sup> UEFA, *UEFA Safety and Security Regulations*, Nyon, Edition 2019, disponível in [https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/Tech/uefaorg/General/02/61/12/83/2611283\\_DOWNLOAD.pdf](https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/Tech/uefaorg/General/02/61/12/83/2611283_DOWNLOAD.pdf).

Daqui, retira-se a ideia da importância que todas estas regras tiveram (e continuam a ter, dado que os tempos mudam mas elas sempre o têm acompanhado!) na modernização deste tipo de equipamentos, sobretudo quando falamos de instalações igualmente importantes para a reorganização espacial das cidades. Para tanto, deve ser feito o adequado planeamento para que possam ser postas em prática novas conceções de organização e disposição do terreno urbano. Não obstante tudo quanto supra se expendeu, e como teremos oportunidade de ver no capítulo seguinte da presente dissertação, este trabalho não é feito apenas pela UEFA, pelo que aos Municípios caberá sempre a tarefa de fazer uma prévia avaliação do terreno urbano para posteriormente se poder decidir onde implementar este específico equipamento.

#### **4.5. A “anatomia do estádio de futebol” – as entidades participantes no seu procedimento de implementação, construção e desenvolvimento.**

Depois de analisada toda uma parte mais teórica, relativamente às origens do futebol e, conseqüentemente, da construção dos primeiros aparelhos desportivos para a sua prática, importa agora, *in concretum*, perceber como é que os estádios se organizam e classificam tanto para conhecimento das entidades envolvidas em todo o processo, como para efeito de aplicação dos respetivos decretos-regulamentares.

Antes de tudo, em primeiro lugar, dar conta de que são várias as entidades administrativas competentes nesta matéria, contudo a sua concreta atuação dependerá sempre do momento do procedimento em que nos encontrarmos, isto é, se estivermos perante a respetiva fase de implementação, construção ou de gestão do equipamento. Assim, as entidades administrativas envolvidas ao longo de todo o processo de implementação e construção das *instalações desportivas de uso público*, classificadas enquanto tal nos termos do DL n.º 141/2009, de 16 de junho<sup>61</sup>, são as *Câmaras Municipais circunstancialmente competentes*<sup>62</sup>, as *empresas públicas ou associações de*

---

<sup>61</sup> Alterado pelo DL n.º 110/2012, de 21 de maio.

<sup>62</sup> Nos termos do art.º 10.º/2 do mencionado decreto, a abertura e funcionamento das instalações desportivas só podem ocorrer após emissão, pela câmara municipal territorialmente competente, do alvará de autorização de utilização do prédio ou fração onde pretendem instalar-se as instalações desportivas, sem prejuízo do disposto na alínea c) do artigo 111.º do RJUE, e depende de prévia comunicação da entidade exploradora à câmara municipal. Além disso, nos termos do art. 13.º, compete-lhes ainda *a)* fixar a capacidade máxima de utilização e de acolhimento de eventual público nas instalações desportivas de base referidas nos artigos 6.º e 7.º, em função da respetiva tipologia e em conformidade com as normas técnicas e de segurança constante de regulamentação específica (n.º1); *b)* efetuar e manter atualizado o registo das instalações desportivas disponíveis no concelho, em sistema de informação disponibilizado pelo IDP, I.P. (n.º2) e *c)* enviar ao IDP, I.P., até ao final do 1.º trimestre de cada ano, a lista dos alvarás de autorização de utilização de instalações desportivas emitidos (n.º3).

*municípios*<sup>63</sup>, o *Instituto do Desporto de Portugal, I.P.*<sup>64</sup>, o *Governo*<sup>65</sup> e, sempre que necessária, a *CCDR territorialmente competente*.

Sucintamente, *in concretum*, os estádios de futebol podem distinguir-se quanto à sua titularidade e quanto à lotação máxima (N). Quando falamos em titularidade, procuramos distinguir os estádios de titularidade pública dos estádios de titularidade particular, ao passo que, no que toca à lotação máxima, referimo-nos ao número máximo de pessoas<sup>66</sup> que o estádio consegue agrupar no seu interior. Ora, tratando-se de um estádio de *titularidade pública*, este poderá assumir uma natureza pública *direta* ou *indireta*, sendo que são de natureza pública direta os estádios que pertencem diretamente aos municípios, ao invés dos de natureza pública indireta que pertencem a empresas públicas ou associações de municípios. Entre nós, do leque de Estádios do *Euro 2004*, dois são de natureza pública direta (o Estádio Municipal de Braga e o Estádio Cidade de Coimbra) e três de natureza pública indireta (o Estádio Municipal de Aveiro, o Estádio Municipal de Leiria e o Estádio Intermunicipal do Algarve). Por outro lado, quanto aos estádios de natureza particular, embora, em matéria administrativa e urbanística, esta questão seja somente relevante para a fase de construção da obra<sup>67</sup>, uma vez que em tudo o resto todos eles ficam igualmente sujeitos às regras impostas pelo decreto-lei

---

<sup>63</sup> Quando se trata de um equipamento coletivo de natureza pública indireta.

<sup>64</sup> De acordo com o art. 11.º e 12.º do DL n.º 141/2009, de 16 de junho, compete-lhe exercer competências especialmente previstas no DL relativamente às instalações desportivas especializadas e especiais para o espetáculo desportivo (pe., no que concerne às medidas do campo, da bola e da baliza em relação à modalidade de futebol), emitir pareceres nos termos do RJUE sobre projetos de instalações desportivas especializadas e especiais para o espetáculo desportivo e sobre a conformidade dos projetos de instalações de tiro destinadas a acolher competições e eventos desportivos com as normas legais e regulamentares aplicáveis. Em relação à questão do parecer por esta emitido, que incide sobre a conformidade das soluções funcionais e características construtivas propostas face à tipologia das instalações e às especificidades das atividades previstas, bem como sobre a observância das normas relativas às condições técnicas e de segurança aplicáveis, ele terá caráter vinculativo quando desfavorável ou sujeito a condição, ficando as entidades exploradoras proibidas de construir tal equipamento. O IPD, I.P., para se pronunciar pode pedir às federações desportivas titulares do estatuto de entidade pública desportiva informações, não vinculativas, sobre a avaliação das condições de segurança requeridas para o tipo de uso previsto. Além destas, o IDP, I.P., terá ainda como competência fixar a capacidade máxima de utilização e da lotação de espetadores, tendo em conta as exigências da respetiva tipologia.

<sup>65</sup> Ao membro do Governo responsável pela área do Desporto compete aprovar, por portaria, as tipologias de instalações desportivas e os respetivos requisitos técnicos e de funcionamento a que as mesmas se encontrarão sujeitas (art.º 10.º, n.º3). O membro do Governo responsável pela área do Desporto poderá, juntamente com o membro do Governo responsável pela área do Ambiente, estabelecer normas relativas a boas práticas ambientais que deverão ser observadas na construção e exploração das instalações desportivas abrangidas pelo mencionado decreto-lei (art. 10.º/4).

<sup>66</sup> O critério aqui utilizado é o n.º de pessoas sentadas.

<sup>67</sup> Isto porque a empreitada é realizada em conformidade com as normas de Direito Civil e não com as normas de Direito Público.

regulamentar e pelas considerações do RJUE nesta matéria<sup>68</sup>. Dos estádios concebidos para o Euro 2004, são de natureza particular o *Estádio do Sport Lisboa e Benfica*, o *Estádio do Dragão*, o *Estádio José Alvalade XXI*, o *Estádio do Bessa* (Boavista) e o *Estádio D. Afonso Henriques* (Vitória de Guimarães). Em relação ao fator *lotação máxima (N)*, os estádios são classificados por classes, sendo que a fixação do número máximo de utilização e lotação de espetadores, independentemente da sua titularidade, vimos já que compete ao Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ, I.P.), de acordo com o preceituado no artigo 4.º do RCTSE e artigo 11.º n.º3 do DL n.º 141/2009, de 16 de junho<sup>69</sup>.

Assim sendo, obviamente que, também em relação aos estádios, continuam a intervir as entidades administrativas anteriormente elencadas, embora em termos mais técnico-práticos, numa fase já de gestão e desenvolvimento da modalidade em si, se apresente também como competentes as *Associações Desportivas*, a *Federação Portuguesa de Futebol*, o *Conselho de Arbitragem*, a *UEFA* e a *FIFA*, que teremos oportunidade de conhecer no capítulo seguinte.

Apesar de isto ser assim, a verdade é que a todas estas instituições, por força do princípio da descentralização administrativa<sup>70</sup>, lhes é imposto um *dever de colaboração* no sentido de que haja uma intervenção articulada entre o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais e as demais entidades públicas ou privadas, pois só assim se consegue e conseguirá promover o desenvolvimento da atividade do setor.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Veja-se o artigo 1.º/ 1 do DL n.º 141/2009, de 16 de junho, que considera que o mesmo se aplica a “todas as instalações desportivas de uso público, independentemente da sua titularidade ser pública ou privada e visar ou não fins lucrativos”.

<sup>69</sup> Assim, são classificados como estádios de Classe A (quando a capacidade for = ou > a 35.000 espetadores), Classe B (quando a capacidade for = ou > a 15.000 espetadores), Classe C (quando a capacidade for = ou > a 5.000 espetadores) e Classe D (quando a capacidade for < a 5.000 espetadores). Do leque de estádios do Euro 2004, incluem-se na Classe A, o Estádio do Sport Lisboa e Benfica, o Estádio do Dragão, o Estádio José Alvalade e o Estádio Municipal de Aveiro, ao invés de todos os restantes estádios da era de 2004 que se integram na Classe B.

<sup>70</sup> No sentido de se obter uma maior aproximação às populações no quadro da organização e planeamento do sistema desportivo e das normas e orientações de âmbito nacional, bem como das funções de supervisão e fiscalização das autoridades públicas.

<sup>71</sup> Sobre o *princípio da descentralização* vide o art. 5.º da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto (Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro), que revogou a anterior Lei de Bases do Desporto (Lei n.º 30/2004, de 21 de julho).

## **4.6. O papel dos Estádios no contexto urbano.**

### **4.6.1. A importância da criação de uma cidade desportiva.**

Historicamente, as cidades sempre foram os principais centros criadores (e acumuladores!) de riqueza por desde logo agregaram massas populacionais e mobilizaram projetos individuais e coletivos de consumo e de produção de bens e serviços, sobretudo dos que mais inovam e acrescentam valor em cadeia. Por tal facto, continuarão a ser, no futuro, como que uma “sede natural” de muitas das melhores e mais bem-sucedidas iniciativas empresariais, quer sejam lucrativas ou não lucrativas, capazes de gerir as oportunidades de carreiras e de se organizar em rede competitiva e valorativa.

Nas palavras de Carla Machado, aos habitantes de um determinado município é-lhes reconhecido um Direito à Cidade, nomeadamente “um direito a beneficiar de uma habitação adequada, de um trabalho remunerado, de se instalarem familiarmente e em condições de segurança, de habitar numa cidade bonita, cómoda, sã e respeitadora do ambiente e, bem assim, aceder aos serviços disponibilizados pela comunidade, sem os quais não existiria vida”<sup>72</sup>. No fundo, fala-se aqui de um direito a não ser excluído de uma cidade que reúne todas as condições para os acolher e proporcionar melhor qualidade de vida aos seus munícipes. De verdade, podendo estes aceder às mais variadas atividades oferecidas, o município estará a contribuir, indiscutivelmente, para a melhoria da sua qualidade de vida e em simultâneo contribuirá para o crescimento das cidades por precisamente lhe permitir a implementação e construção de várias infraestruturas, espaços verdes e de utilização coletiva e ainda, diga-se que mais relevante para nós neste caso, de equipamentos coletivos necessários. A mesma autora esclarece que o respetivo crescimento das cidades deve “basear-se na regra da exigência de cedências, no âmbito das várias operações urbanísticas”<sup>73</sup>, o que não acontecerá se o critério utilizado pelo município for o de “manter estas áreas privadas e exigir o pagamento de compensações aos administrados”<sup>74</sup>. Apesar de ser um esclarecimento que reiteramos integralmente, em nossa opinião, no caso dos estádios de futebol, enquanto equipamentos desportivos destinados ao espetáculo desportivo, reconhecemos não ser este o melhor exemplo para justificar a posição. No entanto, entendemos que o facto de não ser todos os dias que se constrói tamanha obra, não deixam de ser igualmente importantes e necessários para o

---

<sup>72</sup> MACHADO, Carla, *As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades*, Coimbra, Almedina, 2014, *Op. Cit.*, p. 103.

<sup>73</sup> *Idem*, p. 100.

<sup>74</sup> *Idem*, p. 99.



desenvolvimento cultural, desportivo e económico-financeiro das cidades, a par de todos os outros tipos de equipamentos coletivos, e, concomitantemente, fatores-chave para o crescimento da cidade.

Hoje em dia, as cidades tem cada vez mais maior capacidade autónoma sob os seus espaços naturais, o que lhes permite alargar-se cada vez mais para além dos seus limites geográficos tradicionais. Porém, com o passar dos tempos a gestão das cidades mostrou-se mais moderna, bem mais adequada às circunstâncias (o que aliás faz todo o sentido), tornando o planeamento ainda mais rigoroso sobretudo para que se consiga atrair novas atividades, municipais e projetos. É evidente que umas, pela sua localização de excelência, tem mais sorte do que outras porque ao fim ao cabo o contexto nacional onde estão integradas é meio caminho andado para um maior desenvolvimento das mesmas. No entanto, isso acarretará não só o tal rigor de que falávamos, mas também uma maior competência para o poder central, quer em matéria de planeamento quer em matéria de gestão da própria cidade. Assim, as cidades tem uma autonomia estratégica e de gestão político-económica, social e cultural já não compadecendo com as intervenções tradicionalmente centralizadoras do poder político e governamental.

Nesta nova organização dos poderes das cidades sem margem para dúvida que cabe a definição da sua estratégia também no que toca ao *desenvolvimento desportivo*. E para a sua fundamentação não servem modelos já ultrapassados das eras de centralização do poder do Estado. Numa era que cada vez mais pugna pela descentralização administrativa, as cidades têm de conceber as suas intervenções e objetivos estratégicos para o desporto em função de uma “pré-análise” ao seu território, à sua população, dos recursos naturais e humanos que têm e das infraestruturas de que se poderão servir para também servir a população. Essa estratégia, que no fundo é uma estratégia para o desenvolvimento desportivo das cidades, terá de ser o resultado de um amplo processo onde existam vários intervenientes, pois só assim se poderá trabalhar para uma efetiva e atempada operacionalização. Nessa medida, no fim, ganhará o desporto, a cidade, as pessoas da cidade e o país em geral.

Assim sendo, podemos olhar para a cidade sob duas grandes vertentes: uma *vertente político-económica* e outra mais *desportiva*, enquanto espaço de cultura do tempo livre e do lazer. Em relação à primeira, mais não será do que olhar para o equipamento coletivo quase como que se de um totoloto “que é fácil, barato e dá milhões” se tratasse. Estes aparelhos, uma vez potenciados, permitirão aumentar a receita do município e das próprias associações desportivas/clubes desportivos por ele responsáveis.

A própria dinâmica da cidade poder-se-á alterar com a atração de novo público – neste âmbito, os *estádios de futebol* são a prova viva do quanto um equipamento coletivo é capaz de potenciar, em termos de receita e de público na cidade, apenas ao reunir duas equipas adversárias entre duas balizas. Por outro lado, olhando para ele numa vertente mais *desportiva*, destaca-se a importância do lazer e da atividade desportiva na qualidade de vida dos munícipes. O aproveitamento dos tempos livres ou do “não trabalho” para a prática desportiva é uma “ocupação escolhida livremente e não remunerada porque é agradável para si mesmo”<sup>75</sup>, devendo, para tanto, uma cidade desportiva oferecer a oportunidade da participação em atividades tidas como desportivas pela população em geral, sem o compromisso da competição ou com esta limitada ao aspeto lúdico.

Ainda assim, como em tudo o resto que ocupa uma cidade, o planeamento é necessário, não só pela informação-oferta que deve ser transmitida aos utentes do município de forma a também poder rentabilizar o equipamento, mas também para aferir se há necessidade e capacidade para implementar novos espaços desportivos.

#### **4.6.2. Tipo de inserção urbana da cidade desportiva.**

Em qualquer circunstância, a decisão de criar uma cidade desportiva implicará sempre um prévio enquadramento sob o território, a partir dos instrumentos de planeamento urbanístico adequados<sup>76</sup>. Isto comprometerá a necessidade de se verem cumpridos determinados princípios fundamentais que conformam toda atividade jurídica e pública de planeamento. A este propósito, descortinem-se os princípios complementares da *separação de usos incompatíveis* e da *mistura de usos compatíveis*<sup>77</sup> sobre a área de

---

<sup>75</sup> ELIAS, Nobert e DUNNING, Eric, *Op. Cit.*, p. 107.

<sup>76</sup> Inicialmente, o DL n.º 380/99, de 22 de setembro, que aprovou o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, o artigo 2.º estabelecia como *instrumentos de gestão territorial a nível nacional* o Programa Nacional da política de ordenamento do território (PNPOT), os planos setoriais com incidência territorial e os planos especiais de ordenamento do território (n.º 2); a *nível regional*, os planos regionais de ordenamento do território (n.º 3); e a *nível municipal*, os planos intermunicipais de ordenamento do território (PIOT) e os planos municipais de ordenamento do território (PMOT), do qual constavam os planos diretores municipais (PDM), os planos de urbanização (PU) e os planos de pormenor (PP) (n.º4). Porém, este decreto, embora tenha sofrido várias alterações ao longo dos tempos, acabou por ser revogado por um outro, o DL n.º 80/2015, de 14 de maio. Com este decreto, que se encontra atualmente em vigor, a nível nacional, regional e municipal manteve-se a sua essência (n.ºs 2, 3 e 5 do art. 2.º) todavia acrescentou-se um *âmbito intermunicipal* concretizado através de programas intermunicipais, de planos diretores intermunicipais, de planos de urbanização intermunicipais e de planos de pormenores intermunicipais. Para mais desenvolvimentos sobre *este novo nível do sistema de gestão territorial* Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo: do planeamento à gestão*, 3ªEd. atual e ampliada, Reimp., Braga, AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2018, p. 42-47. Numa fase mais discorrida do tema, em nossa tese procuraremos verter-nos essencialmente sobre os planos municipais e programas nacionais e setoriais.

<sup>77</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Direito do Urbanismo*, 4ª Ed., reimp., Coimbra, Almedina, Vol. I, 2012, p.500.

intervenção de tais instrumentos. O primeiro, dedicado aos usos que se prejudicam mutuamente, assume-se na expressão da obrigação de o plano tomar em consideração todas as consequências decorrentes da implementação e construção de um determinado equipamento, nomeadamente de natureza ambiental, dos tipos e das modalidades desportivas de utilização por ele estabelecidas. Ou seja, mais do que ser um princípio que visa uma adequada ordenação urbanística – o mesmo que dizer um adequado planeamento urbanístico – procura limitar o poder discricionário da administração pública no ato de elaboração dos planos urbanísticos. Ao invés, o segundo princípio, também denominado por *princípio da proximidade simbiótica*, impele à promoção da sua “mistura” na envolvente, de forma a se conseguir otimizar a localização de várias atividades de natureza diferente num único equipamento<sup>78</sup>.

Para tanto, não devemos pensar que com base nestes critérios se deverá optar, em todos os termos, pela sua localização dentro dos perímetros urbanos, uma vez que, como já vimos, essa decisão depende da concretização de outros fatores de ponderação. Mesmo que a criação de uma Cidade Desportiva dentro do perímetro urbano possa funcionar como um “meio para atingir um fim”, isto é, enquanto elemento dinamizador de ações de regeneração ou planeamento urbano de zonas da cidade, a verdade é que a própria sobrecarga dos sistemas urbanos pode apontar para uma localização fora dos perímetros urbanos (sobretudo os que apresentam maiores dimensões, como o são os *estádios*, e que determinam um maior impacte ambiental)<sup>79</sup>. No entanto, independentemente da avaliação e posterior escolha que é feita, nunca haverá interesse em deslocalizar os equipamentos coletivos para fora das cidades ainda que estes se venham a manter dentro do perímetro urbano. Precisamente porque os custos ambientais de o fazer são mais elevados e porque ao haver interesse público na promoção da realização de atividades desportivas a consequente e crescente procura justificarão uma maior proximidade dos mesmos aos seus destinatários.

---

<sup>78</sup> A este título, veja-se o caso do “Projeto *Eurostadium*”, que teremos oportunidade de discutir mais adiante, nos termos do qual a decisão do STA pugnou pela invocação do princípio da mistura de usos compatíveis para que num mesmo espaço coletivo pudessem concretizar-se diferentes tipos de atividades (desportiva e habitacional), por não haver qualquer motivo fundado de que esses usos fossem incompatíveis. Sobre isto *vide* o Ac. do STA de 26.05.2010, proc. n.º 120/09-11CBR, disponível *in* [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>79</sup> Dos Estádios do Euro, vejam-se o Estádio Municipal de Braga, o Estádio Municipal de Leiria, o Estádio Municipal de Aveiro e o Estádio Intermunicipal do Algarve que foram implementados numa zona distanciada da cidade. À exceção do Estádio Municipal de Braga e, atualmente, do Estádio Municipal de Aveiro, todos os outros pouco ou nada são utilizados. Se a questão se prende ou não com a sua localização periférica fica o desabafo de que onde não existem equipas de elite também não se justificará que se construam tamanhas obras que para nós são mesmo “primas”.

Para tanto, a preocupação com a inserção urbana dos equipamentos desportivos reflete bem o benefício que pode trazer a uma cidade. No caso específico dos estádios, apesar de muitos deles se encontrarem situados em complexos desportivos periféricos, nos últimos trinta anos, um pouco por toda a Europa, estes recintos começaram a localizar-se propositadamente no centro das cidades, por ser esse o epicentro de interação com a cidade e o ponto diário de muitos dos seus munícipes. A cidade desportiva por se tratar precisamente de um equipamento de grande dimensão, que envolve todos os equipamentos que do seu território fazem parte, tem um grande impacto urbano pelo que o desenho da cidade desportiva tem de responder a todas as sinergias criadas. Deste modo, um equipamento desportivo urbano pode e deve contribuir para dinamizar uma área central ou de subúrbio da cidade, de modo a que a mesma funcione como um magneto de atividades complementares.

Contudo, este conceito de imagem da cidade desportiva é indissociável do de ambiente urbano, dado que a cada paisagem de uma cidade estará sempre subjacente um ambiente urbano elucidativo das relações sociais nele estabelecidas. Mas, falar em ambiente urbano é também falar em imagem da cidade. Qualquer uma delas é importante no processo de orientação para o reconhecimento e a padronização que o observador faz do espaço urbano. Como tal, resultará sempre de um processo bilateral entre quem observa e o ambiente/público em questão. Assim, a decisão de relocalizar ou remodelar este tipo de equipamentos deverá obedecer a exigências<sup>80</sup> de necessidade por parte da população, garantindo-se, pois, só assim, uma diversidade de utilização dos mesmos.

#### **4.6.3. A inserção dos Estádios na moldura urbana das cidades – uma construção *ex novo* ou revitalização urbana?**

A utilização e ocupação dos solos para finalidades desportivas não podem descartar uma perspetiva sob o ordenamento do território, daí que a primeira questão com que a entidade competente se depara, quando obviamente procura implementar uma infraestrutura deste tipo, é a de saber se se deverá privilegiar o lado da reabilitação urbana dos equipamentos já existentes ou se se deverá partir para uma construção *ex novo*.

---

<sup>80</sup> Deve-se assumir efetivamente o disposto no n.º2 do artigo 13º, dos Estatutos do Instituto do Desporto de Portugal (IDP), anexos ao Decreto-Lei n.º 96/2003, de 7 de Maio, segundo os quais compete à Direção de Serviços de Infraestruturas Desportivas elaborar e manter atualizada uma “carta nacional das instalações desportivas”, com vista a identificar as necessidades e carências dos potenciais utilizadores dos equipamentos desportivos, em função da sua faixa etária, do seu enquadramento geográfico, do seu nível social, das suas tradições desportivas e culturais, das suas aspirações e expectativas, e dos obstáculos que em regra enfrentam ao nível do acesso à prática do desporto.

Em termos de legislação e políticas urbanísticas atuais, a opção recai sobre o vetor da reabilitação urbana<sup>81</sup>, tomando-se a opção por uma “construção de raiz” somente para os casos em que se torne mais custoso, física e financeiramente, a sua reabilitação, independentemente de a titularidade do equipamento ser pública ou particular. Claro que, se em causa estiver um equipamento desportivo de titularidade privada a decisão dos órgãos do clube ou dos sócios terá sempre o seu especial valor. Contudo, qualquer que seja a opção, esta ficará sempre dependente de uma ponderação de interesses, não podendo as políticas de reabilitação urbana ser arredadas das decisões de localização que sejam tomadas, sobretudo quando haja intenção de situar este tipo de equipamentos em zonas consolidadas da cidade. Isto porque, a concreta localização destes equipamentos serve também de “motor a projetos com finalidades mais abrangentes, designadamente, de requalificação de zonas urbanas”<sup>82</sup>, algo que é conseguido a partir dos instrumentos de planeamento global que, em certa medida, irão permitir tratar de forma integrada todas as questões setoriais decorrentes ou conexas com a construção *ex novo* ou remodelação destes equipamentos<sup>83</sup>.

*In concretum*, em relação aos estádios de futebol, entendemos haver uma urgente necessidade de se definirem, por diploma legislativo, critérios objetivos que orientem as decisões referentes ao uso dos solos e à sua localização. Desde logo, tal necessidade viu-se refletida, na diferenciação de critérios e na falta de uma adequada e enquadrada dilucidação das alternativas disponíveis que houve, por exemplo, em relação às decisões tomadas para a localização dos Estádios do Euro 2004. Esta questão é uma das muitas questões que nem nunca se chegou a perceber se foi mesmo discutida ou tomada de “ânimo leve”. Até porque esta matéria é uma matéria em que existe um conjunto de

---

<sup>81</sup> No caso dos estádios, a opção pela remodelação do equipamento segue determinadas exigências urbanísticas e ambientais, que vão no sentido de se promover a máxima adaptação desses equipamentos desportivos a tais exigências. Neste sentido, o próprio Decreto Regulamentar n.º 10/2001, de 7 de junho, que aprova o Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios, prevê que, para os casos de obras de remodelação, ampliação, alteração ou beneficiação de estádios, as normas em anexo àquele “se apliquem em tudo o que diretamente concerne às áreas que sejam objeto de intervenção e nas áreas que não sejam objeto de intervenção, mas que estejam relacionadas com aquelas, sejam respeitadas todas as normas reguladoras das condições de segurança e evacuação previstas no mesmo”. Por vezes, a própria remodelação, ou até só da manutenção, do estádio pode torna-se mais custosa do que a sua construção, não se justificando o investimento nesse sentido. A título de exemplo, veja-se novamente o caso do *San Siro*, em Itália, que dêmos a conhecer em nota de rodapé n.º 47.

<sup>82</sup> Cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, *Op. Cit.*, p. 44.

<sup>83</sup> A este propósito, e no que se refere ao enquadramento dos Estádios do Euro 2004, apenas foram aprovados o plano de pormenor das Antas (correspondente ao Estádio do Dragão) e o Plano de Pormenor do Parque das Cidades (correspondente ao Estádio Cidade de Coimbra), pese embora se tenha promovido a elaboração de um plano de pormenor para o Estádio Municipal de Aveiro que não chegou contudo a concretizar-se devido ao caráter de urgência na sua construção.

preocupações que devem ser assumidas na elaboração e concretização do projeto de realização de obras de edificação relativas a equipamentos desportivos<sup>84</sup>.

Ainda assim, em nossa opinião, por se tratar o futebol de uma modalidade desportiva que motiva deslocações em massa até aos estádios, o poder que concomitantemente lhe está inerente, e ao desporto, sempre permitirá que se procedam a mudanças de fundo, com apoios e parcerias diversas, para a revitalização da cidade onde eles estiverem circunstancialmente localizados. Voltando a frisar a ideia que temos insistindo em transmitir ao longo do texto, obviamente que não se constroem estádios todos os dias, até porque a sua construção envolve elevados custos monetários que nem todos os municípios ou interessados têm forma de sustentar. Claro que, no caso de se tratar de um estádio particular, o mesmo tem outras formas de se ir autofinanciando já em momento posterior à sua implementação e construção, mas isso é outra questão que não vamos discutir aqui por não se tratar do tema a que nos propusemos tratar. Ainda assim, sempre se diga que, independentemente da natureza do equipamento destinado ao espetáculo desportivo, pugnamos pela reabilitação urbana daquele sempre que a entidade interessada (município, empresa pública ou particular) entender proceder a uma obra de construção deste tipo ou de outro de idêntica natureza, como o são por exemplo os pavilhões gimnodesportivos, as piscinas, os grandes campos de jogos, entre outros, todos eles previstos no DL n.º141/2009, de 16 de junho, enquanto instalações desportivas de uso público. E fazemo-lo por entendermos que a reabilitação urbana mais do que uma “forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente”<sup>85</sup> e/ou de “revitalizar os espaços, públicos e privados, para se tornarem centros nucleares de desenvolvimento económico sustentável e de bem-estar das populações”<sup>86</sup>, deverá ser encarada numa

---

<sup>84</sup> O reflexo disto foi a implementação do tal Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios que pretendeu “completar as exigências de segurança e qualidade consagradas naquele regulamento relativamente a outros aspetos técnicos e funcionais, reconhecendo, ao mesmo tempo, as especificidades associadas aos variados recintos desportivos, com destaque para aqueles que, como os estádios, se constituem como paradigmas do espaço de reunião e espetáculos de massas”. A própria intervenção das autarquias, a par da atribuição a Portugal da organização do Euro 2004, exigiu um acervo normativo mais conforme as modernas exigências técnicas e funcionais que se impõem a recintos que reúnem, além da parte técnica, impactes de ordem urbanística.

<sup>85</sup> SANTOS, Álvaro, *Reabilitação Urbana e a Sustentabilidade das Cidades*, Porto, Vida Económica – Editorial, S.A, 2018, *Op. Cit.*, p. 65 e LOPES, Dulce, *Reabilitação Urbana: o regime jurídico e a prática*, in *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 251.

<sup>86</sup> SANTOS, Álvaro, *Op. Cit.*, p.65.

política por nós intitulada de “política dos quatro erres”: Recuperar, Renovar, Recriar e Reconstruir o tecido urbano degradado<sup>87</sup>.

Com isto, e sem descurar de outros que se encontram plasmados no preâmbulo do DL n.º 307/2009, de 23 de outubro<sup>88</sup>, entendemos que só assim serão salvaguardados aqueles que consideramos serem os principais princípios orientadores da reabilitação urbana<sup>89</sup>: o *princípio da responsabilização dos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios* – na medida em que a iniciativa destes deve ter um papel preponderante na reabilitação do edificado, devendo os mesmos assumir os respetivos custos, mesmo que apoiados - o *princípio da solidariedade intergeracional* – pela importância de se transmitir às gerações futuras não apenas espaços urbanos corretamente ordenados e conservados mas também, *in casu*, a história que por de trás deles existe - e o *princípio da integração* – pela preferência de se intervir em áreas cuja delimitação permita um adequado desenvolvimento urbano condicionante do desenvolvimento económico, social, cultural e ambiental das cidades.

#### **4.6.4. Contributo da cidade desportiva para a imagem das cidades - o caso do (in)sucesso da implementação deste tipo de equipamentos nos Municípios do interior do país.**

A propósito do que falávamos há pouco, de olharmos para a cidade sob duas grandes vertentes (*político-económica e/ou desportiva*), a verdade é que nem todas se podem dar a esse “luxo”. Dizemos luxo porque é mesmo um luxo poder, de algo que não é nosso (das cidades) – como de facto não o são, por exemplo, os estádios de natureza particular – tirar partido, nem que seja para, num plano operacional-urbanístico, funcionar como uma centralidade periódica, capaz de acionar um grande afluxo de visitantes em dias de jogo, forçando a um reordenamento na gestão pública do seu entorno e gerando fugazes oportunidades comerciais e de serviços informais que por ali se instalem.

Em relação ao nosso objeto de estudo, o problema do interior, que muito se tem vindo a discutir nos tempos que correm, não se prende diretamente com a qualidade das

---

<sup>87</sup> Primeiro, deve intervir-se a fim de apurar as necessidades daquele equipamento, ou que, em seu entender, precisar de ser alterado; segundo revitalizar, se assim se justificar, os espaços sejam eles de natureza pública ou privada.

<sup>88</sup> No uso da autorização concedida pela Lei n.º 95-A/2009, de 2 de Setembro, aprova o regime jurídico da reabilitação urbana.

<sup>89</sup> Para mais desenvolvimentos sobre os *princípios da reabilitação urbana* Cfr. CONDESSO, Fernando Reis e CONDESSO, Ricardo Alexandre, *Direito do ambiente: ambiente e território, urbanismo e reabilitação urbana*, 3ª Ed., Coimbra, Almedina, 2018, p. 291 e 292.

infraestruturas ou dos equipamentos destinados à prática desportiva e para acesso à cultura. Porém, a falta de postos de trabalho qualificados que possibilitem a todos os municípios da zona interior do país, nomeadamente os jovens, de nela se fixarem e construírem uma vida, faz com que muitos dos seus munícipes migrem para outras cidades do país, ainda que a qualidade e o ambiente urbano da cidade de que migram os agrade. O esquecimento destes territórios faz com que as pessoas tenham mais ou menos enraizado nas suas cabeças que as coisas são assim e continuarão a sê-lo, independentemente de existir um órgão central no país com poder para, pelo menos, evitar esse mesmo esquecimento. A mobilização do país em torno do desenvolvimento do desporto, da elevação da qualidade da prática e do desempenho dos seus representantes é uma condição essencial a montante de todas as medidas, de carácter geral ou setorial, legislativo ou administrativo, técnico ou político, concebíveis no quadro das competências normais das diversas instituições intervenientes. Ora, não basta que o próprio município invista em infraestruturas e nelas procure promover a consequente prática desportiva, é indispensável tornar, para eles e aos olhos dos decisores políticos, que o apoio ao desporto não é “um custo mas um investimento”<sup>90</sup> com um importante retorno junto da comunidade. Só assim se verão valorizadas as federações desportivas e outras entidades que compõe o mercado desportivo, com novos modelos de oferta fora do espetro federado e associativo.

No caso do futebol, atualmente, é cada vez mais importante, às diversas entidades envolvidas na modalidade, estarem atentas às inovações tecnológicas e científicas, sendo essa a melhor forma, ou pelo menos aquela que entendemos ser mais eficaz, para se manterem – ou, no caso das que ainda não forem, se tornarem – competitivas no mercado. Apesar de ser uma ideia generalista do que poderá ser feito para aumentar a competitividade de uma região, todos os países e respetivas cidades apresentam características distintas e, assim sendo, é preciso ser sempre feita uma análise mais específica e pormenorizada adequada a cada um dos casos. Por exemplo, uma determinada zona do país, como a de Lisboa, - que possui duas das principais equipas de futebol (Benfica e Sporting) – que dispute competições nacionais, isso irá, indiscutivelmente, contribuir para um aumento do número de visitantes (adeptos, simpatizantes, adeptos das equipas adversárias que se deslocarem até lá), o que, obviamente, contribuirá para um aumento do turismo interno e externo da cidade em que

---

<sup>90</sup> COMITÉ OLÍMPICO DE PORTUGAL, *O desporto e o constrangimento demográfico*, Lisboa, 2014, *Op. Cit.*, p. 11



se localizam, gerando-se, pois, mais dinheiro por todas as atividades que com ele se encontram relacionadas (alojamento, restaurantes, cafés, meios de transporte, etc...). Esta dinâmica contribuirá, de forma decisiva, para que a região geográfica de Lisboa melhore a sua competitividade em relação a outras regiões vizinhas e ganhe outra visibilidade a nível nacional (e, diga-se, até mundial<sup>91</sup>!). Para que se tenha uma noção, só o distrito de Lisboa reúne cerca de catorze estádios de futebol, uns mais frequentados do que outros, mas todos eles em atividade. Ao invés das regiões do interior do país onde se instauram apenas um na zona de Seia e da Covilhã e dois na zona de Viseu e de Castelo Branco<sup>92</sup>.

Estes dados revelam exatamente a grande diferença, no nosso país, entre a competitividade no litoral e no interior, sendo o primeiro claramente privilegiado em relação ao segundo. Por tal facto, torna-se importante perceber o que é que leva a que o litoral português seja mais competitivo que o interior e de que forma o interior poder-se-á desenvolver e alcançar melhores resultados, porque é esse, aliás, um dos muitos temas que deveria (e infelizmente não é!) ser discutido no futebol, ao invés da discussão permanente sobre os palmarás das equipas.

Alertámos já para a essencialidade do desenvolvimento das infraestruturas e equipamentos desportivos, do desenvolvimento dos serviços municipais e até do próprio poder de compra. No entanto, defendemos que se o futebol fosse focado, com maior detalhe, no que respeita à sua difusão territorial verificamos que este fenómeno poderá espalhar, de forma concreta, as diferenças com que nos deparamos por este país fora. Os clubes – e, no caso dos estádios municipais, também os Municípios – necessitam de subsistência, ou seja, de capital para poderem subir de escalão, caso queiram e o consigam. A maioria destes capitais provém de empresas, de alguns serviços e de outras atividades capazes de financiar os clubes. No entanto, não havendo uniformização na distribuição das mesmas pelo território nacional, havendo regiões onde são mais abundantes do que outras, obviamente que onde existirem essas empresas existirão, ou pelo menos será maior a probabilidade de existirem, clubes de futebol. Se repararmos, pegando no exemplo dos dois clubes que referimos há pouco, os mesmos localizam-se em zonas litorais, onde existe, por excelência, mais investimento disponível para o clube.

---

<sup>91</sup> A este propósito, será, por exemplo, em Lisboa que será disputada, este ano, a final da Liga dos Campeões. In SAPO DESPORTO, *Lisboa recebe Final Eight da Champions em agosto, Porto e Guimarães podem receber jogos dos oitavos*, disponível in <https://observador.pt/2020/06/17/lisboa-recebe-final-eight-da-champions-em-agosto-falta-confirmar-dragao-com-supertaca-europeia-em-2021/>, acessado em 17.06.2020.

<sup>92</sup> Vide [https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista\\_de\\_est%C3%A1dios\\_de\\_futebol\\_de\\_Portugal](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_est%C3%A1dios_de_futebol_de_Portugal).

Ora, numa zona do interior do país, onde há um claro número reduzido de habitantes, menos dinheiro e menos empresas, o futebol não conseguirá atingir o mesmo estatuto de dinamismo que tem nas zonas mais a litoral. O exemplo, já anteriormente referido, da localização dos chamados “3 grandes” ou até de quase toda a 1ª Liga *versus* a situação de Viseu ou da Covilhã (sem acentuada presença nas grandes competições nacionais) é testemunha disso mesmo.

No entanto, o futebol não vive apenas de investimento por parte das empresas, é também, como já o dissemos, um espetáculo que se pretende rentabilizar através da participação de grandes massas que o admiram e acompanham, pelo que, por tal motivo não podem ignorar-se os dados demográficos referentes à baixa prática desportiva que existe nas zonas do interior do país<sup>93</sup>. Para tanto, o futebol sendo um espetáculo como o é, necessita de espectadores, podendo estes, caso sejam em grande número e de forma regular, deixar nos cofres dos clubes quantias bastante consideráveis e que, financeiramente, os ajudariam. Por outro lado, também não existem clubes se não houverem jogadores, e em áreas pouco povoadas, menos possibilidades há de ali se formar um clube de futebol e de se recrutarem potenciais jovens para prática da modalidade. Assim, por esta e por outras razões, não haverá futebol se não houverem praticantes.

O futebol, desporto-rei por excelência, é, sem dúvida, uma das principais atividades de tempos livres em todo o território português, sendo que tanto ao nível internacional como nacional, simboliza o diálogo, faz esquecer ou desviar tensões, distrai, une e traz emoção. Por isso, e porque os clubes não vivem “do nada”, necessitando antes de muitos apoios financeiros, havendo uma relação muito próxima entre a sua localização geográfica e o desenvolvimento económico da mesma, se não se conseguir pela atração de grandes referências do futebol para o clube que se tente um caminho com recurso ao vetor da reabilitação urbana. Quem não quer umas instalações desportivas, no seu município, com todas as comodidades que lhe permitam juntar o conforto à paixão de todos os fins-de-semana? Quem não quererá ir antes ao seu estádio, moderno e sofisticado, puxar e gritar pela sua equipa ao invés de ficar em casa contribuindo com isso para a audiência dos *media* desportivos?

Entendemos que, a não ser possível e justificável a construção *ex novo* de novas instalações desportivas para o espetáculo desportivo, que se adotem medidas que pugnem

---

<sup>93</sup> COSTA, Viriato, SERÓDIO-FERNANDES, António e MAIA, Miguel, *Hábitos desportivos dos jovens do interior norte e litoral norte de Portugal*, in *Revista Portuguesa Ciência do Desporto*, n.º 9, p. 51.

pelo fator da reabilitação urbana. A mesma apresentar-se-á para os mesmos como que um *maximus equilibrium* tanto para a remodelação e rejuvenescimento do equipamento em si como para o desenvolvimento urbano deste tipo de cidades. Com a reabilitação urbana consegue-se (ou pelo menos é esse o objetivo) de um modo geral contribuir, de forma articulada, para assegurar a reabilitação dos tecidos urbanos degradados ou em degradação<sup>94</sup>, e, de um modo mais particular, melhorar as condições de funcionalidade e uso, *in casu*, dos estádios de futebol. Só assim se conseguirá fazer com que o fanatismo dos adeptos passe do sofá para o lado de fora das quatro linhas, unindo-se a visível cumplicidade dos adeptos com a modalidade e promover-se o desenvolvimento urbano e económico da cidade.

## **CAPÍTULO II – DO PLANEAMENTO URBANO À PLANIFICAÇÃO “URBANÍSTICO-DESPORTIVA” DAS CIDADES: a importância do planeamento urbano para a adequada planificação desportiva dos equipamentos desportivos.**

### **1. O conceito de planeamento – a evolução do planeamento em Portugal.**

Partindo de tudo aquilo que foi dito nos pontos anteriores da presente dissertação, dedicamo-nos agora ao estudo da importância do planeamento urbano para uma adequada “planificação urbanístico-desportiva”, como tomamos a liberdade de lhe chamar, dos equipamentos coletivos de uso público, concretamente aos destinados ao espetáculo desportivo. No fundo, procuraremos dar a conhecer ao leitor a forma como todo o processo de implementação, construção e desenvolvimento é tramitado desde que o município ou outra pessoa interessada tomam a liberdade de implementar um equipamento deste tipo até à fase em que ele estará apto para ser utilizado.

Antes de tudo, e numa primeira fase, achamos, pois, importante definir aquilo que se entende por *planeamento urbanístico*. Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira, o mesmo afirma-se como “um dos domínios de intervenção mais importantes do direito do urbanismo, apresentando com este uma relação de necessidade, por ser atualmente impensável uma administração e uma prática urbanísticas realizadas ao acaso, devendo estas, antes, ser devidamente enquadradas e orientadas por instrumentos de planeamento

---

<sup>94</sup> *Idem*, p. 295.

que procuram programar racionalmente a sua intervenção”<sup>95</sup>. Também numa das suas obras, o autor Fernando Alves Correia define-o como “uma atividade que tem como fim a emanação de um plano, ao passo que este é o produto da referida atividade”<sup>96</sup>, entendendo o planeamento como “uma ideia de ação, de procedimento”<sup>97</sup>, tratando-se o plano como um elemento concretizador do “resultado do procedimento de planificação ou de planeamento”<sup>98</sup>.

No fundo, trata-se de uma ação de planificação que não é de agora. Antes pelo contrário, trata-se de uma atividade que é “tão antiga como a vida do homem em sociedade”<sup>99</sup>. Assim se vê a importância que sempre se manifestou no sentido de legislar a forma como se pretenderia dispor o tecido urbano das cidades. Para tanto, vigora, entre nós, o *princípio da tipicidade*, no que toca aos instrumentos de planeamento, que assume uma importância fundamental no *modus operandi* das cidades, isto é, da forma como estas irão fazer toda a gestão territorial. Sucintamente, trata-se de um princípio que vincula a atuação da Administração no que diz respeito à matéria de elaboração de planos: a Administração não pode elaborar os planos que entender, bem pelo contrário, estará sempre vinculada àquilo que “a lei prevê de um modo típico”<sup>100</sup>. No fundo, não há discricionariedade em matéria de elaboração de planos, quanto muito poderá haver na forma como os vai utilizar consoante a finalidade que pretenda atingir.

Todavia, estes instrumentos nem sempre foram os mesmos. Aliás, ao longo dos anos temos vindo a assistir a uma evolução, quer ao nível da sua natureza, quer do seu conteúdo. Entre nós, sobre esta matéria, existem três grandes marcos legislativos: o primeiro referente ao sistema anterior à Lei de Bases de 98 (antiga Lei n.º 48/98, de 11 de agosto); o segundo referente ao sistema introduzido por essa mesma lei, que se concretizou com a aprovação do DL n.º 380/99, de 22 de setembro; e por último, o sistema decorrente da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de setembro) que desencadeou a aprovação do atual regime em vigor, previsto pelo DL n.º 80/2015, de 14

---

<sup>95</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Manual de Direito do Urbanismo*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2019, *Op. Cit.*, p. 19 e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo: do planeamento à gestão*, 3ª Ed., atual e ampliada, Reimp., Braga, AEDRL – Associação de Estudo de Direito Regional e Local, 2018, *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>96</sup> CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, 4ª Ed., Reimp., Coimbra, Almedina, Vol. I, 2012, p. 346.

<sup>97</sup> *Idem*, p. 346.

<sup>98</sup> *Idem*, p. 346.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 347.

<sup>100</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Manual de Direito do Urbanismo*, *Op. Cit.*, p.30.

de maio<sup>101</sup>. Em termos práticos, este último DL estabelece, no seu artigo 2.º, os vários âmbitos que os instrumentos de planeamento territorial procuram abranger: o âmbito nacional (n.º1/alínea a) e n.º 2), o âmbito regional (n.º1/alínea b) e n.º3), o âmbito municipal (n.º1/alínea d) e n.º 5) e o âmbito intermunicipal<sup>102</sup> (n.º1/alínea c) e n.º4).

Por via destes, os Municípios devem olhar para a cidade numa perspetiva de construção de uma cidade moderna, com um tempo e um espaço para a prática do desporto, precisamente porque o direito ao desporto não pode ser um desporto concretizado e feito em qualquer lado ou de qualquer forma.

## **2. O papel dos instrumentos de gestão territorial no planeamento territorial.**

Ultrapassando um pouco o cenário da evolução do planeamento no ordenamento jurídico português, importa agora, numa segunda fase e partindo da lei atualmente em vigor, conhecer os “meios” que nos permitem atingir o “fim”.

Naturalmente que, quando falamos em planeamento ou planificação de um determinado equipamento coletivo, o mesmo não é feito sem ter por base determinados instrumentos que, como já vimos, são imprescindíveis para o pretendido efeito. Assim, começar por distinguir a figura dos *planos* da figura dos *programas*, porque embora ambos procurem servir a mesma finalidade tratam-se de instrumentos “político-ordenamentais” distintos. Quanto à primeira figura, a doutrina<sup>103</sup> reconhece como os dois mais importantes planos administrativos: os planos socioeconómicos e os planos territoriais, sendo que estes últimos são os que verdadeiramente aqui nos importam.

Nesse sentido, recusando-se um conceito unitário do mesmo, o *plano territorial* é o “instrumento que visa a realização de um certo fim, estabelecendo, para esse efeito, um leque de medidas que permitam alcançá-lo”<sup>104</sup>, ou seja, é um dos instrumentos “político-ordenamentais” ou, por outras palavras, de gestão territorial, que permite a um órgão administrativo delinear, a partir de várias medidas todas interligadas entre si, visando sempre a realização de um concreto fim: o planeamento territorial<sup>105</sup>. Contudo,

---

<sup>101</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a *evolução dos instrumentos de planeamento territorial* Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 31 e seguintes.

<sup>102</sup> Esta foi a principal novidade introduzida pela Lei n.º 31/2014, de 30 de setembro. Com isto, o legislador decidiu autonomizar, à semelhança dos outros três, um nível intermunicipal, onde não só integrou novos planos intermunicipais como reintegrou os anteriores planos intermunicipais (agora renomeados de programas).

<sup>103</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 349 e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 21.

<sup>104</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo: Do planeamento à gestão*, Op. Cit., p. 30.

<sup>105</sup> Esta definição não é pacífica, pelo que, ao longo dos tempos, foram surgindo vários conceitos de diversos autores e em diversos sentidos. Em nossa opinião, este tipo de instrumento de gestão territorial mais não é

entendemos que estes instrumentos devem ter por base objetivos mais amplos para além do seu foco principal, essencialmente para que se consiga promover o desenvolvimento económico-social das áreas sobre que incidem e, com isso, conjugar nesse mesmo plano funções económico-sociais que seriam próprias dos planos socioeconómicos.

Em matéria de planos, anteriormente à entrada em vigor da Lei de Bases de 1998, o legislador identificava como principais planos: os planos regionais de ordenamento do território (PROT), os planos especiais de ordenamento do território (PEOT) e os planos municipais de ordenamento do território (PMOT). Com a entrada em vigor daquela, criaram-se novos tipos de planos que até aí não existiam e alterou-se o regime jurídico dos já previstos e regulados legalmente. Dessa forma, criaram-se *ex novo* o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e os planos intermunicipais de ordenamento do território (PIMOT). Por outro lado, o PROT viu a sua essência ser alterada, na medida em que estes passaram a vincular apenas entidades públicas e já não os particulares, conforme constava do DL n.º 176-A/88, de 18 de maio<sup>106</sup>.

Com isto, estes três últimos instrumentos (PROT, PNPOT e PIMOT) computaram-se numa nova e mais genérica categoria que a referida lei atualmente designa de *instrumentos de desenvolvimento territorial*<sup>107</sup>. De aqueles que mais nos importam, em matéria de planeamento, os municípios regem-se essencialmente pelos chamados planos municipais de ordenamento do território: o plano diretor municipal (PDM), o plano de urbanização (PU) e o plano de pormenor (PP)], enquanto única categoria de planos. Sucintamente, além disto, com as alterações legislativas, todo o planeamento passou a reorganizar-se por níveis: o *nacional* (por via do PNPOT, dos planos setoriais e dos planos nacionais), o *regional* (concretizado pelos planos regionais de ordenamento do território, os quais seriam da responsabilidade das regiões administrativas ou, apenas e só na falta destas, dos órgãos da Administração estadual periférica (CCDR's competentes), mediante aprovação do Estado<sup>108</sup>) e o *municipal* ou *intermunicipal*<sup>109</sup> (por força de instrumentos

---

do que um *meio* para atingir o seu *fim* (a planificação urbanística ou planeamento territorial). Sobre as *divergências doutrinárias quanto ao conceito de plano* Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, 361-363.

<sup>106</sup> Para mais desenvolvimentos Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo: do planeamento à gestão*, p. 36-38.

<sup>107</sup> Esta nova categoria procurou funcionar como um “modelo-padrão”, ou dito de outro modo, como um “quadro-referência”, no que diz respeito à elaboração e implementação de instrumentos estratégicos e com relevância para a organização do território. Ou seja, trata-se de um “protótipo” que deverá ser tido em consideração a quando da elaboração de instrumentos de gestão territorial.

<sup>108</sup> Isto foi determinado pelo legislador com a criação do DL n.º 380/99, de 22 de setembro.

<sup>109</sup> O nível intermunicipal, foi uma novidade introduzida pela Lei n.º 31/2014, de 31 de maio, acrescentando-se a ideia de em cada um destes planos poder abranger-se mais do que um município. Este

municipais para a prossecução de interesses do foro estritamente local, quer estivesse em causa a gestão por apenas um município quer por municípios em associação).

Os planos, enquanto instrumento privilegiado de gestão urbanística, embora não tenham apenas a finalidade de regulamentar o processo urbanístico, constituem-se como a principal figura desta atividade de planificação e está sujeito a um conjunto de fases (específicas para cada tipo de infraestrutura que se pretenda levar a cabo) que, por sua vez, permitirão caracterizar eventuais problemas, formular objetivos e vias alternativas para a sua realização e ainda possibilitar a divulgação de soluções e de regras, a partir da negociação e da participação no processo dos agentes não públicos<sup>110</sup>. Enquanto instrumento indispensável no auxílio ao desenvolvimento das cidades, estes planos, que condensam uma dupla natureza (jurídica e técnica), representam um “instrumento de programação e de coordenação de decisões administrativas individuais com incidência na ocupação do solo, estabelecendo regras de atuação para os vários agentes envolvidos na transformação do território”<sup>111</sup> e um “instrumento de desenho, que configura soluções urbanísticas espaciais para a fração do território a que diz respeito, servindo de referência ao desenvolvimento de outras ações (...)”<sup>112</sup>. Na opinião de Fernanda Paula Oliveira, este plano traduz-se no “eixo sobre o qual gira o sistema urbanístico, convertendo-se na técnica jurídica essencial do ordenamento na medida em que o direito de propriedade resulta atualmente configurado e definido por ele: os usos e aproveitamentos urbanísticos

---

nível, surge agora completamente autónomo, enquanto nível de organização territorial a par dos níveis nacional, regional e municipal. A este propósito, suscita-nos alguma perplexidade o entendimento levado a cabo pelo legislador, dado que não se compreende como é que este pretendia autonomizar um nível intermunicipal dos níveis municipais, regionais e nacionais que os planos podem também assumir, se no DL n.º 85/2015, de 14 de Maio, os autonomiza ao longo de todo o articulado mas vai fazendo remissões para o regime dos planos municipais? Em nossa opinião, o que o legislador procurou fazer aqui não foi autonomizar uma (nova) categoria de planos, mas antes instituí-la como um outro instrumento de gestão territorial, uma vez que todos os planos por ele previstos já teriam correspondência com os consagrados na Lei de Bases de 1998. Além disso, não compreendemos que interesses poderão conflitar entre um nível municipal e intermunicipal dado que a única diferença que sobre eles paira é apenas a questão de a gestão poder ser feita ou por um município ou por municípios em associação. Em defesa da posição que aqui pugnamos, a propósito dos estádios de futebol, temos o exemplo do Estádio Municipal do Algarve (que é um estádio intermunicipal, que abrange tanto o município de Loulé como o de Faro) que foi implementado e construído tendo por base um plano intermunicipal. Porém, entendemos que aqui a opção por um plano intermunicipal, ao invés de um plano municipal, se pretende exatamente com o que referimos atrás: o facto de ser um equipamento coletivo que abrangerá quer o município de Faro quer o município de Loulé. Para tanto, entendemos que se justificaria que o nível intermunicipal se considere verdadeiramente autónomo dos restantes, se na base da sua atuação estivesse a prossecução de interesses diferenciados dos interesses que têm por base os planos municipais.

<sup>110</sup> Para mais desenvolvimentos sobre *planos urbanísticos* Cfr. MORAIS, Paula Cândida, *Planificação sem planos: Estudos sobre algumas figuras planificadoras de natureza urbanística não designadas ex professo pela lei como planos*, in *Estudos CEDOUA*, Almedina, 2006, p. 26-35.

<sup>111</sup> CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Op. Cit., p. 240.

<sup>112</sup> Cfr. MORAIS, Paula Cândida, Op. Cit., p. 31.

são determinados pelo plano vigente em cada momento, definindo-se assim, deste modo, o conteúdo do próprio direito de propriedade”<sup>113</sup>.

Por outro lado, para lá da categoria dos planos, surgem também os programas enquanto “instrumentos de gestão territorial especificamente vocacionados para a expressão territorial de políticas setoriais do Estado”<sup>114</sup>. Estes programas, que podem ter uma incidência nacional – por via dos programas especiais e setoriais<sup>115</sup> – ou uma incidência regional – por via dos programas regionais<sup>116</sup> – estabelecem um conjunto de medidas e políticas nacionais que incidirão sobre todos os municípios do território português, ficando estes adstritos ao cumprimento de determinadas diretrizes em cada nível de planeamento. Assim, os *programas*, enquanto instrumentos da administração central, tem como mote reforçar o caráter do meio de intervenção do Governo na tutela de interesses públicos de âmbito nacional e regional.

Pese embora sejam várias as diferenças entre ambos os instrumentos de gestão territorial, dar nota de que a grande e principal diferença entre *os planos* e *os programas* prende-se essencialmente com a eficácia jurídica associada aos seus instrumentos<sup>117</sup>. Senão vejamos: um *plano*, seja ele de que natureza for, vinculará imediata e diretamente os particulares (os munícipes) e, de certa forma, também as entidades públicas (na medida em que não poderão extravasar aquilo que se encontra concebido por esses mesmos planos)<sup>118</sup>; diferentemente, os *programas* apenas vinculam as entidades públicas dado que não há uma relação imediata e direta com os particulares, não obstante poderem vir a beneficiar de todas as regalias proporcionadas por aqueles.

A distinção regimentar entre programas e planos torna-se necessária para o enriquecimento do sistema de gestão territorial, com fundamento na diferenciação material entre, por um lado, as intervenções de natureza estratégica da administração central e, por outro, as intervenções da administração local, de caráter dispositivo e vinculativo dos particulares. Essencialmente, os programas e os planos territoriais integram orientações para a sua execução, nomeadamente no que respeita à identificação

---

<sup>113</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Reflexão sobre Algumas Questões Práticas no Âmbito do Direito do Urbanismo*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume Comemorativo do 75.º Tomo do Boletim da Faculdade de Direito (BFD), Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 4.

<sup>114</sup> CUNHA, José Luís, in *Atas do I congresso de Direito do Urbanismo*, *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>115</sup> Vide art.º 40.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto.

<sup>116</sup> Vide art.º 41.º do mesmo decreto-regulamentar.

<sup>117</sup> Vide art.º 3.º do DL n.º 80/2015 de 14 de maio.

<sup>118</sup> Pretende-se, com esta opção, introduzir uma regulamentação que permita salvaguardar os interesses dos particulares e a sua confiança no ordenamento jurídico vigente, na medida em que todas as normas relativas à ocupação, uso e transformação dos solos, para poderem ser impostas aos particulares, devem estar previstas no mesmo regulamento.



e à programação das intervenções consideradas estratégicas, com a estimativa dos custos individuais e dos respetivos prazos de execução, à ponderação da viabilidade jurídico-fundiária e da sustentabilidade económico-financeira das propostas, à definição dos meios e dos sujeitos responsáveis pelo financiamento e à estimativa da capacidade de investimento público.

Todavia, não obstante as diferenças substanciais e de conteúdo, é princípio basilar do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>119</sup>, a harmonização<sup>120</sup> entre ambas as figuras, no sentido de identificar os interesses públicos protegidos, de acordo e em conta com as estratégias de desenvolvimento económico e social, bem como a sustentabilidade e a solidariedade intra e intergeracional na ocupação e utilização do território, assegurando a qualidade de vida e um equilibrado desenvolvimento socioeconómico às gerações presentes e futuras. Só assim, se conseguirá alcançar uma forma de gestão territorial, mais coerente, consequente e responsável, e dotá-la da racionalidade coletiva que o ordenamento do território lhe confere.

### **3. O planeamento urbanístico-desportivo dos equipamentos coletivos.**

#### **3.1.A importância do planeamento no domínio urbanístico-desportivo.**

O planeamento “urbanístico-desportivo” das cidades, como doravante queremos e passaremos a chamar-lhe, é o elemento central de qualquer política de desenvolvimento desportivo. A ideia essencial a reter é a de que sem equipamentos não pode haver desenvolvimento e sem desenvolvimento não existirão equipamentos.

Em jeito de nota prévia, antes de tudo, importa realçar a importância que os equipamentos desportivos de uso coletivo sempre tiveram na caracterização das cidades, daí que possam ser entendidos como instrumentos de planeamento urbano com capacidade de revitalização das cidades. Estes inserem-se na categoria de edifícios coletivos que se podem tornar “edifícios-chave”, tornando-se relevante estudar e perceber o modo como têm a capacidade de regenerar o espaço urbano.

Aliás, concretamente, o estudo dos estádios de futebol pode fundamentar-se por duas razões distintas: em primeiro lugar, o estádio de futebol, sendo um equipamento de utilização coletiva, como já vimos, é utilizado de forma bastante inconstante, tendo picos de afluência em alguns fins-de-semana embora esteja praticamente vazio nos meses de

---

<sup>119</sup> Aprovado pelo DL n.º 380/99, de 22 de setembro, alterado pelo DL n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprovou a sua revisão.

<sup>120</sup> Vide Art.º 8.º do DL n.º 80/2015, de 14 de maio.

verão - *esta especificidade agudiza os problemas na conceção destas estruturas, na forma como vai ser resolvida a sua inserção urbana e como irá servir as pessoas em diferentes situações no dia-a-dia*; em segundo lugar, são equipamentos que tem como base a função que o futebol desempenha na nossa sociedade, cada vez mais apoiada na globalização, sendo que o aspeto sociológico que este representa poderá ter claras influências no desenvolvimento urbano, podendo ser ao mesmo tempo uma mais-valia para a cidade<sup>121</sup>.

Deste modo, o espaço desportivo tem vindo a conseguir um lugar cada vez maior, quer em termos físicos, quer em matéria de política de desenvolvimento urbano<sup>122</sup>. As instalações desportivas pela sua natureza e tipologia, pelo seu investimento e respetiva manutenção, a suportar pelas comunidades autárquicas ou clubes desportivos, obrigam a uma criteriosa gestão relativamente às decisões de localização das instalações, o que implicará um prévio planeamento ou planificação da área a ocupar por este tipo de equipamentos, a partir de instrumentos de gestão territorial<sup>123</sup>.

Ora, estimulada pelo acentuado acréscimo de tarefas públicas, a planificação urbanística é uma atividade tão antiga como a vida do homem em sociedade, caracterizando-se como um dos principais modos de atuação, quer por parte do Estado quer da Administração Pública, nos diversos mecanismos sociais<sup>124</sup>. Nestes termos, consagrando-se o Urbanismo, enquanto disciplina que regula todo o ordenamento do território, como uma autêntica e intrínseca tarefa ou função pública, dirigida ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais, compreende-se que a planificação urbanística se traduza num poder público, nos termos do qual a utilização do solo passa a ser determinada pelos planos urbanísticos, elaborados em função de circunstâncias concretas

---

<sup>121</sup> A própria Carta Europeia do Desporto, aprovada em 1992, no ponto terceiro do seu artigo 4.º, obriga os poderes públicos a “fazer a sua planificação global, tendo em conta as exigências (nacionais, regionais e locais) assim como a de todas as instalações públicas, privadas e comerciais já existentes”.

<sup>122</sup> A prova disso foi a implementação, pela legislação portuguesa, da Lei dos Solos (pelo Decreto-lei n.º 794/76, de 5 de novembro), entretanto revogada pela Nova Lei de Bases do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto) que agiliza a cedência de terrenos da Administração Pública destinados à prossecução dos objetivos de natureza social e dos Planos Diretores Municipais (pelo DL n.º 208/82, de 26 de maio), atualmente regulados pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL n.º 80/2015, de 14 de maio), no artigo 95.º e seguintes.

<sup>123</sup> Por exemplo, na versão inicial do decreto-lei que aprovou o Regime Geral da Instalação e Funcionamento dos Espaços Desportivos (DL n.º 317/97, de 25 de novembro, entretanto revogado pelo DL n.º 141/2009, de 16 de junho), todos os equipamentos desportivos que se pretendessem instalar em área não abrangida por plano de urbanização, plano de pormenor ou alvará de loteamento, válido nos termos da lei, requeriam de autorização prévia de localização à Comissão de Coordenação Regional (CCR) respetiva – agora designada por Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional – tendo esta um prazo de 20 dias para se pronunciar.

<sup>124</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, 2ª reimp., Coimbra, Almedina, 2001, p. 168 e ss.

e distintas, tendo em vista a concretização e satisfação, a partir de critérios coletivos e de interesse geral e das necessidades existentes na comunidade. É precisamente a determinação normativa do regime de ocupação, uso e transformação do solo que também caracteriza a tarefa da planificação urbanística em matéria desportiva, estando, aliás, tal matéria, em geral, também prevista no plano urbanístico.

O nosso imaginário desportivo nacional, por ser rico de curiosas situações, faz-nos entender que o equipamento desportivo, seja ele de que natureza for, é um elemento fundamental de base material para qualquer política desportiva, pelo que uma conceção integrada de política desportiva – que procure o desenvolvimento harmonioso das mais diversas modalidades – tem de estar igualmente apoiada numa política de equipamentos e de infraestruturas que permitam a concretização desta, sobretudo nos dias de hoje em que a oferta é manifestamente excessiva.

Em Portugal, em termos de “planeamento desportivo-urbanístico”, o planeamento e a programação dos espaços e equipamentos desportivos passou a ser orientada pela “preocupação-base” de dar respostas às necessidades sociais, mas também de prever e avaliar novas procuras desportivas, de modo a que assim se consiga programar o tipo de instalação que se vai projetar, desde a instalação unidesportiva – piscina, pista de atletismo, campo de futebol – até àqueles equipamentos integrados onde no mesmo espaço se pode encontrar uma grande diversidade desportiva. Assim sendo, hoje, torna-se essencial priorizar os diferentes equipamentos, de modo a que se consiga equilibrar a oferta de espaços para a prática desportiva, atendendo às condicionantes impostas pela distribuição dos aglomerados populacionais. Contudo, este planeamento, e uma vez mais não nos cingindo aqui somente aos estádios mas também a outros tipos de equipamentos desportivos, dependerá sempre de um prévio levantamento e identificação dos equipamentos já existentes e da sua respetiva avaliação, a partir de projetos de remodelação, adaptação ou beneficiação<sup>125</sup>.

Na verdade, a planificação desportiva e a sua diversificação não dependem só de um adequado, organizado e eficiente planeamento urbanístico, também as condições geográficas, orográficas e climatéricas são elementos que a influenciam – *por exemplo, os desportos de montanha ou de Inverno não conseguem proporcionar uma oferta*

---

<sup>125</sup> Para mais desenvolvimentos sobre os *estudos de sistematização dos equipamentos desportivos e ordenamento do território* Cfr. CONGRESSO EUROPEU DESPORTO PARA TODOS, *Os Espaços e Equipamentos Desportivos*, Atas do Congresso Europeu Desporto para Todos, org. Federação Internacional Desporto para Todos, Câmara Municipal de Oeiras, Oeiras, p. 179-191.

*desportiva idêntica à que proporcionam por exemplo o futebol, até porque se centralizam fora da cidade, ao invés dos estádios, acabando por ficar mais isolados das povoações.* Obviamente que, as cidades não se constroem segundo uma maquete, por isso, cabe ao poder público modificá-las e sobre elas exercer alguma planificação<sup>126</sup>.

Deste modo, consideramos que a decisão levada a cabo pelos Municípios no sentido de optar por uma construção *ex novo* ou pela remodelação de um certo tipo de equipamento, deve obedecer a uma lógica de desenvolvimento, sustentada num processo de planeamento desportivo que defina objetivos e prioridades – sendo que, para isso, os Municípios socorrem-se dos instrumentos de gestão territorial que já aqui falámos –, atendendo ao desenvolvimento da prática desportiva com base na caracterização dos diferentes segmentos do tecido social. Todavia, não basta que os municípios disponham de uma mera análise física da sua situação desportiva local, bem pelo contrário, torna-se fundamental que, por via dos seus planos<sup>127</sup> (e sob auxílio de programas setoriais), seja feita uma prévia identificação das expressas necessidades das várias camadas sociais, das tradições desportivas e respetivas expetativas e ainda dos obstáculos que se colocam em relação ao acesso à prática do Desporto. Para tal, importa que os municípios e demais entidades públicas envolvidas em todo o procedimento, adotem determinados comportamentos, que lhes são aliás exigíveis, de modo a que estes mesmos instrumentos de gestão territorial, a que temos vindo a aludir, sejam devida e eficazmente implementados.

De todo o modo, o que importa ficar bem ciente é que só a partir das linhas de orientação traçadas para o planeamento destes espaços desportivos, poderão ser determinados em pormenor os elementos necessários à atividade desportiva<sup>128</sup>, para a respetiva construção e desenvolvimento daqueles.

---

<sup>126</sup> Sobre a *planificação dos equipamentos desportivos nas grandes cidades* Cfr. CONGRESSO EUROPEU DESPORTO PARA TODOS, *Os Espaços e Equipamentos Desportivos (...)*, p. 53-62.

<sup>127</sup> Antigamente, utilizava-se como método de planeamento de equipamentos desportivos o critério dos “standards”: os 4m<sup>2</sup>/habitante para área útil desportiva. Hoje em dia, obviamente que este método é insuficiente uma vez que não toma em consideração a correta programação de equipamentos desportivos, designadamente a definição das tipologias dos equipamentos. Cfr. LIMA, Teotónio, p.66.

<sup>128</sup> Escusado será dizer que, quando falamos aqui em “elementos necessários para a atividade desportiva”, reportamo-nos igualmente à necessidade de o Município olhar para o equipamento não apenas na sua substância, como o tal meio para atingir um fim, mas também pela necessidade de ponderar os parâmetros que lhe permitem aferir da oferta e procura, quer da atividade desportiva, quer dos equipamentos desportivos já existentes na sua malha urbana. Isto justifica-se por razões de economicidade e customização dos processos – se existe já um equipamento com as condições X, talvez seja mais rentável e prudente reabilitá-lo do que provavelmente construir um novo.

### **3.2. O papel do Estado e das Autarquias Locais no domínio das políticas públicas desportivas e do desenvolvimento urbano dos equipamentos coletivos.**

De acordo com o que vimos de dizer, todo este planeamento a que vimos a aludir, por via dos planos já elencados, só se concretizará se os municípios a eles adstritos, não obstante o papel do Estado nesse mesmo sentido, os elaborarem e implementarem dentro daquilo que é expectável. Para tanto, embora nos cinjamos essencialmente ao papel das Autarquias no âmbito do planeamento urbanístico-desportivo, acentuaremos também algumas das principais tarefas do Estado nesta matéria.

Em primeiro lugar, é preciso referir que este *planeamento urbanístico-desportivo*, a levar a cabo pelas autarquias em consonância com o Estado<sup>129</sup>, se envolve no domínio das políticas públicas do Estado. De um modo geral, e numa abordagem que nos parece ser a mais inclusiva, estamos num domínio das políticas públicas quando “no âmbito da sociedade se arbitra, se concilia ou se procura a melhor solução para os desafios do momento e, depois, se decide”<sup>130</sup>. Entendemos de forma clara que, quando se fala em domínio de políticas públicas, estamos na órbita da atuação do domínio público numa relação bilateral, em que num plano se encontra o *Estado* e noutro a *sociedade*. Trata-se, pois, de uma vertente que se focaliza no público e nos seus problemas, o que evidentemente implicará uma série de abordagens e disciplinas que servirão de pressuposto a uma variedade de decisões de natureza pública, e que só poderão concretamente ser satisfeitas por via dos órgãos que estão mais próximos da sociedade: os *municípios*<sup>131</sup>. Como são inúmeros os problemas da sociedade (que não vamos aqui discutir!), bem como, variadas as formas e plataformas de intervenção política, tudo enquadrado implicará, portanto, escolhas, opções e prioridades por parte do Estado e, concomitantemente, dos municípios.

Neste domínio, ao *Estado* cabe-lhe a responsabilidade de promover e estimular a prática do desporto, bem como de garantir o exercício do direito dos cidadãos à sua prática. Assim, caberá ao Governo, enquanto principal órgão de condução da política em geral e órgão máximo da Administração Pública, assegurar a realização dos fins constitucionais a que o Estado se encontra obrigado, podendo obviamente (aliás, é o que acontece quase sempre!) delegar essas funções no seu último órgão de organização

---

<sup>129</sup> Quando falamos aqui em Estado, referimo-nos ao Ministério da Juventude e do Desporto.

<sup>130</sup> CARVALHO, Manuel Proença de, *Manual de Ciência Política e sistemas políticos e constitucionais*, 3ª ed., rev e atualizada, Lisboa, Quid Juris Sociedade Editora, 2010, *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>131</sup> CONSTANTINO, José Manuel, *Desporto, Política e Autarquias*, Lisboa, Livros Horizontes, 1999, p. 106-110.

política e administrativa: as Autarquias. A este propósito, refere Noronha Feio que será sempre obrigação da Administração Central as funções de âmbito macroestrutural no plano da dinamização e coordenação de políticas de desenvolvimento desportivo, estimulando iniciativas, conjugando e coordenando meios e recursos, intervindo as autarquias nos planos microestrutural no âmbito da respetiva área geográfica<sup>132</sup>.

Mas, por que razão os poderes públicos assumiram o desporto como uma das suas opções e prioridades? Tradicionalmente, a generalidade das políticas desportivas foram construídas, tendo como “alvo essencial”<sup>133</sup> o movimento associativo desportivo vigente na altura para a satisfação imediata das suas respetivas debilidades financeiras e por um certo sintoma de crise mais profunda, de natureza cultural e civilizacional que se fazia sentir e que provocava uma inadequação entre a procura social e o modelo de organização desportivo proposto<sup>134</sup>. Hoje em dia, quer a Administração Central do Estado, quer as Autarquias Locais, entendem o desporto como um fenómeno cultural e social com uma importância cada vez mais evidente e reconhecida junto da comunidade em geral, ou não fosse grande o impacto que os benefícios e contributos da prática da atividade física e desportiva têm não só para o desenvolvimento das cidades mas também para o bem-estar físico e da qualidade de vida das pessoas.

Em nossa opinião, salvo o devido respeito obviamente nutrido por opiniões contrárias, o setor desportivo é um dos setores com maior importância quer para a dinâmica social das cidades, quer pelos estilos de vida que este organiza. Veja-se, *in concretum*, no futebol, que é a modalidade mais assistida em Portugal (e a que mais nos apaixonamos!), permite-se que se desenvolvam ao mesmo tempo vários setores de atividade, que vão desde o comércio, à cultura, passando pelo turismo e lazer. Dessa feita, pode entender-se o futebol como um fenómeno macrossocial, cada vez mais importante e evidente na vida dos próprios clubes, e bem assim, na das pessoas, dos municípios, das regiões e do Estado – *sobre este último, todos sabemos, ou pelo menos temos uma ideia, de que o Estado é uma das principais figuras a arrecadar milhares, se não milhões, de euros à custa das receitas que provém do futebol e das competições em seu torno. Ora, se efetivamente não fosse um setor importante do Estado não mereceria toda a (nossa) atenção que lhe é diariamente prestada.*

---

<sup>132</sup> FEIO, Noronha, *As Autarquias e o Desporto*, in CONSTANTINO, José Manuel, *Desporto Português: as soluções adiadas*, Lisboa, Livros Horizontes, 1992, p. 94.

<sup>133</sup> CONSTANTINO, José Manuel, *Desporto, Política e Autarquias*, Lisboa, Livros Horizontes, 1999, *Op. Cit.*, p.12.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 12-13.

Chegados aqui, neste patamar conceptual, importa agora acolher e conhecer o papel das Autarquias em matéria de planeamento urbanístico-desportivo. Tradicionalmente, em Portugal, foi com o aparecimento da democracia, e em especial, após a promulgação da primeira Lei das Finanças Locais, em finais de 1979, que os Municípios passaram a ter domínio no desenvolvimento de ações associadas ao desenvolvimento generalizado a vários níveis da sociedade e, naturalmente, também ao nível desportivo. Desde então, têm-se observado um enorme salto quantitativo e qualitativo, o que aliás se reflete no extraordinário papel que se tem verificado a propósito da construção e das condições de infraestruturas desportivas no país.

Neste contexto, as autarquias tornaram-se fatores decisivos no desenvolvimento desportivo do país, possibilitando também uma democratização da própria prática desportiva e, resolvendo, inúmeras vezes, a segregação social no acesso à prática dessas atividades. Tal papel, resultou num crescimento efetivo e numa melhoria das condições para a atividade física e para a prática desportiva da população portuguesa ao longo destas últimas três décadas.

Não obstante a sua notória intervenção, não é menos verdade que a mesma só resultou, muito por falta de visão ou planeamento do próprio Estado, o que aliás se entende e defende para evitar precisamente um conjunto de maus exemplos do que é, ou deveria ser, a principal vocação das autarquias neste contexto. Com isto, queremos mais uma vez firmar que as autarquias são a entidade em melhor posição para, ao nível das infraestruturas desportivas, depreender as necessidades dos munícipes por se encontrar melhor informada quanto à integração dos espaços considerados, numa lógica de “mobiliário urbano”, que devem visar não só a qualidade de vida daqueles, mas também, à semelhança dos espaços verdes públicos, proporcionar uma clara revitalização urbana. De facto, pugnamos por esta ideia de que um equipamento não deve assim responder exclusivamente à função primária que lhe é atribuída, mas antes, que deve considerar o conjunto de funções sociais a desempenhar e as relações que o mesmo estabelece com o que o cerca e complementa. Para o efeito, o programa orientador da definição da localização de equipamentos desportivos e o da sua conceção, deve ter em linha de conta as relações que cada equipamento estabelece com os demais da mesma natureza e com as funções desenvolvidas na comunidade, numa perspetiva de rede equilibrada dos equipamentos coletivos desse mesmo território<sup>135</sup>. Para que tal seja possível, a questão

---

<sup>135</sup> Isto apenas se conseguirá se as Autarquias procederem a uma análise global capaz de garantir a coerência da rede planeada, em consonância com os objetivos fundamentais de desenvolvimento do Município,

desportiva deve, decididamente, integrar os Planos Diretores Municipais (PDM's), os Planos de Urbanização (PU) ou os Planos de Pormenor (PP), a que nos reportámos no ponto anterior, para que possam ser equacionadas e definidas as principais linhas orientadoras a seguir e especificamente traduzidas na elaboração racionalizada de uma Carta Desportiva Municipal<sup>136</sup>. Pretende-se assim que, com isso, esta última possa definir toda a contextualização dos equipamentos desportivos artificiais e o próprio reflexo que a estrutura associativa desportiva assume, tanto numa perspetiva reativa como proactiva.

As autarquias, enquanto “filamento terminal do aparelho de Estado”<sup>137</sup>, de todas as estruturas do poder político são as que detêm um maior grau de intimidade e proximidade com as populações. Desde logo, têm como principal competência desenvolver políticas de desenvolvimento desportivo elementares, com o intuito de responder às expectativas e interesses das populações. Porém, a política desportiva de uma autarquia acaba por se basear numa constante relação de conflitualidade originada pelo quadro deficitário característico do sistema desportivo nacional. De todo o modo, na sociedade portuguesa, o apoio e a promoção do desporto tem vindo a ser fortemente marcado pelo dinamismo de projetos empreendidos pelas autarquias locais, na generalização de hábitos de prática desportiva regular, nas suas diversas vertentes, através de políticas desportivas coordenadas com os demais operadores desportivos locais e nacionais – e é assim que entendemos dever sê-lo!

---

embora se possa contrariar a visão redutora e socialmente segregadora que o Desporto apresenta para alguns decisores.

<sup>136</sup> Desde 1984, a Direção-Geral dos Desporto tem vindo a planear a realização de uma Carta Desportiva Nacional, para que se pudesse obter o real retrato do fenómeno desportivo no país, entendido nas suas vertentes de rendimento e recreação, a partir de ações de levantamento da situação e diagnóstico do setor. Com isso, permitir-se-ia alcançar e alicerçar as políticas de desenvolvimento do Desporto todas num único projeto. Todavia, apenas a partir de fevereiro de 2012, é que o Governo português anunciou a criação de um grupo de trabalho para a elaboração da Carta Desportiva Nacional para, com isso, se criarem instrumentos a partir dos quais se pudesse desenhar para o futuro uma política integrada, coerente e racional de infraestruturas desportivas e de espaços naturais de recreio e desporto. Mais tarde, foi possível a criação de uma base de dados eletrónica, por impulso e proposta do IPDJ à Comissão Direita do Compete – Programa Operacional de Fatores de Competitividade, onde passou a constar toda a informação correspondente a todos os equipamentos desportivos do país –, o chamado Sistema Nacional de Informação Desportiva (SNID). Cfr. Instituto Português do Desporto e da Juventude (2020), *Sistema Nacional de Informação Desportiva – A Carta Desportiva Nacional*, disponível em <http://www.idesporto.pt/noticia.aspx?id=512>, acedido em 29.03.2020. Atualmente, segundo dados estatísticos reportados no portal eletrónico do SNID, destinado a praticantes, entidades e investigadores, existem 6.597 instalações desportivas registadas, 276 municípios com instalações desportivas registadas e 2.075 entidades desportivas registadas. Cfr. Sistema Nacional de Informação Desportiva (2020), *Entidades Beneficiárias do Mecenato Desportivo*, disponível in <https://www.snid.pt/investigador>, acedido em 29.03.2020.

<sup>137</sup> FEIO, Noronha, in CONSTANTINO, José Manuel, *Desporto Português: as soluções adiadas, (...), Op. Cit.*, p. 94.



Desta forma, os elementos estruturantes do quadro legal da competência das autarquias face ao desporto assentam a sua base na consagração constitucional (CRP<sup>138</sup>), nas leis que consagram as suas atribuições e competências<sup>139</sup> e na Lei de Bases da Atividade Física e Desportiva (LBAFD ou LBD), ramificando para uma malha legislativa e regulamentar alargada e complexa. Em termos constitucionais, o artigo 79.º da CRP constituiu a base da sustentação para a intervenção de todas as entidades da administração pública com competências nesta área de atuação<sup>140</sup>.

Para lá do papel do Estado, o estatuto de “poder local descentralizado”, confere aos municípios a autonomia regulamentar, embora sempre com o devido enquadramento legal. Como toda a atividade administrativa pública, a intervenção municipal na área do desporto tem como base determinados pressupostos legais aplicáveis. Mas esta questão de se constituir (ou não) como um verdadeiro “poder local descentralizado” foi muito discutida, sobretudo quando se instituiu a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto (LBAFD ou LBD), numa tentativa (para nós, falhada!) de colmatar as lacunas deixadas pela Lei de Bases do Sistema Desportivo (LBSD).

Desde logo, a LBSD, instituída no nosso ordenamento jurídico pela Lei n.º 1/90, de 13 de janeiro, foi o primeiro marco de edificação das bases do sistema desportivo, no qual a ação das autarquias locais foi reconhecida e tida como prioritária no fomento da prática desportiva para todos, no quadro dos princípios constitucionais que lhe estariam subjacentes<sup>141</sup>. Este diploma, que procurou abrir horizontes para a construção normativa de um “sistema desportivo plural, democrático e aberto”<sup>142</sup>, criou desde logo uma nova figura jurídica no relacionamento entre os poderes públicos e as entidades reguladoras

---

<sup>138</sup> V. art.º 6.º, 64.º, 70.º, 79.º e 241.º.

<sup>139</sup> Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, e a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que estabelece o quadro de competências das autarquias locais.

<sup>140</sup> A propósito da constitucionalização do desporto, e tendo em conta a efetivação desse direito, seguindo o entendimento de Alexandre Mestre, os cidadãos dotam de um maior poder de exigência que se associa a uma determinada política desportiva, a qual, por seu turno, entendemos que deve ser cada vez mais democrática no que concerne aos seus verdadeiros destinatários. Para tanto, entendemos que a redação do art.º 70.º/2 da CRP deveria considerar, a par do Estado, em colaboração com as escolas e as associações e coletividades desportivas, que também aos cidadãos incumbe “promover, estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, bem como prevenir a violência no desporto”. Isto porque, é perto deles que conseguirá averiguar verdadeiramente as necessidades e, bem assim, em relação à última parte do normativo e concretamente para a matéria do desporto nos estádios de futebol, sensibilizá-los para a prevenção da violência no desporto, que infelizmente temos vindo regularmente a assistir. Para mais desenvolvimentos sobre isto *vide* MESTRE, Alexandre Miguel, *O desporto na constituição europeia: o fim do “dilema de Hamlet”*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 29-30.

<sup>141</sup> V. art.º 2.º/1 e art.º 2.º/2/ alínea i).

<sup>142</sup> MEIRIM, José Manuel, *Elementos para uma leitura crítica da legislação sobre o Desporto*, Lisboa, Confederação do Desporto de Portugal, 2001, p. 9.

desportivas, permitindo a estas últimas o exercício de poderes regulamentares e disciplinares de natureza pública, atribuídos pelo Estado através da concessão do *estatuto de utilidade pública desportiva*<sup>143</sup>. No fundo, esta lei, ao aperceber-se das carências existentes em instalações e equipamentos desportivos<sup>144</sup>, no início da década de 90, veio torna-se num “marco de ordenamento do sistema desportivo”<sup>145</sup>, ao procurar disciplinar o seu funcionamento, caracterizar as competências dos agentes envolvidos e o respetivo leque de responsabilidades e, bem assim, atuar noutros domínios do sistema desportivo. Com isto, estabeleceu um conjunto de atribuições e competências às autarquias locais, no seio das quais destacamos o papel interventivo e proativo no *regime de funcionamento das instalações desportivas públicas* (art. 36.º, n.º 6) e no *planeamento e licenciamento de espaços desportivos nos instrumentos de gestão e ordenamento do território municipal* (art. 37.º).

Mais tarde, com a Proposta de Lei n.º 80/IX, precursora da Lei n.º 30/2004, de 21 de julho, a Lei de Bases do Desporto (LBD) vem procurar enquadrar no discurso normativo um novo paradigma de organização. Com isto, passou a caber aos municípios, em regime de parceira com a Administração Central, um vasto leque de atribuições em diversos domínios. A este propósito, é aqui que entendemos ser o momento de abordar a questão da *descentralização do poder local*.

Desde já, começamos por referir que entendemos que o art.º. 9.º da LBD (“princípio da descentralização”) não foi devidamente acautelado, uma vez que o Estado voltou a dar privilégios de parceria às autarquias locais, quando o expectável seria que antes se determinasse claramente quais as verdadeiras atribuições e competências a contender aos municípios. Ora, veja-se: tratando-se as autarquias locais dos órgãos territorialmente competentes para assumir as responsabilidades na valorização da qualidade de vida no seu território, bem como do seu consequente planeamento, de forma a gerirem as suas competências no desporto como uma área transversal no desenvolvimento local, que sentido fará

---

<sup>143</sup> Esta possibilidade foi reconhecida por via da Portaria n.º 595/93, de 19 de junho, que estabelece as regras de instrução do processo para a concessão do Estatuto de Utilidade Pública Desportiva às federações desportivas. Estas regras de instrução foram remetidas para diploma próprio – Decreto-Lei n.º 144/93, de 26 de abril - pelo que, com a referida portaria, se cumpriu o estabelecido no n.º artigo 14.º/2 do citado decreto-lei.

<sup>144</sup> A LSBD marca uma posição arrojada ao definir no seu artigo 36.º/3 a impossibilidade de qualquer escola secundária, do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico, entrarem em funcionamento sem disporem de espaços e de equipamentos desportivos adequados à educação física e à prática do desporto.

<sup>145</sup> ALMEIDA, João Paulo, *O desporto municipal nas leis de bases – contrastes e continuidades*, in *Revista Jurídica do Desporto*, Ano V, n.º 15, maio/agosto de 2008, *Op. Cit.*, p. 442.

que existia um órgão *maximus* a centralizar todo o poder, teimando em envolver as autarquias locais num quadro restrito de ação, sob a sua alçada, que não responderá às necessidades dos seus munícipes e à diversidade de projetos que hoje em dia assumem a concretização do direito ao desporto nas comunidades locais? Entendemos que, ao conceber-se um regime de parceria entre a Administração Local e a Administração Central, o princípio da descentralização do desporto se aniquila na medida em que se concebe o poder local como se de uma simples estrutura de Administração Indireta do Estado se tratasse, quando o efeito que se pretende é exatamente o de ser uma administração autónoma do Estado ainda que dependente de si. Se o desporto é um direito de todos, com relevante interesse público, requer-se somente do Estado que este, em primeira ordem, defina uma matriz de referência que identifique as carências de toda a comunidade em geral e, em segunda ordem, que planeie estratégias coerentes de desenvolvimento do desporto enquanto serviço público prestado ao cidadão, deixando para os municípios a aplicação e concretização das medidas que entender mais oportunas sempre dentro desse mesmo plano estratégico.

Todavia, independentemente da evolução legislativa, sempre lhes foi atribuído um papel fundamental no que diz respeito à implementação, construção e gestão de equipamentos desportivos. Desde logo, conforme consta da Lei n.º 5/2007 de 16 de janeiro, compete às autarquias, em estreita colaboração com o Estado e demais entidades privadas, desenvolver uma “política integrada de infraestruturas e equipamentos desportivos com base em critérios de distribuição territorial equilibrada, de valorização ambiental e urbanística e de sustentabilidade desportiva e económica, visando a criação de um parque desportivo diversificado e de qualidade, em coerência com uma estratégia de promoção da atividade física e desportiva, nos seus vários níveis e para todos os escalões e grupos da população”<sup>146</sup>. Com isto, quis o legislador fazer com que, a partir dos instrumentos de gestão territorial, os municípios previssem a existência e incrementassem/requalificassem infraestruturas de utilização coletiva para a prática desportiva, obrigando-se, pois, o Estado a assegurar um conjunto de medidas facilitadoras a essa mesma tarefa<sup>147</sup>. Ora, remetendo este diploma para a Lei n.º 75/2013, de 12 de

---

<sup>146</sup> Vide artigo 8.º.

<sup>147</sup> Vide n.º 3 do artigo supra.

setembro<sup>148</sup>, dispõe o seu artigo 3.º que compete às Autarquias Locais prosseguir as suas atribuições, pelos respetivos órgãos das competências legalmente previstas, o planeamento (alínea b)), a gestão (alínea d)), o licenciamento e controlo prévio (alínea e))<sup>149</sup> e fiscalização (alínea f)). Obviamente que, em matéria de *desporto*, que é a que aqui nos importa verdadeiramente tratar, estas atribuições e competências compaginam-se tanto nos municípios (art.º 23.º/2/alínea f)) como nas freguesias (art.º 7.º/2/alínea d)).

Além destes diplomas, têm-se também a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro que, como já referimos anteriormente, estabelece o quadro de competências, bem como o respetivo regime jurídico de funcionamento, dos municípios e das freguesias. Inicialmente, o presente identificava no seu art.º 64.º/2/alínea f) que competia à Câmara Municipal, no âmbito do planeamento e desenvolvimento, a criação, construção e gestão de equipamentos integrados no património municipal ou colados, por lei, sob a administração do seu município. Mais tarde, o mesmo artigo veio a ser revogado, pela alteração introduzida pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, da qual o seu artigo 33.º/1/alínea ee) manteve essa mesma competência. Porém, após uma análise ao respetivo texto legislativo e de acordo com o princípio da descentralização administrativa e da delegação de competências, entendemos que, no que diz respeito às competências atribuídas nesta matéria às assembleias de freguesias, juntas de freguesia e assembleias municipais, o legislador dificultou o que estava clarificado com a Lei n.º 169/99. Senão vejamos o caso do art.º 16.º/1/alínea m) da Lei n.º 75/2013, onde o legislador atribui às juntas de freguesia a competência de “discutir e preparar com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia protocolos de colaboração, designadamente quando os respetivos equipamentos sejam propriedade da freguesia e se salvasse a sua utilização pela comunidade local”. Ou, por exemplo, a competência atribuída pela alínea t) do mesmo artigo, que dita competir-lhes a promoção e execução de “projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, cultura e desporto”. Entendemos que o legislador dificultou, tornando até pouco claro, quais as matérias que efetivamente, em matéria de desporto, competem aos demais órgãos municipais, mesmo após a entrada em vigor da

---

<sup>148</sup> Que, como já vimos, revogou a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico

<sup>149</sup> *In casu*, veremos mais adiante que, em matéria de licenciamento e controlo prévio, os estádios de futebol se coadunam num desvio à regra geral, enquanto matérias das competências das autarquias.

lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais<sup>150</sup>. Independentemente das críticas, salientamos a importância deste diploma e ovacionamos o legislador por, a partir deste, ter implementado o DL n.º 123/97, de 22 de maio, entretanto já revogado pelo DL n.º 163/2006, de 8 de agosto<sup>151</sup>, tornando obrigatória a adoção de um conjunto de normas técnicas básicas de eliminação de barreiras arquitetónicas em recintos desportivos, mais concretamente em estádios, piscinas e pavilhões gimnodesportivos, permitindo assim que todos possam ser integrados no acesso a estes meios e tratados com igualdade.

Mas, passando desta abordagem geral para a aplicação em concreto, em matéria de implementação e construção de equipamentos desportivos, nos termos do RJUE, compete à Câmara Municipal a emissão de *licenças administrativas*<sup>152</sup> (quando a obra de construção, de alteração ou de ampliação constar de área não abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor – art.º 2.º/2/alínea c)) e a *admissão/rejeição das comunicações prévias* (quando a obra de construção, alteração ou de ampliação em área abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor<sup>153</sup> – art.º 2.º/4/alínea c)<sup>154</sup>.

No que toca especificamente à construção dos equipamentos, a mesma tramitar-se-á consoante a sua tipologia, isto é, se o mesmo se tratar de um equipamento de natureza pública (em que o Administração pública assumirá todo o processo e encargos dele decorrentes) ou particular (em que é da exclusiva competência dos seus interessados arranjar os meios para o efeito). Além disto, a Câmara Municipal é ainda competente para a *emissão de autorizações de utilizações* daqueles mesmos espaços públicos (art.º 2.º/5 do RJUE<sup>155</sup>), *realizar vistorias e executar a atividade fiscalizadora* que lhe for atribuída por lei.

---

<sup>150</sup> Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que procedeu à última alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>151</sup> Aprovou o regime de acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais.

<sup>152</sup> Vide artigo 5.º/1 do RJUE.

<sup>153</sup> A maior parte dos equipamentos coletivos constam dos PDM's, PU ou PP elaborados pelos Municípios. Adiantamos desde já que, no que se refere ao enquadramento dos Estádios do Euro 2004, apenas foram objeto e aprovados o plano de pormenor das Antas (correspondente ao Estádio do Dragão) e o Plano de Pormenor do Parque das Cidades (correspondente ao Estádio Cidade de Coimbra), pese embora se tenha promovido a elaboração de um plano de pormenor para o Estádio Municipal de Aveiro, que não chegou contudo a concretizar-se devido ao caráter de urgência na sua construção.

<sup>154</sup> Sobre estas, os interessados, nas obras que dependem de comunicação prévia, submetem-na à aprovação da Câmara Municipal que poderá deferir ou não deferir esse mesmo pedido.

<sup>155</sup> Nos termos do art.º 5.º/3 do RJUE, a respetiva concessão desta autorização é da competência do presidente da Câmara, podendo, porém, ser delegada nos vereadores, com faculdade de subdelegação, ou nos dirigentes dos serviços municipais.

*In concretum*, no setor desportivo e em matéria de licenciamento da construção, do funcionamento e da fiscalização, a CM atua no domínio dos 1) *equipamentos desportivos de uso público* (nos termos do DL n.º 317/97, de 25 de novembro, revogado pelo DL n.º 141/2009, de 16 de junho), dos 2) *recintos de espetáculos e de divertimentos públicos* (nos termos do DL n.º 309/2002, de 16 de dezembro, alterado pelo DL n.º 204/2012, de 29 de agosto), dos 3) *espaços de jogos e recreio, respetivo equipamento e superfícies de impacto* (nos termos do DL n.º 397/97, de 27 de dezembro revogado pelo DL n.º 203/2015, de 17 de setembro), dos 4) *espaços com diversões aquáticas* (nos termos do DL n.º 309/2002, de 16 de dezembro por remissão para o DL n.º 5/97, de 31 de março) e dos 5) *espetáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias e demais lugares públicos ao ar livre* (art.º 4.º/1/alínea f) e g) do DL n.º 264/2002, de 25 de novembro por remissão para o DL n.º 310/2002, de 18 de dezembro).

Em resumo, as Autarquias Locais, por força da proximidade que têm junto das suas populações e pelas competências e atribuições que lhes foram conferidas nas últimas três décadas, têm e terão cada vez mais oportunidades, melhores capacidades e elevadas responsabilidades no incremento e na melhoria das condições de acesso a uma prática desportiva generalizada, entre muitas outras áreas de intervenção. Será, pois, também da sua competência adequar as políticas desportivas locais às necessidades e expectativas dos cidadãos, bem como às mudanças que se verificam no âmbito da procura face às novas modalidades desportivas do presente e do futuro.

Para tanto, a tarefa de planear e conceber uma rede de equipamentos desportivos que satisfaça a procura por parte dos diferentes segmentos da população, impõe um conhecimento prévio e análise das características dos existentes, obrigando à inventariação dos equipamentos do Município, para um melhor conhecimento da realidade. Desta feita, deve a política organizacional do Município considerar toda a complexidade temática que se encontra associada à prática desportiva, uma vez que ela se refere a questões essenciais do seu próprio desenvolvimento, e bem assim, entender a economia (desenvolvimento do turismo, utilização dos recursos naturais, política de emprego, entre outros), a saúde pública, a educação e a cultura, o ambiente e a afirmação da identidade local enquanto aspetos fundamentais que devem ser profundamente analisados, tendo em vista, não só, o reforço da imagem do Município, bem como a sua projeção nacional e até internacional. Já para não falar de que, simultaneamente, deve proporcionar a todos os cidadãos condições de igual acesso à prática desportiva.

De todo o modo, não obstante, tudo quanto foi supra narrado, veremos num dos pontos seguintes toda a concreta tramitação no que toca à implementação, construção e desenvolvimento dos equipamentos coletivos e, concretamente, dos estádios de futebol.

### **3.3. O contributo das demais entidades públicas no domínio setorial – o IPDJ, I.P.**

No domínio nacional, o sistema desportivo apresenta-se como uma espécie de religião do Estado, constituído por uma estrutura fechada, dotada de formas arcaicas de organização, estruturalmente inadequadas à compreensão, interpretação e regulamentação de fenómenos sociais tão importantes como os que hoje caracterizam o Desporto.

Vimos já que, em Portugal, o sistema desportivo foi alvo de uma evolução lenta, destacando-se nesse percurso dois momentos fundamentais: um primeiro datado de 1990 com a criação da Lei de Bases do Desporto, e que marcou, na altura, uma clara mudança no desenvolvimento desportivo; e um segundo momento, através da publicação da nova Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto, em 2007.

No entanto, o problema-chave do Desporto Nacional não é tanto a falta de recursos financeiros, mas antes o de ter uma adequada política de gestão desses mesmos recursos. Como vimos já, as Autarquias são, por isso, chamadas a uma difícil, mas urgente tarefa, que o tempo que estamos a viver ajuda a compreender. Mas não o fazem sozinhas, só com base nos seus próprios instrumentos de gestão territorial, fazem-no também com auxílio, ou tendo por base, políticas nacionais que assumem a natureza de *programas* – a este propósito, adiantamos desde já que, no caso concreto dos estádios de futebol, no domínio do planeamento e gestão da atividade o Instituto do Desporto e da Juventude, I.P. (doravante IPDJ) é a entidade, a par das autarquias ou de particulares interessados, em posição privilegiada para atuar sob os mesmos. Mas já teremos oportunidade de lá chegar. Antes disso, importa frisar algumas notas!

Inicialmente, este conceito de *programa* ficou, até à Lei de Bases de 2014, reservado ao PNPOT, por se tratar da “sede própria para a fixação das grandes opções de organização do território nacional e do quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial”<sup>156</sup> e, bem assim, se constituir como “um quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão

---

<sup>156</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Do planeamento à gestão, Op. Cit.*, p. 40.

territorial, detendo por isso, inequivocamente, um carácter programático<sup>157</sup>. Todavia, aquando da sua implementação, o legislador afastou do conceito de planos os agora renomeados *programas setoriais, especiais e regionais*, por entender que estes se tratam de realidades distintas daqueles<sup>158</sup>. Entendemos que, e à semelhança da opinião de Fernanda Paula Oliveira<sup>159</sup>, esta opção de separar duas realidades que, em certa medida, se complementam, com base numa mera expressão (diga-se que ambígua!), imediatamente fez com que o conceito de plano ficasse restringido às realidades urbanísticas. Isto é, acabou por se ignorar o pressuposto de que, quando um município procura adotar medidas implementadas pelos programas (sejam eles de que natureza for), também ele precisará de ponderar todos os fins e funções que estão na base para, *a posteriori*, poder decidir quanto à transposição ou não dos mesmos para a sua realidade urbanística. Ou seja, por um lado entende-se que o fracionamento das realidades tivesse de ser levado a cabo por uma questão de organização de meios ou até por uma necessidade de controlo, mas, por outro, entendemos não fazer sentido separar uma coisa da outra, dado que ambas se complementam, e os municípios continuam a ter liberdade de escolha, ao nível da elaboração dos seus planos, quanto às políticas que entendem dever ser imprescindivelmente implementadas no seio do seu domínio territorial.

De todo o modo, as diversas políticas do Estado, quer sejam nacionais ou setoriais, devem ser integradas no território a partir dos instrumentos de gestão territorial de carácter geral, concretizadoras das políticas públicas de ordenamento do território ou de urbanismo nos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal. No caso das políticas do Estado, o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial contempla um regime específico: trata-se dos *programas setoriais e especiais*. A lei de bases de 2014 e o novo RJGIT, aproximou ambas as figuras, harmonizando o seu regime de vinculação e estabelecendo um regime quase idêntico de integração das suas normas nos planos territoriais<sup>160</sup>. Com isto, pode dizer-se que, tanto os programas setoriais, como os especiais são, em simultâneo, *especiais* – porque não se constituem como os instrumentos-regra de gestão territorial e tratam áreas específicas do território nacional – e *setoriais* – porque exprimem territorialmente políticas setoriais, isto é, de diversos

---

<sup>157</sup> *Ibidem, idem.*

<sup>158</sup> Sobre a respetiva natureza dos planos vs programas, remetemos novamente para o ponto 3.1. da presente dissertação.

<sup>159</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Do planeamento à gestão*, p. 41.

<sup>160</sup> Para mais desenvolvimentos sobre Cfr. CUNHA, JOSÉ LUÍS, *Programas setoriais e especiais (...), in Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, coord. Científica Fernanda Paula Oliveira, Coimbra, Almedina, 2019, p. 35-43.



setores. No fundo, ambos assumem uma dimensão de planeamento setorial<sup>161</sup> (ao definirem as políticas setoriais a implementar no território) e de gestão territorial (no que diz respeito ao âmbito territorial onde essas políticas deverão incidir). Por isso, podemos afirmar que, o que diferencia uns dos outros, não é tanto a sua natureza ou o seu respetivo regime, mas antes o objeto da relação que estabelecem com uma determinada área do território em que é preciso intervir. No entanto, entendemos que a intensidade dessa relação é também fator decisivo para as entidades locais, aquando da tomada de decisões, perceberem quais as necessidades vigentes e se, transpondo para os seus planos algumas das medidas previstas pelos programas, as mesmas possam ser minimamente satisfeitas.

Mas, passando ao grosso da questão, no âmbito do programa do Governo, no que diz respeito às instalações desportivas/equipamentos públicos coletivos existem dois grandes programas: o Programa de Reabilitação de Instalações Desportivas (PRID)<sup>162</sup> – destinado a clubes e a associações desportivas de Portugal continental e com o objetivo de melhorar as condições de prática desportiva através da modernização e reabilitação do parque desportivo dos clubes e das associações<sup>163</sup> – e o Programa Nacional de Desporto para Todos (PNDpT) – que é uma medida de âmbito estrutural que visa apoiar programas desportivos que promovam a generalização da prática desportiva, de âmbito informal, recreativa ou competitiva (não federada), entendida como uma atividade determinante na formação e desenvolvimento integral dos cidadãos e da sociedade em geral<sup>164</sup>. Quanto a este último, os destinatários dos apoios por si prestados são as entidades públicas ou privadas, sem fins lucrativos, que tenham no seu objeto o desenvolvimento da prática desportiva, designadamente clubes, associações, coletividades, entre outras organizações cujo objeto social compreenda ou capacite o desporto de base em Portugal<sup>165</sup>.

---

<sup>161</sup> Enquanto referência temos aqui o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Este programa, instituído pela Lei de bases de 1998 e aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, foi pela primeira vez revisto, pela Lei n.º 99/2019, de 15 de setembro, que acabou por revogar a Lei n.º 58/2007. Com esta nova revisão, o PNPOT passou a estruturar-se, essencialmente, em três documentos: o Diagnóstico, a Estratégia e o Modelo Territorial e a Agenda para o Território (Programa de Ação), mas manteve a essência de que “o desenvolvimento e ordenamento do território pressupõe a cooperação ativa entre o Estado e as autarquias locais nos termos das suas atribuições e competências e de acordo com os princípios gerais da política de ordenamento do território” – vide artigo 7.º do DL n.º 99/2019.

<sup>162</sup> Este programa, da iniciativa do IPDJ, conta já com quatro edições.

<sup>163</sup> Instituto Português do Desporto e da Juventude (2020), *Programa de Reabilitação de Instalações Desportivas (PRID)*, disponível in <http://www.idesporto.pt/noticia.aspx?id=884>, acessado em 03.04.2020

<sup>164</sup> Instituto Português do Desporto e da Juventude (2020), *Programa Nacional Desporto para Todos (PNDpT)*, disponível in <http://www.idesporto.pt/conteudo.aspx?id=173&idMenu=4>, acessado em 03.04.2020.

<sup>165</sup> Para mais informações sobre este programa Cfr. Secretário de Estado e da Juventude, *Desporto Para Todos*, disponível in <https://www.dgs.pt/ficheiros-de-upload-2013/pnpaf-ipdj-plano-nacional-desporto-todos-2016-pdf.aspx>, acessado em 04.04.2020.

Pese embora ambos sejam programas que estão inseridos no âmbito das políticas governamentais, foram criados pelo IPDJ), enquanto “instituto público integrado na administração indireta do Estado<sup>166</sup>, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio que prossegue atribuições da Presidência do Conselho de Ministros, sob superintendência e tutela do Primeiro-Ministro, ou do membro do Governo com responsabilidade na área do desporto e da juventude<sup>167</sup>, tendo por missão a execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, em estreita colaboração com entes públicos e privados, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais<sup>168,169</sup>.

No fundo, trata-se de um instituto com atribuições, essencialmente no domínio desportivo, a quem compete não apenas prestar apoio e propor a adoção de programas para a integração da atividade física e do desporto no estilo de vida saudável e no quotidiano dos cidadãos, mas também propor e aplicar medidas preventivas e repressivas de combate à dopagem, à corrupção, à violência, ao racismo e à xenofobia<sup>170</sup>, entre outras tantas atribuições<sup>171</sup>. É, pois, o instituto público de excelência, com maior capacidade para atuar no âmbito da implementação, construção e auxílio à gestão dos equipamentos públicos de utilização desportiva, como teremos oportunidade de abordar no ponto seguinte.

Concretamente, por via dos programas setoriais, perante a planificação e a gestão dos equipamentos coletivos espalhados por todo o território nacional, o IPDJ tem responsabilidades no *licenciamento de equipamentos desportivos*<sup>172</sup>, na *gestão direta do*

---

<sup>166</sup> Cfr. Artigo 5.º, alínea e) do DL n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro.

<sup>167</sup> Cfr. Artigo 1.º, n.º 1 e n.º 2, do DL n.º 98/2011, de 21 de setembro – Lei Orgânica do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P.

<sup>168</sup> Cfr. Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro – que cria o IPDJ e aprova a sua orgânico, entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 132/2014, de 3 de setembro, por sua vez retificado pela Declaração de Retificação n.º 41/2014, de 17 de setembro.

<sup>169</sup> MESTRE, Alexandre Miguel, *O Desporto na Lei: um percurso pelo ordenamento jurídico estatal português: guia prático*, Porto, Vida Económica, 2014, p. 33-36.

<sup>170</sup> A este propósito, em 2018, por Decreto Regulamentar n.º 10/2018, de 3 de outubro, da Presidência do Conselho de Ministros, foi criada a Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto, ficando à exclusiva competência do IPDJ, I.P., em articulação com as forças de segurança, a fiscalização do cumprimento do regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, assegurando a instrução de processos contraordenacionais e a aplicação de coimas e sanções acessórias, nunca esquecendo a prevenção.

<sup>171</sup> Cfr. MESTRE, Alexandre Miguel, *O Desporto na Lei (...)*, p. 34-35.

<sup>172</sup> Instituto Português do Desporto e da Juventude (2020), *Instalações e Equipamentos*, disponível in <http://www.idesporto.pt/legislacao.aspx?id=9&idMenu=10>, acedido em 11.04.2020.

*JAMOR* (Centro Desportivo Nacional do JAMOR)<sup>173</sup> e no *apoio financeiro para o funcionamento do CARS* (Centro de Alto Rendimento)<sup>174</sup>.

De todo o modo, para lá do PRID e do PNDpT, essencialmente promovidos pelo IPDJ., pela pesquisa que efetuámos, também as Câmaras Municipais, normalmente a nível municipal e ao nível dos seus instrumentos de gestão territorial, promovem os seus programas de apoio e incentivo à atividade física e desportiva no município, tendo obviamente por base estas linhas orientadoras dos programas setoriais que abrangem todo o domínio nacional.

Em nosso entender, reconhece-se a importância destes instrumentos no que diz respeito à incompatibilidade que se assistia entre a falta de agilidade na tramitação e a urgência de se adotar determinadas iniciativas nacionais, municipais e regionais. Para isso, à compatibilização entre os programas e os planos territoriais tornou-se necessário a adoção de procedimentos mais ágeis a concertar posições e a reforçar a contratualização e participação dos particulares nos processos de planeamento.

Com isto, conseguiu-se um novo conceito e uma nova forma de gestão territorial, a nosso ver mais coerente e responsável, dotada da racionalidade coletiva que o ordenamento do território precisava para poder enquadrar as dinâmicas económicas e sociais com efeitos espacializados. Ainda mais, quando passámos a viver numa sociedade que se complexificou e em que o desporto não conseguiu escapar por ser cada vez mais plural, mais diversificado, mais criativo, num tempo e num espaço crescentemente interdependentes de outras variáveis sociais.

### **3.4. O caso concreto dos Estádios de Futebol – de onde rematar?**

Depois de analisadas estas questões referentes à necessidade que existe de os municípios planificarem previamente o seu espaço urbano, dedicamos agora a nossa atenção às respetivas fases de vida de um estádio de futebol, sem descurar como nota prévia a ideia de que todo o processo é semelhante ao processo vigente para as demais instalações desportivas de uso público. Desde já, cumpre-nos adiantar a ideia de que nos cingiremos ao processo de implementação no nosso país, embora entendamos e reconheçamos que a modalidade em si deveria ter como mote a Inglaterra.

---

<sup>173</sup> JAMOR (Centro Desportivo Nacional) (2020), *Apresentação*, disponível in <http://jamor.ipdj.pt/index.php?lang=pt&s=white&pid=127&titl>, acedido em 11.04.2020.

<sup>174</sup> FUNDAÇÃO DO DESPORTO, *Centros de Alto Rendimento*, disponível in <http://fundacaodesporto.pt/centros-de-alto-rendimento/>, acedido em 11.04.2020.

Antes de mais, a decisão de implementar (e, obviamente, de localizar) uma instalação desportiva num determinado espaço urbano, deve procurar definir uma vocação para que se possa assumir um grau mais elevado da qualidade do serviço que se presta ou da sua capacidade de funcionamento, nas zonas onde a densidade populacional é baixa, o que ao invés aumentará o nível de diversidade da oferta existente, elevando o nível de especialização nas zonas onde a densidade populacional é já elevada. Assim, salta logo à vista a ponderação das várias necessidades e dos complexos interesses envolvidos na escolha do local/sítio onde se pretende implementar. Isto impetra a necessidade de se efetuarem estudos prévios<sup>175</sup> que envolvam a recolha de informação necessária acerca de diversas dinâmicas para que a adequabilidade do investimento neste tipo de infraestruturas seja conseguida<sup>176</sup>. Para tanto, concretamente para os estádios de futebol, a implantação ou implementação das suas infraestruturas deve ser feita de acordo com as condições gerais de implantação previstas no artigo 5.º e seguintes do Decreto-Regulamentar n.º 10/2001, de 7 de junho<sup>177</sup>.

Após cumprida esta etapa da tomada de decisão sobre a localização deste tipo de infraestruturas, as questões seguintes que se colocam incidem agora sobre toda a parte normativa do processo, isto é, já não sobre os aspetos relativos aos níveis de equipamentos ou localização concreta destes, mas antes em relação a todos os aspetos referentes aos procedimentos a adotar e de intervenção no que toca à construção deste tipo de instalações desportivas. Todas estas preocupações, assumidas já numa fase de construção destes equipamentos coletivos, tem por objetivo tentar identificar previamente os espaços disponíveis para construir e todo o seu respetivo processo que permitirá levar a efeito essa intenção. No fundo, pretende-se responder aqui a duas questões: “onde?” e “como?” se poderá proceder à construção. A resposta é obviamente concretizável se forem desenvolvidos um conjunto de ações, ao longo de diversos momentos, que passamos a tratar como os momentos do “ciclo de vida” de um estádio de futebol.

Antes de começarmos a explicar todo o procedimento que é levado a cabo, desde a implantação e construção até ao funcionamento do estádio, dar nota de que este procedimento vale para qualquer estádio independentemente da sua titularidade ser

---

<sup>175</sup> Para mais desenvolvimentos sobre *estudos prévios* Cfr. CUNHA, Luís Miguel, *Os espaços do Desporto (...)*, p. 108 e seguintes e PALLA, Maria João, *Os Espaços e Equipamentos Desportivos, in Congresso Europeu Desporto para Todos (...)*, p. 179 e ss.

<sup>176</sup> Até porque, por vezes, pode haver questões prévias ligadas à reserva dos solos ou à possibilidade (necessidade ou não) de ter de haver expropriação de terrenos, como aconteceu, por exemplo, com o Estádio do Dragão, construído *ex novo* para o Euro 2004.

<sup>177</sup> Que aprova o Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios.

pública ou particular. E, obviamente, é também um procedimento a tramitar em qualquer outro tipo de equipamento coletivo de uso público que se pretenda implementar, como frisámos já no início do nosso discurso. Esta distinção de naturezas é apenas relevante quanto à questão da gestão financeira do próprio equipamento (que varia consoante o seja por um Município ou por particulares) e, na eventualidade de ser necessário, com a possibilidade de haver ou não financiamento para a correspondente obra de construção.

Tratando-se a planificação e a construção como meios organizadores do espaço urbano, a instalação dos estádios, assim como qualquer outro tipo de espaço construído e a construir, compreende quatro grandes fases<sup>178</sup>: a *fase de conceção da obra*; a *fase de construção*; a *fase de utilização* e a *fase de manutenção* – sendo certo que cada uma destas fases passará por determinados momentos que se prendem essencialmente com a obtenção de licenças/autorizações para a construção e funcionamento e, eventualmente, como acabámos de referir, da obtenção de financiamento ou comparticipação financeira por parte do Estado para a realização da empreitada.

Em primeiro lugar, a 1) *fase de conceção* trata-se de uma fase que antecipa todo o processo de construção deste tipo de equipamentos coletivos, depois de tratadas todas as questões protocolares sobre a decisão e o local de implementação daqueles. É, pois, a fase de elaboração do projeto de construção, que se subdivide em cinco outras fases, de acordo com o artigo 3.º da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho<sup>179</sup>.<sup>180</sup> De acordo com o artigo 3.º, alínea o) do Decreto-lei n.º 31/2009, de 3 de julho, alterado pela Lei n.º 25/2018, de 14 de junho<sup>181</sup>, o projeto é o “conjunto coordenado de documentos escritos e desenhados que definem e caracterizam a conceção funcional, estética e construtiva de uma obra, bem como a sua inequívoca interpretação por parte das entidades intervenientes na sua execução”. Note-se que, qualquer interessado pode previamente requerer à Câmara Municipal circunstancialmente competente um pedido de informação prévia, nos termos do artigo 16.º do RJUE, no qual a mesma fica obrigada, no prazo de 20 dias ou, no caso previsto no n.º 2 do artigo 14.º do RJUE, no prazo de 30 dias, a pronunciar-se sobre as áreas de cedência especificamente destinadas à implementação de equipamentos de

---

<sup>178</sup> Cfr. MORAIS, Paula Cândida, *in Os Estádios do Euro 2004*, p. 57-89.

<sup>179</sup> Que aprovou o conteúdo obrigatório do programa e do projeto de execução, bem como os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas, designados «Instruções para a elaboração de projetos de obras» e a classificação de obras por categoria.

<sup>180</sup> Para mais desenvolvimentos sobre *as subfases da fase de construção* Cfr. MORAIS, Paula Cândida, *in Estádios do Euro 2004*, p. 68 e ss.

<sup>181</sup> Que aprovou o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização da obra e pela direção desta.

utilização coletiva. Este projeto, normalmente realizado por um arquiteto ou engenheiro com formação especializada na área<sup>182</sup>, assume uma dupla natureza: é um projeto de arquitetura (que se traduz no desenho da obra) e um projeto de especialidades (que contempla as especificações técnicas necessárias à construção de edifícios e/ou instalação de equipamentos). A aprovação do respetivo projeto de construção do equipamento é feita igualmente pela Câmara Municipal, sob o parecer favorável do Instituto do Desporto Português e da Juventude (IPDJ)<sup>183</sup>, a emitir no prazo de 30 dias, nos termos do artigo 11.º/ 2/ alínea a) do DL n.º 141/2009, de 16 de junho e do artigo 20.º/ 3 do RJUE<sup>184</sup>.

Depois de aprovado o projeto de arquitetura e respetivas especialidades, segue-se a 2) *fase de construção* da obra, que se subdivide em três subfases: a *fase de controlo prévio da obra*, a *fase de execução da obra* e a *fase de receção e liquidação da obra*. Esta segunda etapa do *ciclo de vida* de um estádio consiste na fase de elaboração da obra, onde é dado início aos respetivos trabalhos de construção.

Inicialmente, a atividade de construção de instalações desportivas de uso público encontrava-se sujeita a um *controlo prévio* por parte da Administração Pública, cuja disciplina jurídica deveria obedecer às regras previstas no RJUE e no RCTSE, nomeadamente ao procedimento especial de controlo preventivo previsto no artigo 37.º do RJUE – *no fundo, apesar de existir já uma prévia aprovação do projeto de conceção para a construção da obra, esta não poderia ser iniciada sem uma prévia aprovação por parte do Estado*. Contudo, este artigo foi mais tarde revogado, pelo DL n.º 26/2010, de 30 de março, passando o controlo prévio a ser feito pela Câmara Municipal circunstancialmente competente, mediante parecer emitido pelo IPDJ. No fundo, com isto, o legislador concentrou os dois procedimentos num só, pelo que a *instalação* passará sempre pelo licenciamento (ou comunicação prévia) da obra - nos termos do RJUE - sendo que a Administração Central (através do IPDJ) intervém agora apenas por via da emissão de um parecer, conforme previsto no artigo 13.º do RJUE e do artigo 11.º e 12.º da Lei n.º 141/2009, de 16 de junho. Ora, há desde logo aqui uma tendencial equiparação

---

<sup>182</sup> Artigo 4.º/ 1 da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho.

<sup>183</sup> Este parecer, com carácter vinculativo, incidirá sobre a conformidade ou não das soluções funcionais e características construtivas propostas face à tipologia das instalações e às especificidades das atividades previstas, nos termos do artigo 12.º do DL n.º 141/2009, de 16 de junho. Também compete a esta entidade a fiscalização das normas técnicas e de segurança estabelecidas no Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios, definidos na portaria do membro do Governo responsável pela área do desporto (artigo 14.º/ 1 do DL n.º 141/2009, de 16 de junho).

<sup>184</sup> Note-se que, nos termos do artigo 7.º/ 1 /alínea b) do RJUE, as operações urbanísticas promovidas pelo Estado relativas a equipamentos ou infraestruturas destinadas à instalação de serviços públicos ou afetos ao uso direto e imediato do público, ficam isentas de qualquer controlo prévio, sem prejuízo do disposto no n.º 4.

entre este ato (que se integra agora no procedimento de controlo da obra) e a anterior autorização prévia da Administração Central do revogado artigo 37.º, que acompanhamos por questões de celeridade processual e descentralização de poderes.

Por conseguinte, uma vez cumpridos todos os trâmites procedimentais do controlo prévio exigível, reúnem-se todas as condições para se poder passar à fase de *execução propriamente dita da obra*. A execução da obra é a construção propriamente dita do estádio (ou equipamento coletivo diferente deste!) em si, através da celebração de um contrato de empreitada. Desde logo, a empreitada é o contrato (administrativo ou particular) pelo qual uma das partes se obriga em relação à outra a realizar uma determinada obra, mediante o pagamento de um preço. Para o caso concreto dos estádios de futebol, convém lembrar que a empreitada pode assumir uma de duas naturezas: ser uma empreitada de obra pública<sup>185</sup>, quando o estádio for de titularidade pública, ou uma empreitada nos termos do Código Civil, quando a natureza do estádio for particular<sup>186</sup>. Posto isto, logo que a obra esteja concluída, proceder-se-á, a pedido do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, à sua *vistoria* para o efeito de receção provisória da mesma. Por fim, encontrando-se tudo em conformidade com as disposições legais e contratuais procede-se então à *receção e liquidação da obra*, isto é, à entrega e respetivo pagamento da obra.

---

<sup>185</sup> Para a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas, podem ser adotados, nos termos do artigo 19.º do Código dos Contratos Públicos, quatro procedimentos de adjudicação distintos: *concurso público* ou *concurso limitado por prévia qualificação*, com ou sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, dependendo do valor do contrato; *consulta prévia*, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato for inferior 150.000 euros ou, por *ajuste direto*, quando o valor do contrato for inferior a 30.000 euros. A opção por qualquer um destes procedimentos é feita tendo por base o valor do contrato a celebrar que, no caso das empreitadas de obras públicas, se calcula em «função do custo da obra e do valor total dos bens móveis e serviços que são postos à disposição do adjudicatário pela entidade adjudicante. Obviamente que a escolha recairá sempre pela entidade que proporcionar a melhor relação *qualidade-preço*. A título de curiosidade, no âmbito da concretização dos Estádios do Euro2004, foi utilizado “preferencialmente”, o mecanismo do *ajuste direto*, quer para a execução das obras de urbanização e edificação envolvidas quer, sobretudo, para contratar com os projetistas ou equipas projetistas responsáveis pela sua conceção. Para os estádios de natureza pública isto foi conseguido em virtude da criação, através do DL n.º 15/2000, de 29 de fevereiro, de um regime excecional de aquisição de projetos referentes a essas mesmas obras através de ajuste direto. No que toca aos de titularidade privada, isto era consonante com o princípio da liberdade e autovinculação negocial. Para mais desenvolvimentos sobre, respetivamente, *empreitadas de obras públicas e os mecanismos de adjudicação dos Estádios do Euro 2004* Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, *Direito dos Contratos Públicos*, Volume I, 2ª Edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 476 e seguintes e OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce, *in Os Estádios do Euro*, p. 49-50.

<sup>186</sup> Nas empreitadas particulares, o dono da obra contrata a empresa com quem pretende celebrar o contrato, nos termos do artigo 1207.º e seguintes do Código Civil. Nesses termos, o empreiteiro executará a obra em conformidade com o que foi convencionado, e sem vícios que excluam ou reduzam o valor dela, para o uso ordinário e previsto no contrato. O preço é determinado de acordo com o previsto no artigo 883.º do Código Civil e deve ser pago no ato de aceitação, caso não haja cláusula ou uso em contrário. Para mais desenvolvimentos sobre *contrato de empreitada* Cfr. PITÃO, José França, *Contrato de empreitada: anotado (...)*, 2ª Edição., rev. e actualiz., Coimbra, Almedina, 2011, p. 7-21.

Uma vez concluída, o interessado requererá a concessão de autorização de utilização para atividades desportivas, nos termos do artigo 62.º e seguintes do RJUE<sup>187</sup>. Nestes termos, é emitido um 3) *alvará de autorização de utilização* que deverá obedecer aos elementos referidos no artigo 17.º e artigo 77.º/ 5 do RJUE. Posteriormente, o interessado deverá comunicar previamente à Câmara Municipal a sua intenção de abertura ao público e início de funcionamento das instalações desportivas, através do Balcão Único Eletrónico dos Serviços – *é a chamada mera comunicação prévia de abertura/funcionamento do estádio*. Mais tarde, ser-lhe-á emitido um título de funcionamento que pode, porém, caducar quando verificada qualquer uma das situações do artigo 19.º do DL n.º 141/2009, de 16 de junho.

Em nossa opinião, parece ter havido um retrocesso na lei uma vez que não faz qualquer sentido que a Câmara Municipal circunstancialmente competente, que previamente analisou e aprovou o projeto de arquitetura e de especialidades, venha, no fim da obra estar devidamente concluída, autorizar a sua utilização. Pior, não compreendemos a lógica de a CM comunicar a si própria, no caso dos estádios que assumem uma titularidade pública, de que um determinado interessado<sup>188</sup> dará início às atividades desportivas nas instalações construídas com o seu prévio consentimento. Faria mais sentido o que vigorava anteriormente: a obtenção de uma licença de funcionamento a emitir pelo agora IPDJ que é, no fundo, a entidade com maior competência para avaliar se um estádio mantém ou não as condições para ser aberto ao público. Para além disto, já no decorrer do funcionamento das instalações, de acordo com o atual Regime da Instalação e Funcionamento dos Equipamentos Coletivos, previsto pelo DL n.º 141/2009, toda a fiscalização do cumprimento das disposições deste, ficam ao encargo da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), no caso de equipamentos públicos, ou da CM, ASAE ou demais entidades administrativas e policiais, no caso de equipamentos particulares, que ao verificarem infrações nesse sentido, deverão elaborar os respetivos autos de notícia e remete-los à CM circunstancialmente competente e à ASAE, conforme o caso, no prazo máximo de 48 horas (Capítulo V do DL supra

---

<sup>187</sup> Anteriormente, o DL n.º 317/97, de 25 de novembro, no seu artigo 14.º, previa a obtenção de uma licença de funcionamento, a emitir pelo Instituto Nacional do Desporto, o início das atividades nas instalações construídas, com exceção das instalações recreativas que se configurassem no âmbito dos usos e categorias tipológicas previstas no artigo 3.º. A emissão desta licença era depois precedida de vistoria, no prazo de 60 dias a contar da receção do pedido, a efetuar por representantes do IND que deveria solicitar a participação na vistoria da Câmara Municipal, do Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e da Delegação Regional de Saúde.

<sup>188</sup> Note-se que, quando falamos aqui em “interessado”, podemos qualificá-lo como particular, associações públicas, clubes desportivos, associações desportivas, os próprios municípios, etc.



mencionado) <sup>189</sup>. Deste modo, entendemos que a opção tomada anteriormente pelo legislador era muito mais satisfatória e segura, dado que sendo o IPDJ, I.P., a entidade com maior conhecimento das normas técnicas a que este tipo de equipamentos coletivos têm de obedecer, não fará sentido que mais tarde venha a ser a CM a decidir pela sua abertura e início de funcionamento, mesmo que sob o controlo administrativo por parte das demais entidades administrativas e policiais. Não descartando obviamente o papel de controlo e de fiscalização, que é extremamente importante, a verdade é que deveria ter continuado a ser o IPDJ, I.P., a emitir os respetivos alvarás de utilização (e teríamos aqui um primeiro controlo por quem de perto conhece o que se passa ao longo de todo o procedimento) – sobretudo, quando previamente emite um parecer *vinculativo* - e, mais tarde, a CM atuaria como autoridade de fiscalização (havendo um segundo controlo). Afinal de contas, um controlo em excesso nunca fez mal a ninguém!

Posto isto, uma vez que os estádios são também entendidos como “edifícios históricos”, obviamente que o seu *ciclo de vida* nunca se dá por terminado uma vez que se exigirá sempre, como em tantas outras obras, a sua respetiva 4) manutenção. Esta é uma fase que zela pela conservação do espaço desportivo que deverá ser mantido por muito tempo através de imperativos legais e regulamentares cujo escopo se dirija à atividade de gestão do património. Assim, porque da ausência de manutenção deste tipo de infraestruturas poderão resultar consequências graves, quer para os proprietários, quer para a saúde pública e até mesmo para o ambiente envolvente, torna-se imprescindível que a mesma seja então mantida durante toda a vida do equipamento desportivo, através do cumprimento de tais imperativos legais. Fala-se aqui da conservação imobiliária, que nos é imposta por lei<sup>190</sup> e pela Administração Pública, no sentido de manter ou cuidar da permanência dos edifícios. Assim, os estádios, como obras de construção que são, deverão à semelhança de outras obras também eles ser submetidos às medidas gerais de conservação protetoras e determinantes do dever de manutenção dos bens imóveis, bem como, não descurando dos estádios de natureza particular, do apoio municipal que lhes poderá ser prestado.

---

<sup>189</sup> Também de forma a possibilitar a realização dos espetáculos desportivos em segurança, o legislador criou a Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, alterado pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho, que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos.

<sup>190</sup> O próprio RJUE, no seu artigo 89.º, e o DL n.º 13/71, de 13 de janeiro, estabelecem, respetivamente, um dever geral e um dever especial de conservação das edificações.

Atualmente, a atuação do município tem estado menos orientada para a construção de novos equipamentos desportivos e mais centrada na requalificação/remodelação dos equipamentos já existentes por forma a dar resposta à procura identificada e às necessidades, preferências e expectativas da população utilizadora. Obviamente que, a dinâmica desportiva das cidades se fica a dever à vitalidade das suas instituições, as quais desempenham um papel relevante no apoio à atividade desportiva a nível local. Aqui se inclui a diversidade dos seus agentes, nomeadamente estabelecimentos de ensino, coletividades, instituições privadas, todas elas com funções de responsabilidade na promoção e difusão do desporto. Claro que, a este nível, o desenvolvimento das cidades, se fica a dever à promoção/incentivo da atividade desportiva por parte de promotores privados que, paulatinamente, tem contribuído para ir alterando positivamente os hábitos desportivos dos municípios e seus munícipes. Para lá dos estádios de futebol, também a prática generalizada da atividade física em ginásios, cuja oferta se dispersa um pouco por toda a área geográfica das cidades, é um desses vivos exemplos.

*In casu*, também a modalidade do futebol, faz com que muitos dos seus apaixonantes/simpatizantes se desloquem até às cidades, permitindo que com isso se gerem receitas. Apesar de quase todo o processo de implementação ficar a cargo das Câmaras Municipais, a quem é conferida a faculdade de planear, onde, como, quando e em que medidas um equipamento deste tipo deve ser implementado nas cidades, entendemos poder haver no IPDJ uma maior delegação de funções que não apenas a de emitir um parecer favorável quanto à construção e respetivas normas de segurança e de funcionamento do equipamento<sup>191</sup>. A título de curiosidade, e olhando um pouco para “fora da caixa”, em Espanha, para lá do Ministério da Educação, da Cultura e do Desporto, existe um organismo autónomo dependente, o Conselho Superior do Desporto, responsável por definir todas as condições regulamentares, de planificação e de desenho que devem ser consideradas e respeitadas, sempre que se decidir construir qualquer tipo de instalações desportivas<sup>192</sup>. Por cá, talvez não fosse descabido que, à semelhança do nosso país vizinho, se olhasse para este organismo autónomo dependente como um

---

<sup>191</sup> Quer respeitante ao Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios e, de um modo mais geral, dos Cadernos Técnicos de Segurança dos Equipamentos e Apetrechos Desportivos, elaborado pelo IPDJ., I.P.

<sup>192</sup> STOPPANI, Jorge Noberto, *El servicio desportivo y municipal: modelos y programas para su desarrollo*, Madrid, Gymnos, p. 25-27, e CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES, *Normativa sobre instalaciones desportivas y para el esparcimiento*, disponível in <https://www.csd.gob.es/es/csd/instalaciones/politicas-publicas-de-ordenacion/normativa-tecnica-de-instalaciones-deportivas/normas-nide>, acedido em 29.04.2020.

organismo em posição privilegiada para a concretização destas políticas, nas demais fases do ciclo de vida dos equipamentos, já que é a entidade administrativa com melhor conhecimento de toda a rede nacional de equipamentos desportivos e, por isso, capaz de ponderar as melhores decisões sobre estes.

#### **4. A (eventual) discricionariedade do planeamento:**

##### **4.1. A discricionariedade do planeamento “urbanístico-desportivo” associada à discricionariedade técnica dos equipamentos desportivos – *uma válvula de escape à discricionariedade administrativa da Administração Pública?***

Definidos os pressupostos de que partimos quanto ao papel do Estado e demais entidades administrativas, a questão que de imediato se coloca, com relevo para o âmbito da nossa dissertação, é a de saber se na tarefa administrativa do planeamento dos equipamentos coletivos é, ou no caso de não o ser se poderá ser, concedida alguma discricionariedade face à sua atuação. ´

Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira, um exemplo doutrinário que temos vindo a seguir, a *discricionariedade* trata-se, desde logo, de um fenómeno de “gradação variável”<sup>193</sup> em que o legislador permite que se atribua à Administração Pública uma certa “margem de manobra”<sup>194</sup>, que se traduzirá em maiores ou menores poderes de atuação, sempre em consonância quer com as circunstâncias em que vai atuar, quer em prol do interesse público que visa prosseguir. Não existem, pois, dúvidas de que embora a atuação da AP seja vinculada – isto é, o conteúdo da sua atuação está pré-determinado na e por lei – existem situações em que lhe é possível escolher ou definir como vai atuar, sempre em cumprimento dos princípios que regem a ação administrativa<sup>195</sup>.

Em termos gerais, e para o caso em estudo, esta *discricionariedade administrativa* é acompanhada por outros géneros de discricionariedade, que entendemos, desde já, tratarem-se de uma discricionariedade com as mesmas características que a *discricionariedade administrativa*, embora num plano de atuação mais circunscrito a um determinado fim específico. Falamos assim, de *discricionariedade do planeamento* e de *discricionariedade técnica*.

---

<sup>193</sup> OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa*, Coimbra, Almedina, 2011, *Op. Cit.*, p.113.

<sup>194</sup> *Idem, Ibidem*, p. 113.

<sup>195</sup> Vide art.º 266.º/1 e 2 da CRP e art.º 4.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

Na discricionarietà do planeamento vem-se entendendo que “a complementação da norma compreende, para além da seleção das alternativas aptas a prosseguir os interesses públicos em causa, a própria concretização do fim”<sup>196</sup>. Ou seja, no que diz respeito à matéria do planeamento, existe uma maior multiplicidade de alternativas/soluções, que permitem ao agente administrativo, na hora de decidir, uma certa flexibilidade e alargamento no momento de tomar decisões, uma vez que mesmo estando vinculado à lei geral nada obsta a que, nos seus próprios planos, possa ponderar e decidir mediante aquilo que for melhor para o seu território/município. No fundo, a actividade administrativa de planificação territorial acaba por também ser caracterizada por uma ampla discricionarietà de planeamento ou liberdade de conformação do plano territorial com o fim que se pretende obter. Aliás, um exemplo claro disso é o chamado *princípio da discricionarietà de planificação da Administração*, que deve prevalecer no campo das soluções a adotar quanto ao regime de ocupação, uso e transformação do território por ele abrangido. Compreende-se que assim seja, sobretudo quando existem normas insertas nos diversos instrumentos de gestão territorial utilizados, que por serem de tal forma complexos para a decisão do planeamento, permitem às entidades administrativas competentes escolher, em função dos vetores fundamentais do desenvolvimento social, económico e ambiental, o que entendem ser mais correto e preciso para o desenvolvimento sustentado da sua região ou de uma determinada área específica desta. Ora, sendo os planos territoriais instrumentos de gestão que visam o controlo, a fiscalização ou verificação de resultados que contribuem para todo o processo de planeamento, reconhecemos que a racionalidade de atuação e de tomada de decisões, eventualmente distintas daquelas a que o poder administrativo vincula, só se concretizará se as entidades competentes puderem de alguma forma contornar a letra da lei, mesmo que atuem de acordo com determinadas particularidades<sup>197</sup>.

Por outro lado, quando falamos em discricionarietà técnica é comum a confusão deste com o conceito de discricionarietà administrativa. No entanto, nas palavras de *Renato Alessi*, a chamada discricionarietà técnica de “discricionarietà não tem nada: é pura vinculação”<sup>198</sup>. À primeira vista, parece não haver qualquer conexão e/ou compatibilidade entre o conceito “discricionarietà” e “técnica”. Isto porque para o primeiro conceito transmite-se uma ideia de liberdade administrativa que é conferida

---

<sup>196</sup> Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *A discricionarietà de planeamento (...)*, p.114-116.

<sup>197</sup> *Idem*, p. 123- 139.

<sup>198</sup> Cfr. ALESSI, Renato, *Principi di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, Volume I, p. 224.

pelo legislador, enquanto que para o segundo se vislumbra a ideia de uma análise rigorosa que surge como tendo apenas uma única solução viável: a prática. Mas, se à discricionariedade, ou, por outras palavras, àquilo que é discricionário, juntarmos a técnica, talvez consigamos uma aproximação dos dois conceitos unidos ao exercício de competências discricionárias por parte da AP. No seio do entendimento de *Alessi*, que à primeira vista acompanhamos, entende-se a discricionariedade técnica como uma outra espécie, à semelhança daquilo que também representa a discricionariedade do planeamento, da discricionariedade administrativa, e não como um ramo autónomo desta. Embora entendamos que todas elas, ainda que com especificidades próprias, estejam interligadas entre si, cada uma visa que a atuação da AP possa, por si mesma, decidir por aquilo que lhe parecer mais conveniente, justo e oportuno em cada caso concreto que se lhe apresentar. No entanto, parece-nos que embora sejam “troços de um mesmo ramo” que é a discricionariedade administrativa, a discricionariedade do planeamento e a discricionariedade técnica aproximam-se naquilo que é a sua substância. Ou seja, a discricionariedade técnica<sup>199</sup> manifesta uma liberdade que é deixada, pelo legislador, à AP na solução de questões que exijam conhecimentos científicos especializados que, em certa medida, poderão ser importantes em matéria de planeamento sobre uma determinada questão em concreto. Em nosso ver, ao aplicar-se sobre os planos determinados conceitos técnicos, a AP ficará com um certo “jogo de cintura” no que diz respeito ao planeamento urbanístico, na medida em que se conseguirá afastar um pouco daquilo que está tipificado nos planos, ainda que sem desvirtuar o princípio da tipicidade a que os mesmos estão adstritos.

Por exemplo, no caso dos *estádios de futebol*, tivemos já oportunidade de ver que a decisão de localização do respetivo equipamento num determinado espaço urbano das cidades compete à CM circunstancialmente competente. Todavia, a decisão de localizar dentro ou fora da malha urbana pode exigir que aquela mesma entidade se socorra de técnicos especializados (em matéria urbanística e futebolística) para o efeito, permitindo-lhe articular uma discricionariedade com a outra dentro e para o mesmo fim concreto. Assim, parece à primeira vista encontrar-se algumas semelhanças em relação a ambas as espécies, já que, afinal, também se trata de uma liberdade, ou por outras palavras, de uma “margem de manobra”, que é deixada às entidades públicas, na procura de soluções

---

<sup>199</sup> Este é, desde logo, um conceito que resultou, a par da evolução do Direito Administrativo, da transposição da técnica para o seio da discricionariedade administrativa.

adequadas, embora com um cariz mais técnico, a dar a um caso concreto sempre de acordo com os parâmetros de adequação para a prossecução do interesse público.

No entanto, existem resquícios nesta figura que nos fazem acreditar que a mesma não é assim tão discricionária quanto parece. Vejamos: na linha do exemplo que anteriormente demos, vamos imaginar que um técnico, especialista em infraestruturas, foi chamado para decidir sobre a questão de localizar um equipamento coletivo daquele tipo, dentro ou fora da cidade, pela necessidade de previamente a CM necessitar de uma vistoria no local, de modo a poder-se averiguar o impacto que a localização daquele poderia vir a ter numa zona onde já por si existiam no subsolo falhas suscetíveis de, com o passar do tempo, causar o desmoronamento do equipamento ou de partes dele. O técnico dirige-se ao local, avalia todas as hipóteses e elabora um parecer técnico pelo qual conclui que o subsolo apresenta maiores condições de segurança de localizar o equipamento fora da cidade, dado que não há tanta afluência e existem muitas vias com acesso de dentro para fora da malha urbana. No entanto, a CM, mesmo com o entendimento do parecer técnico, entende que será mais vantajoso para a cidade que o equipamento se localize dentro, essencialmente pelo maior número de pessoas que conseguirá com isso atrair e, por isso, decide pedir uma nova opinião a outro técnico, desta feita especialista em pontes, que vem pronunciar-se no sentido de que aquele se deverá antes localizar dentro da cidade. Tomando de análise o exemplo, à partida, poderíamos retirar duas conclusões: a primeira é a de que a CM não poderia, diante o parecer técnico assinado por um especialista em infraestruturas, seguir outro caminho que não fosse o de acarretar a avaliação por este feita, a menos que essa opinião se viesse contrapor à opinião técnica de um outro especialista, também em infraestruturas, e aí sim poderia decidir de modo controverso<sup>200</sup>; a segunda conclusão é a de que também a CM não tinha liberdade para decidir se o equipamento iria ou não prejudicar a malha urbana ao ser implementado num sítio e não noutro, cabendo-lhe, pois, apenas cumprir a recomendação que pediu, e lhe foi fornecida, nos exatos termos.

Todavia, não obstante o entendimento doutrinário supra exposto, ao não fazê-lo, entendemos que afinal a mesma não se tratará de uma verdadeira discricionariedade dado que o que a lei apenas faz é conceder à AP a possibilidade de se auxiliar em conceitos, de cariz mais técnico, mais prático, na tomada de decisões que exigem conhecimentos de que a mesma não se encontra tão bem informada e, conseqüentemente, posicionada para

---

<sup>200</sup> Note-se que, se o segundo especialista contratado fosse igualmente especialista em infraestruturas esta questão não se colocaria.

decidir. Nada a impede de decidir em sentido contrário daquele, desde que, ao correr determinados riscos, como por exemplo o que no exemplo elencámos, se responsabilize pelas consequências que daí advierem.

Assim, rapidamente se consegue perceber que não é hoje defensável, ou será demasiado antiquado fazê-lo, defender a existência de uma verdadeira “discricionariedade técnica”. Entre nós, António Sousa<sup>201</sup> foi um dos primeiros a afirmar, perentoriamente, que o conceito de discricionariedade técnica ou imprópria deveria desaparecer por ampliar em demasia o conceito de discricionariedade. Daqui resulta a ideia de que, do presente conceito, o que se consegue retirar é apenas o juízo que sobre um determinado caso é feito, e já não a vontade, não se podendo por isso inserir como um subtipo de discricionariedade administrativa, uma vez que não existe qualquer momento volitivo<sup>202</sup>. Para tanto, entendemos que qualquer uma destas escolhas, mesmo que possam ser orientadas por razões técnicas, não deixam também de ser, legitimamente, opções orientadas por razões políticas e emocionais de quem decide, tratando-se pois de escolhas livres da Administração que não incumbe aos Tribunais sindicar. No fundo, é o mesmo que dizer que ainda que as entidades administrativas estejam sempre, em certa medida, vinculadas ao predisposto por lei, estas questões não podem (ou não, em nosso entender, devem ser!) encaradas como futuro objeto a litigar.

#### **4.2. A discricionariedade “técnico-urbanístico-desportiva” nos equipamentos coletivos de uso desportivo – breve análise ao mítico caso do Estádio Cidade de Coimbra.**

Para concretizar tudo quanto temos vindo a tratar, entendemos ser agora oportuno e conveniente, explanar um dos casos mais mediáticos a quando da construção dos vários estádios de futebol para o Euro 2004, o Estádio Cidade de Coimbra, de forma a poder exemplificar em que medida a discricionariedade técnica poderá, em certa medida, operar no seio do planeamento e construção dos equipamentos coletivos, mais concretamente dos estádios de futebol.

O Estádio Cidade de Coimbra, localizado na cidade de Coimbra, foi um empreendimento que consistiu na remodelação (quase integral) e ampliação do antigo Estádio Municipal, de dimensão assinalável para o Município, cujo investimento total

---

<sup>201</sup> Cfr. BRITO, Miguel Nogueira, *Sobre a Discricionariedade Técnica*, in Revista de Direito e de Estudos Sociais, Ano 36, N.1/2/3, Jan./Set de 1994, p. 65.

<sup>202</sup> Ibidem, *Op. Cit.*, p. 65.

atingiu os 43.742.038,93€, não obstante outros tantos valores correspondentes a demais investimentos necessários para a conclusão do estacionamento, arranjos urbanísticos envolventes e renovação de infraestruturas. Pertencente à Câmara Municipal de Coimbra, e utilizado pela Associação Académica de Coimbra – OAF, o projeto de remodelação e ampliação do Estádio teve de contemplar uma correta integração urbanística do novo edifício, muito maior, que passava essencialmente pela escolha das fachadas, da sua cobertura e por um novo arranjo dos espaços envolventes ao Estádio. Sem se questionar muito a opção tomada, as maiores questões a resolver centraram-se, a par da integração urbanística, nas acessibilidades e no impacto sobre outras infraestruturas, muito pela premente necessidade que havia de promover a substituição das piscinas existentes (que estavam a entrar em rutura) e do Parque de Campismo (já desativado), o que motivou a promoção do projeto “Eurostadium”. Desde logo, perspetivou-se uma obra que potenciase uma ampla renovação da área envolvente do estádio já existente, a construção de um complexo de piscinas cobertas (olímpica e de 25 metros) e ainda de um pavilhão multidesportos.

No entanto, a complexidade da obra e os “imprevistos” que foram surgindo, não evitou que o projeto viesse a chegar à jurisprudência dos tribunais administrativos, até às suas últimas instâncias, por consequência de uma questão relativa à *(in)compatibilidade dos usos* previstos no Regulamento do PDM de Coimbra<sup>203</sup>. Resumidamente, a este propósito, o Ministério Público intentou, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, uma *ação administrativa especial de impugnação do ato administrativo* contra a CM de Coimbra. Desta ação, foi parte contrainteressada a Sociedade Comercial “Aplicação Urbana VI, Investimento Mobiliário, S.A.”<sup>204</sup>, a propósito da sua posição referente à aprovação do projeto de arquitetura do “Eurostadium” – *uma deliberação de deferimento para a alteração do projeto e outra que deferiu o pedido de licenciamento do projeto*. Em causa, estaria uma alegada violação do art.º 41.º/ 1 do Regulamento do PDM de Coimbra<sup>205</sup>, por entender que o mesmo não configurava a parte da habitação especializada que lhe foi consignada<sup>206</sup>.

Nestes termos, a Câmara Municipal de Coimbra suscitou a *exceção de inimpugnabilidade dos identificados atos*, por considerar que o ato não era suscetível de

---

<sup>203</sup> Cfr. Acórdão do STA de 26-05-2010, proc. n.º 120/09-11CBR, disponível in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>204</sup> A empresa responsável pela reconstrução, ampliação e modernização do Estádio Cidade de Coimbra.

<sup>205</sup> Que determinara que “as zonas de equipamento são destinadas exclusivamente à instalação de equipamentos de interesse público e de utilização coletiva”.

<sup>206</sup> Vide novamente Acórdão do STA de 26-05-2010 (...).



ser impugnado, o que acabaria por vir a ser julgado improcedente por despacho saneador de 01.09.2006. Entretanto, por sentença de 14.05.2007, o TAF de Coimbra pronunciou-se, julgando procedente a respetiva ação e, conseqüentemente, declarou nulos os atos de licenciamento impugnados por alegada violação do respetivo artigo do PDM de Coimbra. Inconformada com a decisão, a CM de Coimbra, na qualidade de Ré, apoiada pela sociedade conrainteressada nos autos, veio dela interpor recurso para o Tribunal Central Administrativo do Norte (doravante, TCA-N) que, por acórdão de 09.10.2008, confirmou a decisão do despacho saneador de 1ª instância<sup>207</sup>, mas concedeu provimento ao recurso, revogando a decisão do TAF de Coimbra, por considerar que “os atos impugnados não violaram a referida norma do RPDMC”. Ainda assim, o MP veio interpor recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo (STA), nos termos do artigo 150.º do CPTA, que viria a confirmar a decisão do TCA-N por entender que o “*empreendimento aqui em causa não é descaracterizado como equipamento de interesse público e utilização coletiva pela mera inclusão da identificada componente habitacional*”.

Sobre o mesmo, foi, no decorrer do processo, suscitado ao Professor Doutor Fernando Alves Correia, pela anterior referida sociedade comercial, parecer sobre a questão e respetivo entendimento do STA. Das principais notas desse Parecer Inédito, resultou a ideia de que o conceito de equipamentos previsto no PDM de Coimbra são “conceitos tipológicos e não definitórios (...), pelo que, assim sendo, não é necessário, para que o “projeto Eurostadium” seja considerado como equipamento e como estando devidamente integrado num zona de equipamento, que ele cumpra integralmente todas as características do conceito de equipamento, bastando que satisfaça as características mais significativas ou representativas do mesmo conceito”<sup>208</sup>. Com efeito, concluiu “não existirem quaisquer dúvidas quanto ao entendimento de que o “projeto Eurostadium” (...) preencha as características mais significativas ou representativas”<sup>209</sup>, sendo certo que também este “engloba uma componente de habitação especializada, destinada a jovens, estudantes/atletas ou terceira idade”<sup>210</sup> que “enriquece sobremaneira aquele “conjunto urbanístico” sem desvirtuar as suas características predominantes de equipamento”<sup>211</sup>.

---

<sup>207</sup> Isto é, quanto à exceção de inimpugnabilidade dos atos administrativos, levantada pela Câmara Municipal, em 1ª instância.

<sup>208</sup> Parecer Inédito, p. 30-31.

<sup>209</sup> *Idem*, p. 31.

<sup>210</sup> *Idem*, p. 33.

<sup>211</sup> *Idem*, p. 35.

Em nossa opinião, a decisão tomada pelo STA foi uma decisão acertada, desde logo, por força das valências que acarretam não só o *princípio da reserva do plano* - “a Administração não pode elaborar os planos que entender, mas apenas aqueles que a lei prevê de modo típico”<sup>212</sup> - como também dos princípios complementares da *separação de usos incompatíveis* e da *mistura de usos compatíveis* sobre a área de intervenção de tais instrumentos. Desde logo, o nosso Direito do Urbanismo, enquanto ramo do Direito Administrativo, contempla, por um lado, à luz do princípio da reserva do plano, que só se pode construir num terreno quando o plano lhe atribuir vocação edificativa ou o classificar e qualificar como solo urbano, de acordo com os artigos 71.º e 74.º do DL n.º 80/2015, de 14 de Maio<sup>213</sup>, e quando o projeto da operação urbanística não contrariar as disposições daquele. Neste sentido, só haverá violação de tal princípio quando os atos administrativos de gestão urbanística praticados violarem o instrumento de planeamento territorial aplicável. Esta relação entre o projeto urbanístico e o plano diretor municipal apenas exige que o primeiro se encontre em conformidade com o segundo e que, por isso, não o viole, mas nunca que ele reproduza estrita e rigorosamente o que está previsto no PDM, bastando apenas que se cumpram todas as exigências significativas ou expressivas constantes do plano<sup>214</sup>. Por aqui, temos uma primeira manifestação de *discricionariedade* que os próprios planos atribuem a quem os elabora e concretiza.

Ora, foi precisamente isso que aconteceu com o “projeto Eurostadium”, que apesar de incluir uma componente de “habitação especializada” satisfaz o núcleo de exigências significativas ou expressivas constantes do RPDMC. Por outro lado, o *princípio da mistura de usos compatíveis* ou *princípio da proximidade simbiótica*, justifica igual e adequadamente a solução levada a cabo pelo STA para o problema *in concretum*. Nestes termos, tal princípio incita à promoção da sua mistura na envolvente, de forma a otimizar a localização de atividades de diferente natureza<sup>215</sup> – *o que se*

---

<sup>212</sup> CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito (...), Op. Cit.*, p. 407

<sup>213</sup> Que aprovou a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

<sup>214</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a *violação dos planos* Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo (...)*, p. 437 e ss.

<sup>215</sup> Mais a sul do país, o Estádio Dr. Magalhães Pessoa, em Leiria, demonstra o mesmo cenário, sendo que, futuramente, a Câmara Municipal de Leiria, proprietária deste equipamento, quer “dar uma nova vida à infraestrutura” estando aberto “um concurso de ideias para conclusão do Topo Norte do estádio e a instalação de um centro de negócios, o Centro Associativo de Leiria e Equipamentos da Administração Central”. Cfr. CORREIA, Francisco, *Como estão os outros estádios da geração Euro 2004?*, in Jornal “O Público”, disponível in <https://www.publico.pt/2018/11/18/desporto/noticia/estao-estadios-geracao-euro-2004-1851566>, acedido em 10.05.2020. Isto é algo que é perfeitamente concretizável, por não desvirtuar a categoria de “equipamento desportivo”, desde que não haja violação das disposições legais contidas no plano diretor municipal.

*verificou in casu*. Assim, da sua respetiva leitura retira-se a conclusão de que uma vez mais o facto de o equipamento desportivo conter, para além de um centro comercial (o atual “Alma Shopping”) e do estádio em si, uma componente de habitação especializada, o mesmo não é descaracterizado de tal categoria, mas antes, e por força do princípio da mistura de usos, que não só articula a prática desportiva e o comércio local como ainda a habitação, permitiu que se juntasse “o útil ao agradável”.

Nestes termos, compreende-se que o PDM se traduzisse, tal como a lei, na fonte criadora de direito, isto é, numa realização “criadora de fins” que teria como mote a aplicação de normas-padrão (*in casu*, a do art.º 41.º) para a prossecução de um determinado fim – a reconstrução, ampliação e remodelação do Estádio de Cidade de Coimbra – e sob determinados moldes – a zona de instalação ser destinada exclusivamente à instalação de equipamentos de interesse público e de utilização coletiva, isto é, apenas ao estádio e pavilhões para uso público, sem constar a parte habitacional.

Ora, este entendimento do tribunal máximo da nossa organização judiciária administrativa, demonstra aquilo que nós entendemos dever prevalecer nos casos em que se justificar privilegiar a discricionariedade “técnico-urbanístico-desportiva”, isto é, um misto da técnica, do planeamento e do desporto. Ademais, sobretudo quando a ideia da atividade do planeamento é sempre encarada como uma “atividade preparatória”<sup>216</sup> que a qualquer momento poderá sofrer alterações quando o interesse público assim o justificar.

À parte desta questão do Estádio Cidade de Coimbra, vejamos, por exemplo, um outro caso, também ele no seio desportivo, que correu termos nos tribunais administrativos<sup>217</sup>. Resumidamente, o Município de Loulé, na sequência de diversas lesões que os seus atletas e utentes estavam a sofrer devido à deterioração do recinto do pavimento sintético do pavilhão desportivo municipal, entendeu, após parecer técnico elaborado pelo Coordenador Técnico da Logística e Manutenção do Município, tornar-se indispensável e urgente providenciar pela sua substituição. Para o efeito, abriu um concurso público para adjudicar a melhor proposta para aquisição e montagem de um novo piso.

Na sequência da adjudicação e celebração do contrato de fornecimento de bens e serviços, uma das entidades concorrentes, que não foi adjudicada, intentou no TAF de Loulé uma ação de contencioso pré-contratual, por alegadamente ter entendido que a sua proposta foi rejeitada infundadamente, ação essa que viria a ser mais tarde julgada

---

<sup>216</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, *A discricionariedade do planeamento (...)*, *Op. Cit.*, p. 117.

<sup>217</sup> Cfr. Ac. do TCA-Sul, de 19.06.2014, Proc. n.º 11153/14, disponível in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

improcedente. Desta feita, a mesma entidade interpôs recurso para o TCA-S, alegando que o tribunal de 1ª instância fez uma errada interpretação e aplicação da Lei, mormente, quanto à obrigatoriedade da junção dos “certificados/aprovações de homologação do piso, emitidas por entidades oficiais internacionais, reguladoras de algumas das principais modalidades desportivas, nomeadamente da FIBA, FIVB, IHF”<sup>218</sup>, considerando que a não junção destes documentos não poderia determinar a exclusão da sua proposta. Nas suas alegações, frisou ainda a ideia de que as únicas normas técnicas que o Município teria de valorar para a respetiva adjudicação seriam as constantes da Legislação e Regulamentação das Normas Técnicas dos Equipamentos Coletivos, compulsadas no *site* do IPDJ, I.P., já que é, em Portugal, a entidade pública com competência reguladora em matéria de desporto e equipamentos desportivos. O Município, na qualidade de recorrido, contra-alegou dizendo, para tanto, que “(...) *pelo menos no âmbito desportivo, as “especificações técnicas comuns” a que alude o artigo 49.º, n.º 2, alínea b) do Código dos Contratos Públicos, sempre teriam de abarcar estas normas editadas pelas citadas organizações privadas internacionais do desporto, uma vez que apenas os certificados emitidos por estas entidades permitem a organização de eventos desportivos internacionais nos pavilhões que os detêm o que, sublinhe-se, sempre constituiu um objetivo do Réu quando procedeu à elaboração do caderno de encargos*”. Foi este, aliás, também o entendimento do TCA-S, que julgou improcedente o recurso por considerar que “(...) *face à matéria em discussão nos autos, não resulta que o ora Recorrente tenha demonstrado junto da entidade contratante, «de forma adequada e suficiente», que o piso que fornecia poderia ser utilizado para competições internacionais, porque cumpria todos os requisitos exigidos pelas FIBA e FIVB. (...) A exigência de aprovação/homologação pela FIBA e FIVB do piso a fornecer, visarà a comprovação dos níveis de qualidade desse piso e da sua aptidão para a prática da correspondente actividade desportiva, ou da sua avaliação em conformidade com esses níveis, que são os exigidos por aquelas entidades, para que permitam que aí se desenvolvam competições internacionais. Consequentemente, a entidade contratante ao excluir a proposta do Recorrente, por não ter apresentado as aprovações/homologações exigidas e ao remeter para as normas concursais que determinavam essa apresentação, sob pena de exclusão da proposta, é uma decisão compreensível, não padecendo, nessa medida, de um vício de falta de fundamentação*”.

---

<sup>218</sup> *Ibidem.*

No fundo, com isto queremos dizer que, logicamente, destinando-se o indicado piso àquelas modalidades, caso ali se realizem jogos internacionais, terá o piso que se conformar com as exigências das entidades oficiais internacionais, reguladoras de algumas das principais modalidades desportivas, a saber, da FIBA, FIVB e IHF. Desta forma, atendendo ao tipo de aquisição e seu destino, ou utilização, não era manifestamente desacertado exigir aos concorrentes a apresentação de certificados ou de aprovações de homologação emitidos por aquelas entidades, relativamente aos pisos que irão fornecer, não apenas por uma questão de segurança futura mas também pela própria substância do equipamento em si (ficar, no mínimo, dentro do modelo que é adotado internacionalmente nos outros países). Em suma, esta exigência cabia, portanto, nos poderes discricionários da entidade contratante e não tinha de ter por base, necessariamente, uma norma nacional que assim o determinasse.

Por outras palavras, em matéria de planeamento, as entidades administrativas não tem de ficar estritamente vinculadas aos planos – *in casu*, ao caderno de encargos – é-lhes reconhecida uma “ampliação quantitativa dos poderes de decisão que passa a compreender uma multiplicidade de alternativas causais e mesmo finais”<sup>219</sup>. Assim, passarão a existir mais alternativas e uma individualização própria dos efeitos jurídicos, sendo certo que a margem de manobra de que o planeador dispõe será “tanto maior quanto múltiplos forem os objetivos a alcançar com o plano, quanto mais os mesmos se contradigam e quanto menos clara for a sua ordenação em caso de colisão”<sup>220</sup>.

Contudo, o âmbito da discricionariedade de planeamento poderá ficar limitado, pelo facto de o conteúdo material dos planos municipais de ordenamento do território os tornar em planos municipais de conteúdo homogêneo de modo a melhor fazer cumprir o princípio da tipicidade dos planos<sup>221</sup> a que já aludimos. Ainda assim, a discricionariedade do planeamento procura uma complementação das normas, que compreende não só uma seleção de um conjunto de alternativas aptas a prosseguir os interesses públicos em causa, mas também a própria concretização do fim que lhe está subjacente.<sup>222</sup> Assim, como refere Fernanda Paula Oliveira, o planeamento resultará sempre de uma “tomada de

---

<sup>219</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, *A discricionariedade de planeamento (...)*, Op. Cit., p. 115.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 663.

<sup>222</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a *discricionariedade do planeamento municipal* Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo (...)*, p. 402 e ss; OLIVEIRA, Fernanda Paula, *A discricionariedade de planeamento (...)*, p. 113 e ss; e MORAIS, Paula Cândida, *Planificação sem plano (...)*, p. 38 e ss.

decisões administrativas relevantes em situações de complexidade – quer estas se refiram aos interesses a ponderar, quer à multiplicidade dos factos a considerar”<sup>223</sup>.

Em suma, o município não teria, pois, de ficar vinculado ao que constava dos seus planos de gestão territorial, nem tão pouco aos cadernos de encargos, teria sempre uma certa discricionariedade para a escolha da proposta<sup>224</sup>. Ainda para mais, tratando-se de uma obra que não só afetará os munícipes mas também os atletas, colocados em competições internacionais e que, por isso, tornam aquelas certificações necessárias para garantir que face às características dos produtos – no caso, do piso – os mesmos são reconhecidos pela FIBA e FIVB como adequados à prática desportiva, podendo naquele local vir a realizar-se eventos desportivos internacionais. Para tanto, no caso em específico, seria lamentável que o TCA-S considerasse que as exigências colocadas pelo Município para a alteração do equipamento desportivo pudessem ser tidas como desajustadas ou como um obstáculo injustificado à livre concorrência. Portanto, só as aprovações/homologações da FIBA e da FIVB, essenciais para comprovar que o piso que fornecia cumpria as exigências dessas entidades, é que poderiam ter vinculado o Município de Loulé à escolha da proposta do ora autor da ação.

Para tal, pese embora tudo quanto temos vindo a descortinar, entendemos que os planos são apenas pontos de partida para a concretização de um projeto futuro, que poderá não alcançar o efeito pretendido em determinados moldes, exigindo-se, pois, que lhe seja reconhecida a uma certa discricionariedade, saudável e necessária, para poder então adequá-los ao interesse público a prosseguir. Sendo que, por isso, e no caso específico do futebol, os municípios e /ou clubes desportivos, deverão estar sempre recetivos às demais organizações que fazem parte do mundo futebolístico, para, com base nisso, quando confrontados com questões desta natureza, poderem tomar decisões ponderadas, acertadas e em prol do interesse público coletivo.

---

<sup>223</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, *A discricionariedade de planeamento (...)*, *Op. Cit.*, p. 641.

<sup>224</sup> Compreende-se que a Administração Pública disponha de uma certa discricionariedade técnica, podendo aceitar-se que o TAF de Loulé tenha decidido que a discricionariedade da entidade demandada se tenha baseado em critério manifestamente desacertado, mercê de não serem aqueles certificados que atestam a qualidade do piso desportivo para a prática multidesportiva, mas sim, o certificado de conformidade com a norma europeia.

## **CAPÍTULO III – A GESTÃO URBANÍSTICO-DESPORTIVA DOS ESTÁDIOS DE FUTEBOL**

### **1. O lado de fora das “quatro linhas” - a gestão urbanístico-desportiva.**

Ao longo de toda a nossa explanação temos vindo a aludir para a importância que o planeamento assume na opção de construção de um determinado equipamento desportivo. Desde logo, pelo seu papel determinante no desenvolvimento e organização do ordenamento do território: programação, criação e a manutenção de infraestruturas de equipamentos coletivos e espaços verdes, nunca descurando as necessidades específicas de cada população, as acessibilidades atuais e futuras e a sua capacidade de (re)aproveitamento. No entanto, a consolidação do desporto, *in casu*, da modalidade do futebol, não se concretiza apenas num recinto plano e relvado, é preciso também que este seja perspetivado “fora das quatro linhas”. Para tal, deve o município ou a entidade privada<sup>225</sup> interessada em construir uma infraestrutura deste tipo, obedecer a um conjunto de regras que implicam, desde logo, uma cuidada preparação, criteriosas opções e estudos adequados, que habilitem quem tem de ponderar sobre a decisão que considerar mais ajustada. Logo, em nosso entender, é errado separar a conceção, a programação e a construção do equipamento, da fase de gestão que se verificará, regra geral, até ao fim do seu ciclo, dado que todos eles mantêm entre si uma relação de complementaridade e mútuo condicionamento. Deste modo, entendemos que deve antes existir uma unicidade entre o planeamento, a programação “urbanístico-desportiva” e a gestão dos equipamentos coletivos, de que agora passaremos a tratar.

#### **1.1. A gestão urbanística dos equipamentos coletivos em geral.**

Em termos gerais, nas palavras de Fernanda Paula Oliveira, a gestão urbanística corresponde “grosso modo, ao conjunto de atividades relacionadas com a concreta ocupação, uso e transformação dos solos, quer sejam realizadas diretamente pela Administração Pública (...) quer pelos particulares sob a direção, promoção, coordenação ou controlo daquela”<sup>226</sup>. Ou seja, independentemente da titularidade, *in casu*, do equipamento em questão ser de natureza particular, a atuação da entidade responsável

---

<sup>225</sup> Consoante o equipamento coletivo destinado ao espetáculo desportivo seja de natureza particular ou de natureza pública.

<sup>226</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Manual de Direito do Urbanismo*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2019, p. 73-75.

pelo mesmo é sempre controlada pela Administração Pública – a gestão urbanística têm, no fundo, como objetivo essencial uma atividade de verificação, por parte da Administração, da conformidade entre as intervenções urbanísticas e as normas naturalmente em vigor, sempre que existam concretas pretensões que por si, ou por um particular, pretendam ser levadas a cabo. No mundo do futebol, ou do desporto em geral, isto fará ainda mais sentido, essencialmente no que diz respeito às normas e condições de segurança da infraestrutura em si<sup>227</sup>, quer para a prática da modalidade, quer por questões de salvaguarda na utilização do equipamento pelos seus adeptos, associados ou mesmo simpatizantes. No fundo, a gestão, tal como o planeamento, a que temos vindo a aludir, tratam-se de uma função pública por pressupor sempre a intervenção e/ou decisão da Administração Pública. Por isso, hoje em dia e cada vez mais, a gestão urbanística não pode desconectar-se do planeamento.

Todavia, ainda em termos gerais, quando falamos em *gestão urbanística*, temos de, em primeiro lugar, “separar as águas”, isto é, definir uma de duas lógicas distintas: a de saber se a área em causa (onde, por exemplo, aquele determinado equipamento foi concebido) está ou não<sup>228</sup> abrangida por um certo plano urbanístico. Isto porque, se estivermos perante a primeira situação – em que a área está definida em planos – estaremos perante uma mera execução de planos, ao invés da segunda situação, em que por a área não estar assim definida, estamos perante a chamada gestão urbanística sem planos<sup>229</sup>. Por não se tratar de um ponto que procurámos aqui abordar, apenas dizer que, regra geral, a primeira opção consiste na gestão urbanística que foi levada a cabo pelos municípios nos últimos anos, sendo que, atualmente, tem-se um novo modelo: o da gestão urbanística como execução sistemática de planos<sup>230</sup>.

---

<sup>227</sup> O reflexo disto foi a implementação do tal Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios que pretendeu “completar as exigências de segurança e qualidade consagradas naquele regulamento relativamente a outros aspetos técnicos e funcionais, reconhecendo, ao mesmo tempo, as especificidades associadas aos variados recintos desportivos, com destaque para aqueles que, como os estádios, se constituem como paradigmas do espaço de reunião e espetáculos de massas”. A própria intervenção das autarquias, a par da atribuição a Portugal da organização do Euro 2004, exigiu um acervo normativo mais conforme as modernas exigências técnicas e funcionais que se impõem a recintos que reúnem, além da parte técnica, impactes de ordem urbanística.

<sup>228</sup> Dos Estádios construídos para o Euro 2004, apenas o Estádio do Dragão e o Estádio Cidade de Coimbra constavam de plano de pormenor. Pese embora se tenha promovido também a elaboração de um plano de pormenor para o Estádio Municipal de Aveiro que não chegou, contudo, a concretizar-se devido ao carácter de urgência na sua construção, mais nenhum dos oito estádios foi inserido em algum plano.

<sup>229</sup> *Idem*, *Ibidem*, p. 73.

<sup>230</sup> Para mais informações sobre a *Execução de Planos* Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Execução dos Instrumentos de Gestão Territorial e Mecanismos de Compensação (Perequação)*, disponível em <https://www.fd.uc.pt/~fpaula/pdf/online/6.pdf>.



Não obstante tudo o quanto já firmámos anteriormente e com estas notas gerais sobre a *gestão urbanística*, importa agora conhecer a forma como os equipamentos desportivos propriamente ditos (sem prescindir do caso concreto dos estádios de futebol, enquanto mote da nossa dissertação) se verifica na prática. Mas, antes de concretizarmos este ponto, importa primeiramente ter em conta que quando aqui falamos em “gerir um equipamento coletivo”, é *conditio sine qua non* que, mental e automaticamente, se definam nas nossas cabeças quatro grandes etapas: a *gestão do equipamento propriamente dito*; a *manutenção deste*; o *ambiente e segurança das instalações desportivas* e a *comunicação e marketing sobre as mesmas*.

Em Portugal, a gestão dos equipamentos coletivos é assumida, na maior parte das vezes, como uma situação de carácter global que afeta todo o setor das infraestruturas desportivas. É, pois, uma questão que ainda assume pouca importância entre nós, sendo reflexo disso o facto de, em regra, a maior parte delas serem geridas pelo setor associativo. Não entendemos que as entidades que dele fazem parte não tenham capacidade para o fazer, mas a verdade é que não dispõe de conhecimentos nem capacidades para obter adequados níveis de rentabilidade desportiva e social. Por exemplo, no caso do setor privado comercial, a sua atuação e opções, por regra, pauta-se por critérios de estrita ordem lucrativa, quer no que diz respeito a investimentos, quer às modalidades de gestão, sempre tendo em vista a maximização dos investimentos realizados e de modo a se poder obter margens de lucro com isso. Ao invés, no que diz respeito ao setor público, acabam por muitas vezes, ocorrer situações que vão desde a privatização pura e simples da gestão dos equipamentos – normalmente, a favor de clubes e associações desportivas – até à gestão direta destes<sup>231</sup>.

A este propósito, vimos já, num dos pontos anteriores da presente dissertação, que a gestão dos equipamentos coletivos depende, em grande medida, da natureza do próprio

---

<sup>231</sup> Ultimamente, já existem empresas municipais que são criadas para se encarregarem da gestão do património desportivo. Veja-se o caso da Feira Viva Cultura e Desporto, E.M., enquanto pessoa coletiva pública dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, a qual fica à tutela da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, única titular da totalidade do capital social. Esta é uma empresa que procura fazer, a nível municipal, a administração e gestão dos equipamentos desportivos, culturais e sociais, a promoção de atividades de animação desportiva, recreativa e cultural e iniciativas de carácter socioeconómico e científico. FEIRA CULTURA E DESPORTO, E.M., *Sobre a empresa*, disponível in <https://www.feiraviva.com/index.php/sobre-a-empresa/>, acedido em 23.05.2020.

equipamento, isto é, consoante ele assuma natureza pública<sup>232</sup> ou natureza particular<sup>233</sup>. De todo o modo, à parte da sua titularidade, entende-se por *gestão de equipamentos* o “conjunto de procedimentos que têm por objetivo a otimização social, desportiva ou económica dos mesmos”<sup>234</sup>.

À primeira vista, podemos dizer que a gestão do equipamento, ou o modelo de gestão escolhido pela entidade titular, é largamente condicionada, ou deveria sê-lo, pelo seu próprio projeto de conceção, devendo, pois, os problemas de gestão ser, logo a partir da fase inicial, elementos condicionadores das decisões que terão de ser tomadas na sua respetiva fase de concretização/elaboração. Assim, no cômputo geral, destacamos dois grandes atos de gestão que devem ser, hierarquicamente, cumpridos<sup>235</sup>. O primeiro ato de gestão, a que já aludimos anteriormente, reside na abordagem do programa que servirá de referência ao projeto de construção, quer no que diz respeito ao projeto de arquitetura, quer no que toca às respetivas especialidades. Já o segundo ato, radica essencialmente numa fase pós-conceção do equipamento, em que se torna legítimo e necessário balizar a relação custos/benefícios e receitas de exploração/despesas de exploração, bem como da permanente e constante reanálise dos parâmetros da acessibilidade, qualidade, conforto, funcionalidade e segurança do equipamento. Nesta medida, em qualquer um deles, *in concretum* para os estádios de futebol, intervém um conjunto de entidades, com diferentes competências e em diferentes dimensões, conforme teremos oportunidade de ensinar num ponto mais adiante.

Concretizando, o facto de a grande maioria dos equipamentos estarem vinculados às autarquias e não a clubes desportivos ou particulares, não só democratizou o acesso como quebrou o monopólio que estes últimos detinham. A excelência que algumas destas instalações demonstram, quer em termos arquitetónicos como dos respetivos serviços que as integram, aliada a elevadas taxas de intervenção, provocou alterações importantes na filosofia de gestão deste sector. Por conseguinte, a procura do modelo ou fórmula ideal

---

<sup>232</sup> A promoção da oferta de uma rede de equipamentos públicos é realizada com base na coordenação /entre a Administração Central e a Administração Local, nos termos e ao abrigo da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Neste tipo de equipamentos, o investimento que é feito pelas entidades públicas, não coloca problemas de retorno social no plano financeiro, uma vez que se assume um custo social pela sua utilização, o qual resulta de todo o conjunto de serviços essencial ao seu funcionamento, manutenção e ao enquadramento de atividades nele a realizar.

<sup>233</sup> Falamos aqui de uma rede de equipamentos, direcionada para o mercado privado. Naturalmente que, um equipamento desta natureza, tem como objetivo a obtenção de lucros, e não tanto a promoção de oferta, pelo que a natureza da oferta e o preço de aquisição do serviço, terá de levar em consideração o custo de amortização do investimento e o custo de utilização do equipamento.

<sup>234</sup> CONSTANTINO, José Manuel, *Desporto, Política e Autarquias (...)*, Op. Cit., p. 89.

<sup>235</sup> *Ibidem, Idem*, p. 90.

de gestão originou vários cenários, que podem ser enquadrados em três tipos de gestão<sup>236</sup>: a *gestão pública*, a *gestão indireta* e a *gestão privada*.

Em primeiro lugar, a gestão pública caracteriza-se por ser a gestão feita pela própria entidade local, por uma organização local ou sociedade cujo capital pertença integralmente à entidade local. Dentro deste modelo de gestão, os três modelos mais conhecidos são a *gestão concessionada*, a *gestão mista* e a gestão direta.

A *gestão concessionada*, a favor de uma entidade associativa ou privada, é o tipo de gestão em que a entidade pública municipal transfere para uma outra entidade a responsabilidade da gestão e manutenção do equipamento. Nos casos em que isto sucede de uma EPM para uma entidade privada, é realizado um concurso público, com as exigências e tramitações administrativas decorrentes e a celebração de um contrato de concessão onde fiquem definidas as obrigações de ambas as partes contratantes. Para os casos em que a transferência é feita a favor de uma entidade associativa (clube ou coletividade desportiva) é *conditio sine qua non* protocolizar essa cedência e, claro, também que se definam as obrigações das partes – no fundo, falamos aqui de uma alienação de um bem público em que as principais questões a tratar são quanto à manutenção e conservação do equipamento, ao pagamento de custos indispensáveis (água, luz, etc...) e ao tarifário a realizar pela sua utilização<sup>237</sup>. Têm, pois, a vantagem de permitir um alívio de encargos, sobre a Administração Local, embora acarrete a desvantagem de tornar difícil um equilíbrio entre os custos do serviço<sup>238</sup> e a tendência para a privatização a favor do clube gestor.

Na *gestão mista*, entendida como “um compromisso entre a gestão direta e a gestão concessionada”<sup>239</sup>, a gestão do equipamento desportivo é dividida entre a entidade proprietária e uma outra entidade que pretende assumir a sua gestão. É, por exemplo, uma solução razoável para os equipamentos desportivos integrados em estabelecimentos de ensino em que, por exemplo, no período de interrupção de férias letivas, torna possível que aquela seja assumida por outra entidade que não a direção da escola em que o equipamento se localiza, responsável para o efeito durante todo o período escolar. Porém,

---

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 92-96.

<sup>237</sup> Na mesma linha, devem ser apresentadas outras garantias, nomeadamente, no que diz respeito à constituição do corpo técnico, do plano de atividades para a otimização do equipamento, os recursos humanos a afetar, a respetiva direção e organização funcional, a eventual exploração de espaços complementares (bares, parques, quiosques, vendedores ambulantes, etc...) e a renda mensal ou anual a pagar à entidade proprietária. Cfr. CONSTANTINO, José Manuel, *Desporto, Política e Autarquias*, p. 93.

<sup>238</sup> No caso do futebol, falamos aqui do custo de cobrança das entradas para assistir a um jogo de futebol que, sendo este de natureza particular, irá na totalidade para a entidade gestora.

<sup>239</sup> CONSTANTINO, José Manuel, *Desporto, Política e Autarquias, Op. Cit.*, p. 93.

tem a agravante de nem sempre tornar possível protocolizar o que deverá ser suportado por cada uma dessas entidades.

Já no que diz respeito à *gestão direta* propriamente dita, fala-se aqui da gestão que é feita diretamente pela própria entidade municipal, em regime de exclusividade e de controle sobre a gestão do equipamento, podendo, porém, concessionar espaços de uso, o que não implica, bem pelo contrário, que se transfira para a entidade concessionária o controle da decisão sobre a gestão do equipamento. A mesma pode ser assegurada por uma de duas vias: ou integrando o serviço de gestão dos equipamentos desportivos municipais na estrutura orgânica do próprio município, ou através da criação de um organismo exclusivamente destinado a essa tarefa, podendo mesmo adotar-se o modelo de uma empresa municipal, como vimos há pouco. No caso dos municípios, a rentabilidade financeira a extrair deste tipo de equipamentos de utilização coletiva, não deve ser um fim em si mesmo, não apenas pelo facto de a promoção do desporto se tratar de um serviço público, mas também porque toda a gestão que sobre eles deve pairar carece de uma política consciente, minimizadora dos custos de manutenção, impondo-se, pois, que exista uma gestão eficaz, uma política global e meios de avaliação permanentes. Categoricamente, falamos aqui de uma política que se deve estruturar em quatro grandes pontos: a gestão de recursos humanos, a manutenção, conservação e segurança do equipamento, a funcionalidade e atractibilidade da oferta de eventuais serviços laterais ao equipamento a implementar e o tarifário a praticar. No fundo, é indispensável que aos equipamentos correspondam critérios de gestão que permitam facilitar as acessibilidades para o seu uso e garantir níveis de otimização correspondentes aos investimentos realizados. Daí que tenhamos já pugnado pela tese de, em primeira instância, aferir da necessidade de verdadeiramente se efetuar uma construção *ex novo* ou, se antes, existe forma de reabilitar eventuais equipamentos já construídos.

Por outro lado, num outra linha de gestão, existe a chamada *gestão indireta* que se traduz, em termos sucintos, na gestão que é efetuada por uma organização pública de natureza privada, como clubes desportivos, associações ou empresas. Em termos maioritários, é o tipo de gestão a verificar nos equipamentos desportivos de uso público destinados ao espetáculo desportivos, que falaremos no ponto seguinte.

Por último, além da gestão pública e da gestão indireta, tem-se ainda a chamada *gestão privada* enquanto forma sobejamente conhecida em que a lógica dominante, desonerada de qualquer intervenção pública, se restringe ao lucro, às regras de mercado livre e o acesso condicionado a determinados sectores sociais e económicos.

Não obstante as diferenças existentes entre cada um dos modelos de gestão, qualquer modelo tem como finalidade oferecer o melhor serviço ao utente, pelo que cada um deles poderá ser válido e implementado consoante as pretensões de quem levar a cabo essa mesma intenção. Necessário é, saber quando se deve optar pela forma que num dado momento parece ser mais eficaz. Para tal, por forma a auxiliar na tomada dessa decisão, deve ser efetuado um projeto de gestão da instalação desportiva<sup>240</sup>. No fundo, trata-se de um projeto que, não só deve procurar estabelecer as bases da futura gestão do equipamento como também deve permitir que se defina a funcionalidade dos diferentes espaços e a sua relação, prevenindo que se tenham de realizar futuras obras desnecessárias. Isto torna-se ainda mais essencial num país, como é Portugal, em que cada vez mais se assiste, no sector desportivo, a um desequilibrado investimento em instalações, essencialmente por não haver uma concreta e devida avaliação dos equipamentos face à enorme oferta e ao crescimento do sector.

Por conseguinte, tal projeto contempla essencialmente quatro grandes tópicos: a *gestão funcional*, a *gestão de atividades*, a *gestão de manutenção* e a *gestão financeira* do equipamento desportivo<sup>241</sup>. Para a vertente funcional, deve procurar traçar-se as linhas gerais, no que diz respeito a recursos humanos, para definir quais as tarefas e quem ficará responsável por as levar a cabo. Mas, na mesma medida em que há uma preocupação em perceber se as tarefas podem ser levadas a cabo por pessoal próprio ou se, antes pelo contrário, deve ser contratada uma empresa de serviços para o efeito, também existem recursos materiais que devem ser avaliados. Falamos, assim, da necessidade de bens/serviços materiais necessários para o correto funcionamento da instalação e para a sua promoção, por forma a que, com isso, se conseguiam captar utentes. Posto isso, e porque primamos pela volátil utilização destes equipamentos, no que toca à gestão de atividades, deve a entidade responsável pelo equipamento procurar perceber que tipos de eventos são possíveis de realizar no mesmo, para lá do uso que normalmente lhe é dado. Escusado será dizer que, a par daquelas duas, é crucial a respetiva manutenção do equipamento. Para este efeito, o objetivo da gestão de manutenção é (ou deveria ser!) que a instalação funcione em condições ótimas de utilização, pelo máximo período de tempo possível e ao longo de todo o seu ciclo de vida, sem ser constantemente necessária a

---

<sup>240</sup> LOPES, José, *A gestão do Desporto*, in Manual de Curso de Treinadores de Desporto, Grau III, Instituto Português do Desporto e da Juventude, disponível in [http://www.idesporto.pt/ficheiros/file/Manuais/GrauIII/GrauIII\\_07\\_Gestao.pdf](http://www.idesporto.pt/ficheiros/file/Manuais/GrauIII/GrauIII_07_Gestao.pdf), p. 89-112.

<sup>241</sup> *Ibidem, idem*, p. 93-100.

intervenção e injeção de investimento para o efeito. Obviamente que isto implicará a adoção de medidas preventivas e de conservação, que passem tanto pela conservação e limpeza, como pela manutenção permanente e corretiva de eventuais avarias ou danos que se venham a verificar. Por fim, e enquanto órbita de todas as outras, ao equipamento deve também ver-se associada uma dimensão financeira, nos termos da qual, deve a entidade responsável pelo mesmo elaborar um orçamento geral e outro mais concreto, isto é, um que envolva o equipamento em si e todos os custos de utilização a ele inerentes, e outro que seja especificamente destinado para as atividades ou eventos que nele se venham a consumir.

De todo o modo, em qualquer um destes quatro aspetos referidos, a avaliação e o controlo a ser feito deve reger-se mediante indicadores técnico-desportivos, financeiros, sociais e organizacionais. *In concretum*, independentemente de entendermos que assim teve de o ser, no mundo do futebol, não descuramos a ideia de um “futebol mais tecnológico” para o qual caminhamos cada vez mais, pese embora seja facto notório que a modalidade se encontra cada vez mais enraizada nos costumes e hábitos culturais/desportivos de muitas pessoas<sup>242</sup>. Aliás, neste sentido, embora seja, em certa medida, de lamentar, o futebol, nos próximos tempos, caminhará neste sentido mais tecnológico ou não fosse uma pandemia<sup>243</sup> passível de “destruir” tamanho fenómeno desportivo. Futuramente, viver-se-ão tempos em que os equipamentos coletivos se ocuparão apenas dos seus principais figurinos, o que poderá em certa medida obrigar a uma reestruturação destes modelos de gestão a que temos vindo a aludir. Ainda assim, sempre se diga que lhes faltará a alma, a essência, os gritos de uma multidão de adeptos e simpatizantes da modalidade. Falamos de um futuro futebolístico incerto, esvaziados daquilo que é a sua verdadeira essência: o espetáculo desportivo carregado de uma energia contagiante por parte de todos os que contribuem para o mover.

Tristemente, embora seja completamente compreensível e necessário, o futebol do futuro será feito em estádios sem bancadas, onde a gestão do equipamento e da modalidade tornará ainda mais exigível todo o cumprimento destas regras acabadas de

---

<sup>242</sup> A experiência de um adepto num estádio de futebol, como recurso à tecnologia, pode transformar-se por completo, estabelecendo novas e vantajosas oportunidades para os agentes envolvidos no fenómeno desportivo. Para mais informações sobre a *tecnologia nos estádios de futebol* Cfr. PARTTEAM & OEMKIOSKS, *Estádios de Futebol do Futuro – A tecnologia nos Estádios de futebol*, disponível in <https://www.partteams.com/papers/Estadio%20Futebol%20do%20Futuro.pdf>, acedido em 27.05.2020.

<sup>243</sup> A chamada “Pandemia de *Covid-19*”, uma pandemia que se encontra em curso, sem precedentes e sem cenário futuro, que se caracteriza por ser uma doença respiratória aguda causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2).

explicar. Assim sendo, porque nada se deve sobrepor à saúde humana, da responsabilidade das entidades gestoras deste tipo de equipamentos exige-se ainda mais cautela, prudência e competência numa era que é (e continuará a ser!) de medo, incerteza e sem previsão futura.

## **1.2. A gestão desportiva dos Estádios de Futebol – as entidades que intermedeiam o fenómeno desportivo.**

Numa perspetiva económica, a renovação, a reforma ou construção de estádios, sejam públicos ou privados, deveria ser encarada como imprescindível uma vez que este tipo de instalação é também um produto de uma indústria que é o futebol que, como tal, obviamente influencia a atração dos consumidores face a outras atrações concorrentes a este espetáculo desportivo. Uma vez conhecidos os modelos que as entidades podem assumir na gestão de um determinado equipamento deste tipo, importa, antes de especificamente concretizarmos essa atividade e a forma como ela é levada a cabo no seio de um equipamento desportivo como o estádio de futebol, contextualizar algumas ideias.

Vimos já, num dos primeiros pontos desta dissertação que os estádios podem assumir uma de duas naturezas: ou ser de titularidade pública ou ser de titularidade particular. Obviamente que, esta distinção irá interferir com o modo como é feita a sua respetiva gestão. Se um determinado estádio é de natureza pública<sup>244</sup> ou de natureza particular – atualmente, inseridos numa SAD desportiva<sup>245</sup> -, a entidade responsável e a forma como a gestão será feita, naturalmente que será diferente. Ainda assim, não

---

<sup>244</sup> Do leque de estádios do Euro 2004, é o caso do Estádio Municipal de Braga, do Estádio Cidade de Coimbra, do Estádio Dr. Magalhães Pessoa (Leiria), do Estádio Municipal de Aveiro e do Estádio Intermunicipal do Algarve (Faro e Loulé). Ressalvar a ideia de que a gestão direta do Centro do Jamor, palco de uma das principais finais do futebol português – a Taça de Portugal -, é feita não por um município ou entidade particular, mas diretamente pelo Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P., Cfr. CENTRO NACIONAL DESPORTIVO DO JAMOR, *Espaços de emoções, encontro de gerações*, disponível in <http://jamor.ipdj.pt/index.php?lang=pt&s=white&pid=127&titl>, acedido em 27.05.2020.

<sup>245</sup> A este respeito, legalmente, o diploma que presidiu à criação das Sociedades Anónimas Desportivas (vulgarmente conhecidas pela sigla SAD's) foi o Decreto-Lei n.º 67/97, de 3 de Abril. Mais tarde, esta lei sofreu alterações, tendo sido complementada em três ocasiões: primeiro pela Lei n.º 107/97, de 16 de Setembro, depois pelo Decreto-Lei n.º 303/99, de 6 de Agosto, e finalmente pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março. No fundo, trata-se de uma legislação que procurou essencialmente aproximar a gestão do futebol profissional do estatuto jurídico das sociedades anónimas, embora com especificidades resultantes da atividade desportiva. Por outras palavras, e correndo o risco de um certo simplismo, a SAD funciona como uma empresa de desporto profissional. Cfr. CAVALEIRO, Diogo, *Clubes de futebol têm de passar a SAD ou a sociedades por quota antes da próxima época*, in *Jornal de Negócios*, disponível in [https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/desporto/detalhe/clubes\\_de\\_futebol\\_tem\\_de\\_passar\\_a\\_sad\\_ou\\_a\\_sociedades\\_por\\_quota\\_antes\\_da\\_proxima\\_epoca](https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/desporto/detalhe/clubes_de_futebol_tem_de_passar_a_sad_ou_a_sociedades_por_quota_antes_da_proxima_epoca), acedido em 27.05/2020.

obstante a diferente titularidade que pode ser assumida no equipamento, na respetiva gestão, quer do equipamento quer da modalidade, intervém praticamente as mesmas entidades.

Ora, em termos de organização prática, o estádio tornou-se uma unidade de negócio para o clube, porém, esta “máquina administrativa de fazer dinheiro” detém, por de trás, várias entidades que contribuem para o normal funcionamento da infraestrutura e da modalidade em si. Neste conspecto, antes de mais, importa deixar claro que tudo o que supra se vier a ensinar apenas diz respeito ao futebol profissional, isto é, ao futebol disputado na 1ª e 2ª Liga.

No seio do fenómeno futebolístico, as entidades participantes na gestão do futebol podem separar-se num bloco, no qual se têm, de um lado, as entidades diretamente relacionadas com a gestão do equipamento em si e tudo o que sobre ele incida, quer em matéria desportiva quer financeira; e, do outro, as entidades vocacionadas para a gestão do tipo de modalidade desportiva aqui em causa.

Em termos sucintos, e remetendo-nos só e apenas ao futebol profissional, no seio da organização estrutural e financeira dos estádios de futebol, importa conhecer o DL n.º 10/2013, de 25 de janeiro, nos termos do qual se encontra previsto o regime jurídico aplicável às sociedades anónimas desportivas ou sociedades unipessoais por quotas desportiva. Porém, nem sempre as sociedades desportivas se regeram por este decreto-lei. Em Portugal, as sociedades desportivas começaram por ser sociedades sob a forma anónima, tendo sido o seu regime criado pelo então DL n.º 67/97, de 3 de abril.

No quadro deste regime jurídico, criado na vigência da Lei de Bases do Sistema Desportivo<sup>246</sup>, foram constituídas pouco mais de três dezenas de sociedades desportivas, correspondendo a grande maioria à modalidade do futebol<sup>247</sup>. Todavia, com a entrada em vigor do DL n.º 10/2013, de 25 de janeiro, passou a ser exigível que os clubes de futebol passassem a ser sociedades anónimas desportivas ou sociedades unipessoais por quotas, sob pena de ao não fazê-lo poderem ser impedidos de participar em competições profissionais. Procedeu-se, assim, à reformulação do regime jurídico das sociedades desportivas impondo-se que a participação em competições desportivas profissionais se concretizasse sob a forma jurídica societária – extinguindo-se o chamado regime especial

---

<sup>246</sup> Aprovada pela Lei n.º 1/90, de 13 de janeiro e revogada pela Lei n.º 30/2004, de 21 de julho, entretanto já revogada pela Lei n.º 5/2007, de 16 de setembro, que estabelece a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto.

<sup>247</sup> Vide Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 10/2013, de 25 de janeiro.



de gestão -, passando então a admitir-se que as entidades desportivas de natureza associativa, ou aquelas que pretendessem construir *ex novo* uma sociedade desportiva, pudessem optar entre a constituição de uma sociedade anónima desportiva (SAD) ou de uma sociedade desportiva unipessoal por quotas ((SDUQ, Lda.).

Com isto, os clubes que ainda assim optassem por manter o estatuto de pessoa coletiva sem fins lucrativos – e que pretendessem participar em competições desportivas profissionais – passaram a estar sujeitos a um regime especial de gestão que prevê, essencialmente, um conjunto de regras mínimas que pretendem assegurar a indispensável transparência e rigor na respetiva gestão, de forma a penalizar os respetivos dirigentes<sup>248</sup>. No fundo, este decreto-lei procurou fazer com que os interesses, designadamente de natureza económica e que gravitam no desporto de alta competição, passassem a ser igualitários, esbatendo-se a desigualdade que existia essencialmente entre a 1ª e 2ª divisão do futebol profissional, colocando todos os que nelas participassem no exato patamar, com obrigações e deveres análogos, e facilidade nos acessos àquilo que, futebolisticamente falando, se tratam as “subidas e descidas”. Porém, não obstante tudo quanto se expendeu, a verdade é que, em termos tramitais, as sociedades desportivas continuam a ser subsidiariamente regidas pelas regras gerais aplicáveis às sociedades comerciais<sup>249</sup>, anónimas e também por quotas, conservando, naturalmente, todas as especificidades e exigências da atividade desportiva que constituiu o seu objeto<sup>250</sup>.

Em suma, em termos de gestão desportiva, a mesma é levada a cabo pelas ditas sociedades desportivas enquanto pessoa coletiva de direito privado, constituída sob a forma de sociedade unipessoal por quotas cujo objeto seja a participação numa ou mais modalidades, em competições desportivas, na promoção e organização de espetáculos desportivos e no fomento ou desenvolvimento de atividades relacionadas com a prática

---

<sup>248</sup> Em termos práticos, entendemos que, de certa maneira, este diploma legal procurou acabar ou, pelo menos apaziguar, o fenómeno da corrupção que é bem assente neste tipo de atividades. Porém, por não estar relacionado com o tema da presente dissertação, abstermo-nos de fazer comentários sobre esta matéria.

<sup>249</sup> Sobre isto *vide* ABREU, Coutinho de, *Curso de Direito Comercial*, Volume II, 5ª Edição, Reimp., Almedina, Coimbra, 2016, p. 87 e seguintes

<sup>250</sup> De entre as principais especificidades, destacamos as referentes ao capital social mínimo e à sua forma de realização. Nos termos do art.º 7.º/1 do DL n.º 10/2013, de 25 de janeiro, no momento da respetiva constituição, o valor mínimo do capital social das sociedades que participem nas competições profissionais de futebol não pode ser inferior a 1.000.000,00 € ou 250.000,00 € para as sociedades desportivas que participem na 1ª Liga, consoante adotem o tipo de sociedade anónima ou de sociedade unipessoal por quotas (alínea a)) ou de 200.000,00 € ou 50.000,00 €, para as sociedades desportivas que participem na 2ª Liga, consoante adotem o tipo de sociedade anónima ou sociedade unipessoal por quotas. Por outro lado, o mesmo decreto-lei veio permitir às Regiões Autónomas, aos municípios e as associações de municípios poderem subscrever até 50% do capital social, não podendo, em qualquer caso, tal participação exceder 50% dos capitais próprios – esta dupla limitação é uma novidade do referido diploma que visa controlar, financeiramente, a participação das entidades públicas nas sociedades desportivas.

desportiva da modalidade ou modalidades que estas sociedades têm por objeto. A este tipo de sociedades – que podem ser constituídas de raiz, por transformação de um clube desportivo ou pela personalização jurídica de uma equipa que participe ou pretenda participar em competições desportivas<sup>251</sup> - aplica-se, subsidiariamente, as normas que regulam as sociedades anónimas e por quotas<sup>252</sup>, pese embora a própria lei das SAD's indique no seu diploma legal as obrigações a que estão sujeitos em termos de estrutura e organização. Diferentemente, em termos de organigrama interno da própria SAD é da competência de cada uma delas estipular, a partir dos seus próprios estatutos, os órgãos que a devem integrar.

Posto isto, à parte da organização da infraestrutura, o futebol profissional, exercido dentro e fora das quatro linhas, é igualmente composto por outras entidades de extrema importância e imprescindíveis para a concretização do fenómeno desportivo. Além do papel dos municípios na parte do planeamento, e sem descortinar o concreto papel de cada uma delas, participam na organização e concretização de todo o fenómeno desportivo profissional outras entidades administrativas, tais como, a Federação Portuguesa de Futebol (FPF)<sup>253</sup>, a Liga Portuguesa de Futebol Profissional (LPFP)<sup>254</sup>, a Union of European Football Associations (UEFA)<sup>255</sup>, a International Federation of Association Football (FIFA)<sup>256</sup>, o Conselho de arbitragem e seus respetivos árbitros<sup>257</sup>, o

---

<sup>251</sup> Vide artigo 3.º e seguintes do DL n.º 10/2013, de 25 de janeiro.

<sup>252</sup> Vide artigo 5.º/1 do DL n.º 10/2013.

<sup>253</sup> É o órgão máximo que rege o futebol em Portugal. A federação foi formada em 1914, como União Portuguesa de Futebol (UPF), pelas três associações regionais existentes em Lisboa, Portalegre e Porto, antes de adotar, em 1926, o seu nome atual, encontrando-se atualmente sediada na cidade de Oeiras.

<sup>254</sup> Também conhecida por “Liga de Portugal”, é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que se rege pelo disposto nos seus Estatutos e Regulamentos e na demais legislação aplicável. É a entidade competente pela elaboração e aprovação, em todas as épocas, do regulamento das competições do futebol profissional, isto é, da Liga Nos (para a 1ª liga), da Liga Pro (para a 2ª liga) e da Allianz CUP (para a 1ª e 2ª Liga). Cfr. Liga Portugal, *Apresentação*, disponível em <https://www.ligaportugal.pt/pt/paginas/conteudos/apresentacao-da-liga/>, acessado em 11.06.2020.

<sup>255</sup> Trata-se do órgão administrativo da associação de futebol, futsal e futebol de praia na Europa, embora vários Estados membros estejam localizados principalmente na Ásia. Não obstante estar inserida na Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA) é a principal organização planetária, no que diz respeito à estruturação do modelo competitivo transnacional (na Europa). Fora da Europa, existem mais cinco confederações continentais: a CONMEBOL (para a América do Sul), a CONCACAF (para a América do Norte, América Central e Caraíbas), a AFC (para a Ásia), a CAF (para a África) e a OFC (para a Oceânia). Para mais informações sobre UEFA cfr. NEVES, Filipe Revez, *Futebol Europeu. Que futuro?*, 1ª Ed., Sportnomics, Lisboa, 2013, p. 21-35.

<sup>256</sup> A FIFA – em português, Federação Internacional de Futebol Associado - é a autoridade suprema do futebol mundial. É uma instituição que tem como principal objetivo a promoção e o desenvolvimento do jogo de futebol em todo o mundo, sendo a guardiã dos regulamentos de jogo. Cfr. NEVES, Filipe Revez, *Futebol Europeu, Que Futuro?*(...), p. 28 e 29.

<sup>257</sup> O Conselho de Arbitragem é composto por onze membros: um Presidente, três vice-presidentes e sete vogais com qualificações específicas do setor da arbitragem, preferencialmente árbitros licenciados. Por este, são nomeados os árbitros que, posteriormente, irão ser responsáveis pela arbitragem do jogo dentro das quatro linhas, sendo certo que, regra geral, as nomeações são feitas por sorteio.

IPDJ, I.P.<sup>258</sup>, as forças de segurança pública<sup>259</sup> e, em alguns estádios, empresas de segurança privada. Claro que, além destes, o futebol é ainda contemplado por todo o plantel e staff técnico, bem como demais entidades, normalmente funcionários do próprio clube, que ajudam a liderar, dentro e fora de campo, tudo o que for preciso para a realização dos jogos. E, para torná-lo ainda mais simbólico, os adeptos, simpatizantes, apaixonados pelo clube e pela modalidade, e a comunicação social.

À parte de todas estas entidades e órgãos, destacamos ainda a importância do Tribunal Arbitral do Desporto (doravante TAD) nesta matéria. O TAD, criado pela Assembleia da República, em 2013, trata-se de uma entidade jurisdicional independente dos órgãos da AP do desporto e dos organismos que integram o sistema desportivo, dispondo de autonomia administrativa e financeira, gozando de jurisdição plena em matéria de facto e de Direito nos julgamentos das impugnações e recursos que lhe são submetidos nos termos da Lei do TAD<sup>260</sup>. É, pois, um tribunal com competência específica para administrar a justiça relativamente a litígios que relevam no ordenamento jurídico desportivo ou relacionadas com a prática do desporto<sup>261</sup>.

Assim, é fácil de entender que este fenómeno, que cada vez mais vai tendo uma adesão em massa, não se concretiza apenas com uma bola, quatro árbitros e vinte e dois jogadores em campo. Hoje em dia, um clube de futebol é muito mais do que um tradicional clube do século XX, é uma organização complexa com um conjunto de gestores competentes que procuram gerir o clube, visando, acima de tudo, o lucro. Nesse sentido, aquilo a que muitos apelidam de “clube-empresa”, uma marca forte, emotiva, distintiva e agregadora, que se faz de “dentro para fora” das quatro linhas,

---

<sup>258</sup> O IPDJ, I.P., além de assumir funções no que diz respeito à conceção e planeamento do equipamento desportivo, intervém ainda, já numa fase pós-construção, no que toca à fiscalização e segurança na utilização do equipamento desportivo. Nos termos do Regulamento das Competições Profissionais, alterado e aprovado todos os anos para a época em vigor, estabelece-se no Capítulo V (“Condições técnicas e de segurança nos estádios”) e no Anexo IV (“Regulamento das Infraestruturas e condições técnicas e de segurança dos estádios de futebol”) todas as normas de segurança que os estádios têm de obedecer quando da sua respetiva utilização, não obstante existir um decreto-lei próprio nesse sentido – o Decreto-Regulamentar n.º 10/2001, de 7 de junho. Compete, pois, ao IPDJ, I.P., as fiscalizações ao equipamento por forma a garantir-se que o acesso e utilização do mesmo é feito cumprindo-se todas as normas e protocolos previstos para os equipamentos destinados ao espetáculo desportivo. Curiosamente, em tempos pandémicos como os que atualmente vivemos, além do IPDJ, I.P., tem sido solicitada também a intervenção da Direção Geral de Saúde para que pudesse ser avaliada as condições de segurança e higiene para o retomar do campeonato da primeira divisão.

<sup>259</sup> Falamos aqui, essencialmente, da PSP e dos Grupos de Operações Especiais (que são essencialmente destacados para os jogos de alto risco), responsáveis pela segurança entre adeptos que se deslocam ao equipamento para assistir ao espetáculo desportivo.

<sup>260</sup> Aprovada pela Lei n.º 74/2013, de 6 de setembro, com a redação dada pela Lei n.º 33/2014, de 16 de junho.

<sup>261</sup> Para mais informações sobre o *Tribunal Arbitral do Desporto* vide <https://www.tribunalarbitraldesporto.pt/>, acedido em 11.06.2020.

inevitavelmente, exigirá o rigor e a colaboração de todas estas entidades e órgãos, desde a conceção do equipamento até à e durante toda a sua gestão.

## **2. Os “Estádios do Euro 2004” - algumas das questões urbanísticas suscitadas a par da sua construção.**

Analisada toda a parte teórica referente à noção, tipologia e ciclo de vida dos estádios de futebol, bem como da forma como o seu planeamento em termos urbanístico-desportivos deve ser feita, a título meramente exemplificativo e na tentativa de justificar a importância de todas as temáticas que temos vindo a abordar, procederemos, por último, a uma breve análise sobre as questões, essencialmente de cariz urbanístico e financeiro, suscitadas a quando da construção *ex novo* ou da reabilitação de alguns dos Estádios conhecidos como “Estádios do Euro 2004”<sup>262</sup>.

Antes de mais, dar nota de que, para o Euro 2004, foram construídos de raiz em Portugal oito Estádios: o Estádio Municipal de Braga, o Estádio do Dragão, o Estádio Municipal de Aveiro, o Estádio Dr. Magalhães Pessoa, o Estádio de José Alvalade XXI, o Estádio da Luz e o Estádio Intermunicipal do Algarve. Existiram igualmente outros três Estádios que foram remodelados para o efeito: o Estádio do Bessa, o Estádio Cidade de Coimbra e o Estádio Dom Afonso Henriques.

De seguida, serão apresentadas as características gerais de todos eles, pretendendo-se sistematizar em relação a alguns deles certas questões financeiras e urbanísticas que foram suscitadas, individualmente em cada um, e que foram motivo de manchete nos jornais, em 2010, especialmente aqueles em que a gestão é assumida municipalmente. As restantes características, que foram definidas no Decreto-regulamentar n.º 10/2001, de 7 de junho, são características mínimas para o seu funcionamento, em especial definidas pela UEFA, por isso são comuns a todos os Estádios em estudo.

Do leque de estádios do Euro 2004, os estádios do Sporting, Benfica e FC Porto já sopraram as velas dos 15 anos de existência, um número redondo e marcante. No entanto, Portugal recebeu outras infraestruturas desportivas, mais ou menos na mesma altura, e em vários pontos do país, havendo alguns que estão a ter uma utilização regular por parte de clubes que competem na 1ª Liga de futebol – são os casos do Municipal de

---

<sup>262</sup> Convém lembrar que o Euro 2004 não foi nem um projeto do futebol, nem um projeto de várias Câmaras Municipais, mais ou menos voluntaristas, mas antes um projeto definido como um projeto nacional, que foi assumido pelo Governo legítimo do país e com um largo consenso político e social.

Braga, casa do Sporting Clube de Braga, do D. Afonso Henriques, onde joga o Vitória de Guimarães, e o do Bessa, onde mora o Boavista. Para além destes estádios foram construídos de raiz e remodelados outros quatro: o Estádio Intermunicipal do Algarve (que abrange o município de Loulé e de Faro), o Estádio Dr. Magalhães Pessoa, em Leiria, o Estádio Municipal de Aveiro e o Estádio Cidade de Coimbra.

Após a execução de todos estes Estádios, têm vindo a aparecer notícias da dificuldade de manutenção dos espaços e dificuldades na rentabilização dos respetivos recintos tendo em conta o investimento inicial. As maiores dificuldades são manifestadas, em especial, pelas autarquias que gerem estas estruturas, pese embora também as SAD'S desportivas apresentem igualmente uma pesada fatura de manutenção. Não há, ou pelo menos não houve até agora, soluções para rentabilizar os recintos, de forma a cobrir as despesas que a sua construção gerou. Todas as autarquias têm um pesado fardo anual e nenhuma encontrou “a cereja no topo do bolo”. Um olha e ambicionam implementar um serviço de comércio à semelhança do Estádio Cidade de Coimbra, outras em conseguir vender o nome do estádio como CM de Braga. Por outro lado, se umas (como Leiria) lamentam que o recinto tenha sido construído no centro da cidade, sem espaço para edificar mais equipamentos desportivos à volta, outras (como Braga e Aveiro) deparam-se com críticas da população, porque os Estádios estão fora da cidade, o que dificulta os acessos a essencialmente alguns dos seus municípios. Já para não falar, de que no Algarve construiu-se um estádio que lamentavelmente não tem uma equipa da primeira liga a utilizar o seu recinto. Mas, concretizando tudo isto, no nosso trabalho, além do Estádio Cidade de Coimbra a que já aludimos num dos pontos anteriores, incidiremos de seguida apenas a nossa atenção em outros cinco dos dez conhecidos e intitulados “estádios do Euro”. Vejamos.

### **2.1. O Estádio do Sport Lisboa e Benfica**

O Estádio do Sport Lisboa e Benfica, ou também designado Estádio da Luz, é um estádio de futebol, localizado na cidade de Lisboa, foi construído *ex novo*, com capacidade para 65 647 mil espetadores. No âmbito da realização do Campeonato Europeu de Futebol, em 2004, procedeu-se à demolição do antigo Estádio da Luz e construiu-se a nova Catedral, juntamente com dois pavilhões gimnodesportivos e um complexo de piscinas, em local adjacente, tendo este sido, inclusivamente, palco da final da Liga dos Campeões. A par disso, três anos depois, inaugurou, no Seixal, o local que alberga o Caixa Futebol Campus.

Embora a direção do clube tivesse já anteriormente decidido avançar com a modernização do antigo estádio, acabou por entender ser mais compensatório a opção pela construção de um novo equipamento coletivo do que propriamente a reabilitação do anterior. No entanto, a demolição do antigo e a adjudicação da obra para a construção do novo foram sujeitas à aprovação pelos sócios do clube, o que atrasou em larga medida todo o processo, fazendo com que o projeto fosse aprovado no último dia permitido e a sua construção arrancasse no último dia possível<sup>263</sup>.

No âmbito da construção deste estádio, as questões urbanísticas essencialmente suscitadas reduziram-se à área de loteamento dos terrenos em área designada por Urbanização Norte do Sport Lisboa e Benfica.<sup>264</sup> Acontece que, em 1969, a CM de Lisboa vendeu ao Sport Lisboa e Benfica (doravante designado por SLB) duas parcelas de terreno confinantes e exclusivamente destinadas à edificação da sede do clube e à construção do estádio, de campos de jogos e arruamentos, tendo sido admitida na escritura a possibilidade de nessas mesmas parcelas se poderem instaurar outros tipos de usos. Em contrapartida, o SLB doou à CM de Lisboa um prédio, sito em Lisboa, e uma determinada quantia monetária, pelo que qualquer aumento de área de construção que a CM autorizasse, e que não se destinasse a instalações desportivas, ficaria sujeita ao pagamento de uma compensação. Mais tarde, a CML emitiu o Alvará de Loteamento n.º 15/89, onde consignou que os lotes que titulava se destinavam somente a habitação. Em 2001, a Sociedade Construtora de Pavilhões, Lda., requereu àquela a aprovação do projeto de arquitetura e o licenciamento da construção de um edifício a implantar no Lote 11 do referido alvará. Nestes termos, os serviços camarários, em 2002, procederam à elaboração de uma informação sobre o pedido no qual concluíram que “o presente processo, referente à construção nova de um edifício destinado a escritórios, a localizar em área designada por Urbanização Norte do Sport Lisboa e Benfica, se encontrava sujeita a autorização administrativa, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 555/99, e não a licença administrativa solicitada pela requerente”. Com efeito, verificou-se uma discrepância entre os usos propostos no requerimento levado a cabo pela Sociedade Construtora de Pavilhões, Lda., e os consignados no alvará, isto porque a CML, como

---

<sup>263</sup> Recentemente, foi noticiado que, por decisão de uma reunião com sócios do clube, o Estádio irá sofrer novas obras de modernização, essencialmente centradas na iluminação (a implementação de luzes LED mais eficientes e ecológicas) e o reforço da rede dos telemóveis e do acesso à Internet em dias de jogo. Cfr. Jornal Record, *Modernização do Estádio da Luz vai avançar*, disponível in <https://www.record.pt/futebol/futebol-nacional/liga-nos/benfica/detalhe/modernizacao-do-estadio-da-luz-vai-avancar>, acedido em 08.06.2020.

<sup>264</sup> Constante do Parecer n.º 10/2010, de 1 de julho, da Procuradoria-Geral da República.

vimos, emitiu-o prevendo que os lotes se destinavam à edificação de prédios para habitação e não para a construção de edifícios destinados a escritórios, como pretendia a sociedade. Nesse sentido, e uma vez indeferida tal pretensão, a sociedade veio posteriormente requerer à CML, ao abrigo do disposto no artigo 148.º do CPA, a *retificação do erro material* existente no alvará de loteamento de modo a que se alterassem os usos previstos para «escritórios e serviços». Sobre isto, depois de solicitados vários pareceres a diversas entidades<sup>265</sup>, a CML, em 2003, emitiu um despacho de retificação nos termos do qual retificou o alvará na parte respetiva aos usos passando a consignar que “onde por lapso se referiu que os lotes se destinam à edificação de prédios de habitação deverá constar que os Lotes se destinam à construção de prédios de habitação, com exceção do Lote 11 que se destina à atividade terciária”. Posto isto, é aprovado o respetivo projeto de arquitetura, sendo mais tarde, em 2008, deferido o pedido de licenciamento de uma construção no Lote 11.

De verdade, em termos urbanísticos, as questões que aqui se foram esbatendo foram as de saber se, por um lado, a CML deveria tratar o caso enquanto um “erro material do alvará”, nos termos do art.º 148.º do CPA<sup>266</sup>, ou, se, por outro lado, se justificaria o recurso a um procedimento de alteração do alvará previsto no artigo 27.º do RJUE.

Por entendimento da PGR, mediante parecer (Parecer n.º 10/2010) e perante tudo o que demais foi exposto, considerou que não se encontravam preenchidos os pressupostos objetivos aptos a justificar a retificação do alvará de loteamento operada por despacho da vereadora da CML. Isto porque, considerou que a sua decisão não teve por base a contradição entre o que a autoridade administrativa quis manifestar e o que efetivamente manifestou através do ato administrativo, como aliás dita o art.º 148.º do CPA, mas antes com base nos elementos de facto que se retiram das conclusões preliminares de todas as entidades solicitadas. Aliás, considerou até afigurar-se de difícil compreensão que o pretense lapso ou erro material “não tenha sido detetado e retificado

---

<sup>265</sup> Nomeadamente à Comissão da Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT) – que conclui que “o procedimento utilizado, de retificação ao alvará, carece de adequação, sendo de duvidosa legalidade”-, ao Senhor Provedor de Justiça – que considerou que “o ato de retificação ao alvará padece do vício de invalidez ou, mesmo, de inexistência jurídica”-, e à própria Divisão de Assessoria Jurídica do Urbanismo da CML.

<sup>266</sup> “Um ato administrativo padece de *erro grosseiro, evidente* ou *manifesto* quando é facilmente reconhecível uma contradição entre o que a autoridade administrativa quis manifestar e o que efetivamente manifestou através do ato administrativo”. Cfr. OLIVEIRA, Mário Esteves, GONÇALVES, Pedro Costa, AMORIM, João Pacheco de, colab. Rodrigo Esteves de Oliveira., *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2ª. Edição, 7ª reimp. da ed. de 1997, Coimbra, Almedina, 2007, p. 696. Assim, só haverá lugar à retificação, ao abrigo deste regime, se o erro for *manifesto* pois, não o sendo, terá de seguir-se o regime geral da modificação ou da revogação dos atos administrativos.

no momento de uma primeira e própria retificação, no exato momento em que se detetaram os lapsos concernentes à descrição predial do lote 11 da designada urbanização do Sport Lisboa e Benfica”. Desta forma, considerou que tal ato consubstanciava uma verdadeira alteração da licença de loteamento titulada por aquele alvará, o que a nós nos parece verdadeiramente resolver a questão, até pelo supra mencionado no art.º 27.º/2 do RJUE, que diz que a “alteração da licença de operação de loteamento é precedida de discussão pública (...) salvo se houver consentimento escrito dos proprietários de todos os lotes constantes de alvará (...)”<sup>267</sup>, o que não aconteceu *in casu*.

## 2.2. O Estádio do Dragão

O Estádio do Dragão é um estádio de futebol, localizado na cidade do Porto, atualmente propriedade do FC Porto, que foi construído também *ex novo* para o âmbito de realização do Euro 2004. Inaugurado a 16 de novembro de 2003, e com capacidade para 50 033 espetadores, também foi palco de alguns dos jogos para o Euro 2004 e, no transato ano, para a Liga das Nações da UEFA 2019. Este Estádio foi construído para substituir o antigo Estádio das Antas, tendo sido um dos estádios que teve uma construção conturbada que levou a sucessivas paragens na obra e adiamentos. Contudo, no âmbito da concretização do Campeonato da Europa de 2004 foi eleito, por uma delegação constituída por empresários, arquitetos, representantes de clubes, do setor da construção e de vários governos, como o “mais bonito, harmonioso e interessante” e um caso “a copiar” no Brasil. Por outro lado, é um clube que não tem um centro de treinos próprio, como o “Caixa Futebol Campus” do Benfica, pelo que a Câmara Municipal de Gaia, para o efeito, construiu e cedeu, através de um contrato programa, ao Futebol Clube do Porto por um período de 50 anos, o seu Centro de Treinos e Formação Desportiva Olival/Crestuma.

Em termos breves, dar apenas conta de que a principal questão urbanística prendeu-se com a elaboração de um plano de pormenor<sup>268</sup> associado a um reparcelamento<sup>269</sup>, tendo sido o primeiro exemplo que se realizou no país, com todas as

---

<sup>267</sup> Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 346-347.

<sup>268</sup> Aprovado por deliberação da Assembleia Municipal do Porto, de 29.04.2002, e publicado pela Declaração n.º 236/2002 (2ª Série), da Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, no Diário da República, II Série, n.º 173, de 29.07.2002.

<sup>269</sup> Trata-se de uma operação urbanística de transformação fundiária que ocorre sempre que “estejam em causa vários prédios sobre os quais se pretende efetuar uma alteração da respetiva configuração com vista à criação de lotes, isto é, de novos prédios destinados a edificação urbana e parcelas para espaços verdes, equipamentos ou infraestruturas”. Para mais desenvolvimentos sobre *reparcelamentos urbanos* Cfr.



implicações que daí advêm. Esta operação foi bastante complexa não só porque envolveu quarenta e cinco proprietários de terreno, mas também porque a massa de concentração não coincidiu com a massa de distribuição, os novos lotes criados não correspondiam às parcelas ou prédios originários e, para além de tudo isto, existiam cerca de quinze arrendatários. Do ponto de vista da sua execução, somente dez dos proprietários quiseram cooperar tendo, por isso, sido adotada para com os outros a *imposição administrativa*, o que tornou ainda mais longínquo todo o processo. Daí resultou que quinze dos proprietários foram integrados na operação de reparcelamento, dezassete foram objeto de declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação e treze cederam os seus terrenos pela via do direito privado<sup>270</sup>. Ainda assim, esta matéria é uma matéria que foi muito discutida nos tribunais, e ainda o é, pelo que, a título de curiosidade, há cerca de um ano foram anuladas pelo STA, duas expropriações efetuadas ao abrigo do Plano de Pormenor das Antas, em 2002, depois de terem sido dadas, há 16 anos, como “imprescindíveis à sua execução e de terem sido efetuadas com caráter de urgência”<sup>271</sup>. Para além destas, encontram-se mais dois processos a correr nos tribunais administrativos relacionados com este plano de pormenor, nomeadamente, no que concerne a um pedido de ilegalidade do PPA e outro referente a uma queixa, apresentada por uma família, relativa à venda do Estádio das Antas<sup>272</sup>.

### **2.3. O Estádio José Alvalade XXI**

O Estádio José Alvalade XXI é um estádio de futebol, também construído *ex novo* para o Euro 2004, pertencente ao Sporting Clube de Portugal. Inaugurado a 6 de agosto de 2003, está enquadrado no complexo Alvalade XXI, tendo sido o primeiro estádio português a receber as 5 estrelas da UEFA. Em 2003, demoliu-se o anterior Estádio José Alvalade e construiu-se o novo, embora a sua construção não tenha tido como propósito o Euro 2004 por ser algo que a Administração do Clube tinha já intenções de fazer para a ele poder associar-se um Centro de Treino e de Formação de Jogadores. Assim, foi

---

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, Almedina, 2009, p. 85 e seguintes.

<sup>270</sup> Para mais desenvolvimentos sobre o Plano de Pormenor do Estádio do Dragão Cfr. QUELHAS, Rui in *Estádios do Euro 2004*, p. 261- 270 e SALGADO, Manuel, *O projeto urbano das Antas*, Porto, 2005.

<sup>271</sup> MANDIM, David, in Diário de Notícias, *Duas expropriações do Plano de Pormenor das Antas foram anuladas*, Op. Cit., disponível in <https://www.dn.pt/portugal/duas-expropriacoes-do-plano-de-pormenor-das-antas-foram-anuladas-9415614.html>, acedido em 09.06.2020.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 3.

também construído, em 2002, a Academia do Sporting, em Alcochete, que acabou por servir de Centro de Estádio à Seleção Portuguesa durante toda aquela competição.

Com treze hectares e meio de perímetro urbano, um dos perímetros mais pequenos de todos os estádios que foram construídos, a SAD do Sporting teve que, a certa altura, mandar demolir  $\frac{1}{4}$  do Estádio, para ter espaço para prosseguir com as obras do novo Estádio, algo que não levantou quaisquer problemas. Em relação à Academia, a infraestrutura passou a ocupar uma herdade, com vinte e cinco hectares, numa zona de floresta, onde apenas cinquenta por cento dessa área teria sido intervencionada, sendo que apenas doze hectares e meio foram efetivamente ocupados com edifícios, campos de relva natural e sintética, arruamentos e parqueamentos.

A principal preocupação aquando da decisão de implementar o Estádio José Alvalade foi a requalificação urbana da zona de intervenção, melhorar as vias de comunicação (nomeadamente a construção de um túnel de ligação da Rua Professor Fernando da Fonseca à Avenida Padre Cruz, uma rotunda de ligação à via nascente e uma nova estação de Metro) e fazer nascer novos edifícios, para outros tipos de usos, no espaço do anterior estádio.

Um dos principais problemas levantados na construção desta obra, que se arrastou durante mais de uma década, prendeu-se com a questão do loteamento dos terrenos do antigo Estádio de Alvalade, nomeadamente com questões de cedência de parcelas de terreno e licenciamento de uma operação de loteamento nos terrenos aprovados em reunião da Câmara Municipal de Lisboa, em setembro de 2007<sup>273</sup>. Daqui, o SCP e a CML procuraram chegar a um acordo com o objetivo de resolver o diferendo entre o clube e autarquia, algo que foi conseguido, a 6 de setembro de 2007, embora o SCP tivesse de esperar pela aprovação do projeto de loteamento e pela decisão de um Tribunal Arbitral, nomeado para o efeito, que teve até ao dia 31 de março de 2008 para se pronunciar. Em causa, estaria o loteamento dos terrenos do SCP, nomeadamente a cedência de parcelas para áreas verdes e uma autorização para construir em mais de 29 mil metros quadrados.

Em Setembro de 2008, o Tribunal viria então a decidir que o SCP teria direito a 29 mil metros quadrados edificáveis, como sempre alegou, bem como à não obrigatoriedade de o clube ter de ceder terreno para espaços verdes. Nesse protocolo estava previsto o Plano de Pormenor Alvalade XXI, contemplando a instalação do

---

<sup>273</sup> In O Relvado, *Sporting e Câmara Municipal de Lisboa assinam acordo*, disponível in <http://relvado.aeiou.pt/sporting/sporting-camaramunicipal-lisboa-assinamacordo>, acedido em 12.06.2020.

pavilhão, com uma área de implantação de 4500 metros quadrados e uma área de construção de uso desportivo de 9000 metros quadrados. Em contrapartida, o SCP reconheceu que o valor de compensação desses 9000 metros quadrados é de três milhões de euros e cedeu à CML parte da parcela, para utilização como «espaço público verde». Esses três milhões foram assim descontados no valor dos 29 mil metros quadrados, avaliados em 21 milhões de euros, razão pela qual a autarquia teve de pagar ao SCP 18 milhões, de forma faseada até 2013<sup>274</sup>. Para além disto, já no momento de construção do Estádio, houve uma errada afixação de dois grandes *placards* que roubaram cerca de 600 lugares sentados dentro do Estádio. O Sporting Clube de Portugal ainda tentou remediar a situação, algo que não foi conseguido, o que levou a, remediavelmente, oferecer e destinar esses mesmos lugares à ACAPO – Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal.

#### **2.4. O Estádio Municipal de Braga**

O Estádio Municipal de Braga é um estádio de futebol, construído *ex novo* para o Euro 2004, inserido junto ao parque urbano implantado na encosta do Monte Castro, na periferia da área urbana de Braga, virado para o vale do Rio Cávado. Foi um Estádio contemplado com o Prémio Secil, em 2004, na categoria de Arquitetura, e em 2005, na categoria de Engenharia Civil<sup>275</sup>.

Enquanto oportunidade para a demonstração da capacidade técnica e organizativa do país e da cidade de Braga, o Município avançou para a construção de um novo estádio que foi financiado pelo Estado Português, naquela altura, em um milhão e meio de contos, embora o Município tenha devolvido quase todo esse dinheiro àquela em sede de pagamento do IVA. A par da construção deste estádio, a CM de Braga tinha a intenção de construir um *Retail Park*, algo que não chegou a acontecer, uma vez que querendo fazer-se do Estádio Municipal de Braga uma “espécie de ícone da modernidade da cidade de Braga”<sup>276</sup>, não faria sentido torná-lo numa zona de comércio ou numa zona densamente povoada, embora se tratem de usos compatíveis ainda que distintos entre si.

---

<sup>274</sup> In RTP Desporto, *Autarquia e Sporting assinam acordo de 18 milhões de Euros*, disponível in [https://www.rtp.pt/noticias/sporting/sporting-autarquia-e-clube-assinam-acordo-de-18-milhoes-de-euros\\_a423558](https://www.rtp.pt/noticias/sporting/sporting-autarquia-e-clube-assinam-acordo-de-18-milhoes-de-euros_a423558), acessado em 14.06.2020.

<sup>275</sup> Para mais informações sobre o *Estádio Municipal de Braga* Cfr. FERNANDES, Fátima, *O Estádio Municipal de Braga de Eduardo Souto Moura*, coord. ed. Rita Vanez, 1ª Edição, Porto, Civilização, 2007.

<sup>276</sup> ALPOIM, Nuno, *Os Estádios do Euro (...)*, *Op. Cit.*, p. 232.

Ora, este equipamento coletivo, inserido num parque urbano de 55 hectares, levantou algumas questões em termos de ordenamento territorial e planificação desportiva uma vez que o PDM, elaborado em 1990, previa a sua implementação na parte norte da Cidade de Braga, quando a maior parte dos equipamentos de lazer e dos equipamentos desportivos se encontravam na parte sul. Porém, depois de vários esforços, na tentativa de haver um equilíbrio na distribuição dos equipamentos, deixou-se implementar o estádio no Parque Norte e, em alternativa, construir-se-iam várias infraestruturas rodoviárias (a partir da principal autoestrada Porto-Braga) que permitissem o rápido acesso ao Parque Norte da Cidade. Contudo, este Parque Norte encontrava-se inserido numa estratégia de renovação urbana e acontece que entre a parte Norte e a cidade de Braga, na zona adjacente, havia uma série de freguesias periurbanas, que a CMB entendia ser necessário “coser com o casco urbano”<sup>277</sup>. Para isso, criou o Plano de Pormenor de Real Dume no sentido de colmatar, em termos urbanos, a ligação entre aquelas freguesias, algo que não estaria planeado no PDM do Parque Urbano da Zona Norte, onde se pretendia implementar o estádio. Com estes dois planos de Pormenor, a cidade passaria a ter um “casco urbano muito mais bem organizado”<sup>278</sup>.

O segundo problema levantado aquando da construção prendeu-se com a intenção da CMB querer colocar o respetivo estádio no fundo de uma pedreira, algo que não seria aparentemente fácil, por acarretar problemas geotécnicos, levando a que fossem feitas imensas sondagens geológicas para aferir da segurança futura do estádio. Nestes termos, resultados favoráveis permitiram que o estádio pudesse ser ali mesmo instalado, dando-se portanto início às respetivas obras de construção.

Atualmente, o Estádio Municipal de Braga, casa do Sporting Clube de Braga, funciona em pleno, embora se levantem muitas questões de cariz administrativo e financeiro. A verdade é que este estádio, embora pertença ao Município e tenha obtido financiamento por parte do Estado, o mesmo impõe à CM de Braga encargos anuais de mais de 13 milhões de euros, quer para efeitos de pagamento do mesmo, quer para pagamento à sociedade que trata dos relvados e equipamentos desportivos. Em detrimento disto, após as legislativas de outubro de 2019, a CMB vai fazer um referendo local para apurar das opiniões dos munícipes quanto à aceitação da venda do estádio, uma vez que as suas contas se encontram neste momento penhoradas pelo consórcio que construiu o

---

<sup>277</sup> *Idem*, p. 239.

<sup>278</sup> *Idem*, p. 239.

mítico “Estádio da Pedreira”<sup>279</sup>. Com a venda, a CMB estancará o fluxo das verbas para pagar o custo da construção do Estádio, que custou 165 milhões de euros e dos quais estão em dívida cerca de 30 milhões, e permitirá investir na recuperação integral do Estádio 1.º de maio, o que seria uma alternativa para alojar o Sporting Clube de Braga. Apesar de haver já diversas propostas de compra, as mesmas ficam muito aquém daquilo que a CM precisa para “matar dois coelhos de uma cajadada só”.<sup>280</sup>

## 2.5. O Estádio Municipal de Aveiro

O Estádio Municipal de Aveiro, inaugurado a 15 de Novembro de 2003, localiza-se nos arredores da cidade de Aveiro, sendo da exclusiva propriedade da EMA, EM, empresa municipal detida a 100% pela Câmara Municipal de Aveiro, e é utilizado pelo Sport Clube Beira Mar, desde a altura da sua construção, substituindo assim o Estádio Mário Duarte, antiga "casa" do clube aveirense. Construído *ex novo*, foi também palco do Campeonato Europeu de Futebol de 2004. Um nome vincado no futebol português mas que anda na “mó de baixo” desde 2013, caindo para a 2ª Liga e depois para as competições semiprofissionais, onde atualmente se encontra, o seu insucesso desportivo alia-se essencialmente a problemas financeiros, não tendo manifestado grandes questões urbanísticas a par da sua construção. Em detrimento disso, embora tenha rececionado diversos eventos desportivos, a SAD foi à falência e o clube também esteve perto disso à medida que a autarquia tinha obrigações financeiras a cumprir com o Estádio.

Para além da forma de financiamento, aquando da construção deste, também a própria manutenção é algo polémico no seio dos decisores políticos da CM de Aveiro, até pelo facto de cada aveirense pagar 32 euros (por ano) para um acordo de financiamento do estádio, através de fundos imobiliários, que perfaz um total de 3 milhões e meio de euros por ano. Isto é algo que não foi, nem é, bem aceite por várias vozes em Aveiro, pelo que, em 2009, levantou-se a hipótese, em Assembleia Municipal, de se proceder à demolição do Estádio, substituindo-se por um menor<sup>281</sup>. Contudo, não passou do papel.

A verdade é que, nada foi feito até então e, atualmente, o Beira-Mar joga maioritariamente no Estádio Mário Duarte, de dimensões bem mais reduzidas e

---

<sup>279</sup> Jornal O Jogo, “Queremos concretizar a venda do Estádio Municipal de Braga, afirma Ricardo Rio”, disponível in <https://www.ojogo.pt/futebol/1a-liga/braga/noticias/queremos-concretizar-a-venda-do-estadio-municipal-de-braga-afirma-ricardo-rio-10564792.html>, acedido em 15.06.2020.

<sup>280</sup> Para mais desenvolvimentos sobre o *Estádio Municipal de Braga* cfr. Nuno ALPOIM, in “Os Estádios do Euro”, p. 231- 252; e Fátima FERNANDES, in “O Estádio Municipal de Braga de Eduardo Souto Moura”, coord. ed. Rita Vanez, 1ª Edição, Porto, Civilização, 2007.

<sup>281</sup> Júlio ALMEIDA, in *Diário de Notícias*, “Aveiro discute demolição do estádio”, 16.10.2009.

localizado no centro da cidade, ficando o “mono” do Estádio Municipal de Aveiro a deteriorar-se, quando em certa medida poderia ser alcançada alguma rentabilidade financeira com o espaço, utilizando-o, por exemplo, para outras ações de uso social, com escolas e outras instituições educativas, ou mesmo eventos públicos sociais. Num plano “mais drástico”, poderia até conseguir-se, com isso e em parte, implementar no estádio o comércio local e habitação especializada, à semelhança do que se fez com o Estádio Cidade de Coimbra, sobretudo quando se trata de um espaço que está para lá do centro da cidade e que já por si se localiza num sítio com pouca azafama.

## Conclusão

Por tudo o que foi exposto ao longo de toda a nossa explanação, não poderíamos concluir este trabalho de outra forma que não fosse a de sublinhar, uma vez mais, a importância que os instrumentos de gestão territorial acarretam para um adequado e eficaz planeamento urbanístico, *in casu* dos equipamentos desportivos, de um “planeamento urbanístico-desportivo” do território.

No fundo, quer-se com isto dizer que por detrás de uma infraestrutura, organizada, dinâmica e que tem como público-alvo os seus munícipes/utentes, existe todo um trabalho de planeamento que é assegurado pelas Câmaras Municipais, em colaboração com demais entidades administrativas que, cooperativamente, se mobilizam para a conceção de um projeto, que deverá cumprir determinados requisitos e que tem como principal objetivo a prossecução do interesse público geral. Isto é, do público em geral que deles se servirá, independentemente de, por exemplo, e no caso dos estádios de futebol, a natureza por estes assumida ser pública ou particular.

Nessa medida, irão fazê-lo sempre auxiliados dos instrumentos de gestão territorial previstos no RJGT, procurando cumpri-los de acordo com o que neles estiver tipificado. Ainda assim, nada obsta a que a Administração Pública, no seio da sua atuação, se possa, em certa medida, desvincular do que está tipificado, exercendo certos poderes discricionários face àquilo que lhe parecer mais justo, oportuno e coerente de se levar a cabo na tomada de determinadas decisões. No fundo, embora deva cumprir aquilo que pré-determinam os planos, a verdade é que estes, em nossa opinião, apenas se tratam de pontos de partida para se levar a cabo a conceção de um determinado projeto. Para tal, e no caso específico dos estádios de futebol, mais se exige que assim seja, uma vez que o órgão que pondera sobre a implementação de um equipamento num determinado ponto da cidade, não será o mesmo que, mais tarde, executará sobre estes essas mesmas decisões.

A ideia a reter-se é a de que, embora os planos concebam este tipo de infraestruturas de um determinado modo, no momento em que se idealiza a sua conceção, no futuro, já numa fase de utilização e manutenção do equipamento, podem surgir questões que implicam uma alteração da conjuntura da obra. Nestas circunstâncias, entendemos que deve ser privilegiado o vetor da “discricionariedade técnico-administrativa” sob o planeamento urbanístico-desportivo.

Na verdade, pese embora não se construam estádios de futebol de ano a ano, de um modo geral, para qualquer tipo de equipamento coletivo, o planeamento e a programação dos espaços onde se pretenderem implementar deve ser orientada não só pela preocupação de dar resposta às necessidades sociais, como também de forma a prever e avaliar o tipo de instalação que se irá projetar, sobretudo por não fazer qualquer sentido que num mesmo espaço urbano se encontrem vários equipamentos desportivos aptos às mesmas finalidades. O que se pretende é que num mesmo espaço se encontre uma grande diversidade desportiva, sem que os espaços se prejudiquem uns aos outros, mas antes se complementem, nunca descurando a preocupação de promover e investir principalmente nos equipamentos já existentes em zonas menos povoadas e desenvolvidas do país. Em suma, não se trata apenas de “planificar para produzir”, mas também de se fazer um prévio levantamento e identificação daquilo que cada município já tem, de modo a que se consiga “plantar verde para colher maduro”.

Por fim, passada essa mesma “batata quente” da conceção da obra e da discussão sobre onde é que ela poderá vir a ser implementada e se efetivamente há necessidade de a implementar, a gestão do equipamento é imprescindível para a rentabilização do investimento feito e da desenvoltura da cidade. Nessa medida, à parte dos municípios, os estádios de futebol são geridos a partir de sociedades anónimas desportivas ou sociedades unipessoais por quotas, com um capital fixo obrigatório para a disputa de futebol profissional, no qual elegem e estabelecem nos seus estatutos os órgãos que dela farão parte. Por outro lado, a concretização do fenómeno futebolístico, dentro das quatro linhas, faz-se a partir de um trabalho conjunto de várias outras entidades que, medindo forças, permitem “em cada lance definir uma trajetória”.



## **Bibliografia**

**ABRANCHES**, Cristina, *Portugal 2004: muito mais do que futebol*, 1ª Edição, Lisboa, Sociedade de Portugal, 2004, p. 62-71.

**ABREU**, Coutinho de, *Curso de Direito Comercial*, Volume II, 5ª Edição, Reimp., Almedina, Coimbra, 2016, p. 87 e seguintes.

**ALESSI**, Renato, *Principi di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, Volume I, p. 224-230.

**ALMEIDA**, João Paulo, *O desporto municipal nas leis de bases – contrastes e continuidades*, in *Revista Jurídica do Desporto*, Ano V, n.º 15, maio/agosto de 2008, p. 439-466.

**AUGÉ**, Marc, *Não lugares: Introdução a uma antropologia da sobremodernidade*, 1992, *Op. Cit.* p. 13.

**BALE**, John, *The Changing Face of Football: Stadiums and Communities*, in GARLAND, Jon, MALCOLN, Dominic e ROWE, Michel, *The future of football*, Frank Cass Publisher, London, 2002, 91-101.

**BRITO**, Miguel Nogueira de, *Sobre a Discricionariedade técnica*, in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Ano 36, N.º 1/2/3, Jan/Set de 1994, p. 33-100.

**CARVALHO**, Manuel Proença de, *Manual de Ciência Política e sistemas políticos e constitucionais*, 3ª ed., rev e atualizada, Lisboa, Quid Juris Sociedade Editora, 2010, p. 16-20.

**CAVALEIRO**, Diogo, *Clubes de futebol têm de passar a SAD ou a sociedades por quota antes da próxima época*, in *Jornal de Negócios*, disponível in [https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/desporto/detalhe/clubes\\_de\\_futebol\\_tem\\_de\\_passar\\_a\\_sad\\_ou\\_a\\_sociedades\\_por\\_quota\\_antes\\_da\\_proxima\\_epoca](https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/desporto/detalhe/clubes_de_futebol_tem_de_passar_a_sad_ou_a_sociedades_por_quota_antes_da_proxima_epoca), acedido em 27.05/2020.

**CENTRO NACIONAL DESPORTIVO DO JAMOR**, *Espaços de emoções, encontro de gerações*, disponível in <http://jamor.ipdj.pt/index.php?lang=pt&s=white&pid=127&titl>, acedido em 27.05.2020.

**COMITÉ OLÍMPICO DE PORTUGAL**, *O desporto e o constrangimento demográfico*, Lisboa, 2014, p. 11.

**CONDESSO**, Fernando Reis e CONDESSO, Ricardo Alexandre, *Direito do ambiente: ambiente e território, urbanismo e reabilitação urbana*, 3ª Ed., Coimbra, Almedina, 2018, p. 290-297 e 322-325.

**CONGRESSO EUROPEU DESPORTO PARA TODOS**, *Os Espaços e Equipamentos Desportivos*, Atas do Congresso Europeu Desporto para Todos, org. Federação Internacional Desporto para Todos, Câmara Municipal de Oeiras, Oeiras, 1992, p. 31-37; 53-62; 179-191 e 259-262.

**CONSEJO SUPERIOR DE DESPORTES**, *Normativa sobre instalaciones deportivas y para el esparcimiento*, disponível in <https://www.csd.gob.es/es/csd/instalaciones/politicas-publicas-de-ordenacion/normativa-tecnica-de-instalaciones-deportivas/normas-nide>, acedido em 29.04.2020.

**CONSTANTINO**, José Manuel, *Desporto Português: as soluções adiadas*, Lisboa, Livros Horizontes, 1992, p. 63-67 e 93-103.

**CONSTANTINO**, José Manuel, *Desporto, Política e Autarquias*, Lisboa, Livros Horizontes, 1999, p. 1-13; 19-30; 45-46; 71-80; 89-93; 103-111, 119-125.

**CORREIA**, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, 4ª Ed., Reimp., Coimbra, Almedina, Vol. I, 2012, pp. 231-265; p. 402-430 e p.500.

**CORREIA**, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, 2ª reimp., Coimbra, Almedina, 2001, p. 168 e ss.

**CORREIA**, Fernando Alves, “Os Estádios do Euro 2004: aspetos financeiros, urbanísticos e ambientais”, Ciclo de colóquios: O Direito do Urbanismo do Séc. XXI : actas / 3º Colóquio Internacional, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 39-300.

**CORREIA**, Francisco, *Como estão os outros estádios da geração Euro 2004?*, in Jornal “O Público”, disponível in <https://www.publico.pt/2018/11/18/desporto/noticia/estao-estadios-geracao-euro-2004-1851566>, acessado em 10.05.2020.

**COSTA, VIRIATO, SERÔDIO-FERNANDES, ANTÓNIO e MAIA, MIGUEL**, *Hábitos desportivos dos jovens do interior norte e litoral norte de Portugal*, in *Revista Portuguesa Ciência do Desporto*, n.º 9, p. 51.

**CUNHA**, José Luís, *Programas setoriais e especiais – os instrumentos de política setorial no ordenamento do território*, in Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo, coordenação científica Fernanda Paula Oliveira, Almedina, Coimbra, 2019, p. 35-47.

**CUNHA**, Luís Miguel, *Os Espaços do Desporto: Uma gestão para o desenvolvimento humano*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 25-60; 105-137; 157-180 e 351-359.

**DIÁRIO DE NOTÍCIAS**, *Agora é oficial. San Siro vai mesmo ser demolido*, disponível in <https://www.dn.pt/desportos/agora-e-oficial-san-siro-vai-mesmo-ser-demolido-11039333.html>, acessado em 24.01.2020.

**ELIAS**, Norbert e **DUNNING**, Eric, *A busca da excitação*, trad. Maria Manuela Almeida e Silva, Lisboa, Difel, 1992, p. 257-278.

**FEIRA CULTURA E DESPORTO**, E.M., *Sobre a empresa*, disponível in <https://www.feiraviva.com/index.php/sobre-a-empresa/>, acessado em 23.05.2020.

**FERNANDES**, Fátima, *O Estádio Municipal de Braga de Eduardo Souto Moura*, coord. ed. Rita Vanez, 1ª Edição, Porto, Civilização, 2007.

**FERREIRA**, João Pedro Pinto e **CARVALHO**, Jorge Morais, *Contrato para a utilização de instalações e equipamentos desportivos (...)*, in *Desporto e Direito*, Coimbra, Ano 10, n.º 28, 2012, p. 33-59.

**FRIED**, Gil, *Managing Sport Facilities*, Champaign, IL, Human Kinetics, 2005, p. 3-10.

**FUNDAÇÃO DO DESPORTO**, *Centros de Alto Rendimento*, disponível in <http://fundacaodesporto.pt/centros-de-alto-rendimento/>, acessado em 11.04.2020.

**GASPAR**, Marcos, **MORAIS**, Diogo, **JÚNIOR**, Ademar e **DEBIA**, Cauê, in *Podium Sport, Leisure and Tourism Review*, Vol. 3, n.º1, Janeiro/Junho de 2014, p. 15.

**GIULIANOTTI**, Richard. *Sociologia do Futebol – Dimensões históricas e socioculturais do esporte das multidões*, São Paulo, Nova Alexandria, 2002, p. 42-47.

**GONÇALVES, GUILHERME AUGUSTO**, *No país do futebol, a violência permanece nos estádios*, disponível in [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/78/o/report\\_violenica\\_nos\\_estadios.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/78/o/report_violenica_nos_estadios.pdf), p. 1-6.

**GONÇALVES**, Pedro Costa, *Direito dos Contratos Públicos*, Volume I, 2ª Edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 476 e seguintes.

**HOLZMEISTER**, António, *A nova economia do futebol: uma análise do processo de modernização de alguns estádios brasileiros*, Tese de Doutoramento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, p. 87-88.

**INSTITUTO PORTUGUÊS DO DESPORTO E DA JUVENTUDE (2020)**, *Instalações e Equipamentos*, disponível in <http://www.idesporto.pt/legislacao.aspx?id=9&idMenu=10>, acessado em 11.04.2020.

**INSTITUTO PORTUGUÊS DO DESPORTO E DA JUVENTUDE (2020)**, *Programa de Reabilitação de Instalações Desportivas (PRID)*, disponível in <http://www.idesporto.pt/noticia.aspx?id=884>, acessado em 03.04.2020

**INSTITUTO PORTUGUÊS DO DESPORTO E DA JUVENTUDE (2020)**, *Programa Nacional Desporto para Todos (PNDpT)*, disponível in <http://www.idesporto.pt/conteudo.aspx?id=173&idMenu=4>, acessado em 03.04.2020,

**INSTITUTO PORTUGUÊS DO DESPORTO E DA JUVENTUDE (2020)**, *Sistema Nacional de Informação Desportiva – A Carta Desportiva Nacional*, disponível em <http://www.idesporto.pt/noticia.aspx?id=512>, acessado em 29.03.2020.

**JAMOR (Centro Desportivo Nacional) (2020)**, *Apresentação*, disponível in <http://jamor.ipdj.pt/index.php?lang=pt&s=white&pid=127&titl>, acessado em 11.04.2020.

**JORNAL O JOGO**, “*Queremos concretizar a venda do Estádio Municipal de Braga, afirma Ricardo Rio*”, disponível in <https://www.ojogo.pt/futebol/1a-liga/braga/noticias/queremos-concretizar-a-venda-do-estadio-municipal-de-braga-afirma-ricardo-rio-10564792.html>, acessado em 15.06.2020.

**JORNAL RECORD**, *Modernização do Estádio da Luz vai avançar*, disponível in <https://www.record.pt/futebol/futebol-nacional/liga-nos/benfica/detalhe/modernizacao-do-estadio-da-luz-vai-avancar>, acessado em 08.06.2020.

**KASSIMERIS**, Christos, *Football Comes Home: Symbolic Identities in European Football*, United Kingdom, Lexington Book, 2010, p. 36-37.

**LIGA PORTUGAL**, *Apresentação*, disponível in <https://www.ligaportugal.pt/pt/paginas/conteudos/apresentacao-da-liga/>, acessado em 11.06.2020.

**LIMA**, Teotónio, *Os Equipamentos Desportivos*, in *Desporto Português: as soluções adiadas*, Lisboa, Livros Horizonte, 1992, p. 63.

**LOPES**, Dulce, *Reabilitação urbana: regime jurídico e a prática*, in *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 247 a 259.

**LONGHI**, Giuseppe, in *Os Espaços e os Equipamentos Desportivos para todos*, *Op. Cit.*, p. 33.

**LOPES**, José, *A gestão do Desporto*, in *Manual de Curso de Treinadores de Desporto*, Grau III, Instituto Português do Desporto e da Juventude, disponível in [http://www.idesporto.pt/ficheiros/file/Manuais/GrauIII/GrauIII\\_07\\_Gestao.pdf](http://www.idesporto.pt/ficheiros/file/Manuais/GrauIII/GrauIII_07_Gestao.pdf), p. 89-112.

**MACHADO**, Carla, *As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades*, Coimbra, Almedina, 2014, *Op. Cit*, p. 99-112.

- MANDIM**, David, in *Diário de Notícias*, *Duas expropriações do Plano de Pormenor das Antas foram anuladas*, *Op. Cit.*, disponível in <https://www.dn.pt/portugal/duas-expropriacoes-do-plano-de-pormenor-das-antas-foram-anuladas-9415614.html>, acessado em 09.06.2020.
- MARIVOET**, Salomé, **BITTENCOURT**, Marcelo, **ANDRADE**, Victor de Melo e **TONINI**, Marcel Diego, *O que é futebol?*, Lisboa, Escolar Editora, 2015, p. 13-39.
- MEIRIM**, José Manuel, *Elementos para uma leitura crítica da legislação sobre o Desporto*, Lisboa, Confederação do Desporto de Portugal, 2001, p. 7-10.
- MESTRE**, Alexandre Miguel, *O desporto na constituição europeia: o fim do “dilema de Hamlet”*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 29 e 30.
- MESTRE**, Alexandre Miguel, *O Desporto na Lei: um percurso pelo ordenamento jurídico estatal português: guia prático*, Porto, Vida Económica, 2014, p. 33-36.
- MORAIS**, Paula Cândida, *Aspectos Gerais dos Estádios do Euro 2004*, in *Os Estádios do Euro 2004*, *Op. Cit.*, p. 59.
- MORAIS**, Paula Cândida, *Planificação sem planos: Estudos sobre algumas figuras planificatórias de natureza urbanística não designadas ex professo pela lei como planos*, in *Estudos CEDOUA*, Almedina, 2006, p. 26-35.
- MORRIS**, Desmond, *A tribo do futebol*, trad. Carolina de Oliveira, Mem Martins, Europa-América, 1981, p. 10-14.
- MUMFORD**, Lewis, *The City in History: Its Origins, its Transformations and its prospects*, Nova Iorque, Harvest Books, 1961, p. 344 e 345.
- NEVES**, Filipe Revez, *Futebol Europeu. Que futuro?*, 1ªEd., Sportnomics, Lisboa, 2013, p. 21-35.
- O ESTADÃO**, *A tragédia que mudou o futebol – os 30 anos do Drama de Heysel*, Maio de 2015, disponível in <https://infograficos.estadao.com.br/esportes/tragedia-futebol-30-anos-heysel/>.
- O RELVADO**, *Sporting e Câmara Municipal de Lisboa assinam acordo*, disponível in <http://relvado.aeiou.pt/sporting/sporting-camaramunicipal-lisboa-assinamacordo>, acessado em 12.06.2020.
- OLIVEIRA**, Fernanda Paula, *A discricionabilidade de planeamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionabilidade administrativa*, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 113-127; 133-138; 640-665.
- OLIVEIRA**, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo: do planeamento à gestão*, 3ªEd. atual e ampliada, Reimp., Braga, AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2018, p. 29-50; 55-96; 107-113; 123-128 e 206-279.
- OLIVEIRA**, Fernanda Paula, *Execução dos Instrumentos de Gestão Territorial e Mecanismos de Compensação (Perequação)*, disponível in <https://www.fd.uc.pt/~fpaula/pdf/online/6.pdf>.
- OLIVEIRA**, Fernanda Paula, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, Almedina, 2009, p. 85 e seguintes.
- OLIVEIRA**, Fernanda Paula, *Manual de Direito do Urbanismo*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2019, *Op. Cit.*, p. 19 e **OLIVEIRA**, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo: do planeamento à gestão*, 3ª Ed., atual e ampliada, Reimp., Braga, AEDRL

– Associação de Estudo de Direito Regional e Local, 2018, *Op. Cit.*, p. 19-23; 73-77 e 110-151.

**OLIVEIRA**, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 346-347.

**OLIVEIRA**, Fernanda Paula, *Reflexão sobre Algumas Questões Práticas no Âmbito do Direito do Urbanismo*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume Comemorativo do 75.º Tomo do Boletim da Faculdade de Direito (BFD), Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 4-9.

**OLIVEIRA**, Mário Esteves, GONÇALVES, Pedro Costa, AMORIM, João Pacheco de, colab. Rodrigo Esteves de Oliveira., *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2ª. Edição, 7ª reimp. da ed. de 1997, Coimbra, Almedina, 2007, p. 696-698.

**PARTTEAM & OEMKIOSKS**, *Estádios de Futebol do Futuro – A tecnologia nos Estádios de futebol*, disponível in <https://www.partteams.com/papers/Estadio%20Futebol%20do%20Futuro.pdf>, acessado em 27.05.2020.

**PITÃO**, José França, *Contrato de empreitada: anotado (...)*, 2ª Edição., rev. e actualiz., Coimbra, Almedina, 2011, p. 7-21.

**QUATRO-TRÊS-TRÊS**, *Os Estádios de futebol mais antigos do mundo*, disponível in <https://quatrotrestres.blogs.sapo.pt/805.html>, acessado em 24.01.2020.

**RTP DESPORTO**, *Autarquia e Sporting assinam acordo de 18 milhões de Euros*, disponível in [https://www.rtp.pt/noticias/sporting/sporting-autarquia-e-clube-assinam-acordo-de-18-milhoes-de-euros\\_a423558](https://www.rtp.pt/noticias/sporting/sporting-autarquia-e-clube-assinam-acordo-de-18-milhoes-de-euros_a423558), acessado em 14.06.2020.

**SALGADO**, Manuel, *Os palcos desportivos e a cidade*, in *Revista Sociedade e Território*, N.º 39, Porto, 2005, p. 35.

**SAPO DESPORTO**, *Lisboa recebe Final Eight da Champions em agosto, Porto e Guimarães podem receber jogos dos oitavos*, disponível in <https://observador.pt/2020/06/17/lisboa-recebe-final-eight-da-champions-em-agosto-falta-confirmar-dragao-com-supertaca-europeia-em-2021/>, acessado em 17.06.2020.

**SECRETÁRIO DE ESTADO E DA JUVENTUDE**, *Desporto Para Todos*, disponível in <https://www.dgs.pt/ficheiros-de-upload-2013/pnpaf-ipdj-plano-nacional-desporto-todos-2016-pdf.aspx>.

**SANTOS**, Alvaro, *Reabilitação urbana e sustentabilidade das cidades*, Porto, Vida Económica, 2018, p. 65-78.

**SERRADO**, Ricardo, *História do Futebol Português: uma análise social e cultural*, 2ªEd., rev. e aum., Lisboa, Prime Books, 2014, p.49-65 e 403-422.

**SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO DESPORTIVA** (2020), *Entidades Beneficiárias do Mecenato Desportivo*, disponível in <https://www.snid.pt/investigador>, acessado em 29.03.2020.

**STOPPANI**, Jorge Noberto, *El servicio desportivo y municipal: modelos y programas para su desarrollo*, Madrid, Gymnos, p. 25-27 e p.173-211.

**TRIBUNAL ARBITRAL DO DESPORTO**, disponível in <https://www.tribunalarbitraldesporto.pt/>, acessado em 11.06.2020.

**UEFA**, *UEFA Safety and Security Regulations*, Nyon, Edition 2006, outubro de 2006, disponível in <https://www.uefa.com/newsfiles/551778.pdf>.

**UEFA**, *UEFA Safety and Security Regulations*, Nyon, Edition 2010, março de 2010, disponível in [https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/General/01/61/07/75/1610775\\_DOWNLOAD.pdf](https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/General/01/61/07/75/1610775_DOWNLOAD.pdf).

**UEFA**, *UEFA Safety and Security Regulations*, Nyon, Edition 2019, disponível in [https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/Tech/uefaorg/General/02/61/12/83/2611283\\_DOWNLOAD.pdf](https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/Tech/uefaorg/General/02/61/12/83/2611283_DOWNLOAD.pdf).

**VON GROLL**, Marcus, *Origem e história do Futebol no mundo*, disponível in <http://travinha.com.br/2011/01/28/futebol-a-historia/>, acessado em 31.12.2019.

### **Jurisprudência**

**ACÓRDÃO DO STA DE 26.05.2010**, proc. n.º 120/09-11CBR, disponível in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

**ACÓRDÃO DO STA DE 26-05-2010**, Proc. n.º 120/09-11CBR, disponível in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

**ACÓRDÃO DO TCA-SUL, DE 19.06.2014**, Proc. n.º 11153/14, disponível in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

**PARECER INÉDITO do Prof. Doutor Fernando Alves Correia**, referente ao Projeto “EuroStadium”, solicitado pela Sociedade Comercial “Aplicação Urbana VI, Investimento Imobiliário, S.A.”, em 28 de outubro de 2003.

**PARECER N.º 10/2010, DE 1 DE JULHO**, da Procuradoria-Geral da República.

**PARECER N.º 10/2010, DE 14 DE OUTUBRO**, que estabelece a legalidade do acto de retificação de alvará de loteamento.

### **Legislação**

**DECLARAÇÃO DE RETIFICAÇÃO N.º 41/2014, DE 17 DE SETEMBRO**, que retifica o Decreto-Lei n.º 132/2014, de 3 de setembro, da Presidência do Conselho de Ministros, que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro, que cria o Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P., publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 169, de 3 de setembro.

**DECRETO REGULAMENTAR N.º 10/2001, DE 7 DE JUNHO**, que aprova o Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios

**DECRETO-LEI N.º 10/2013, DE 25 DE JANEIRO**, que estabelece o regime jurídico aplicável às sociedades anónimas desportivas ou sociedades unipessoais por quotas desportiva.

**DECRETO-LEI N.º 141/2009, DE 16 DE JUNHO**, que estabelece o regime jurídico das instalações desportivas de uso público.

**DECRETO-LEI N.º 144/93, DE 26 DE ABRIL**, que estabelece o regime jurídico das federações desportivas dotadas do estatuto de utilidade pública desportiva.

**DECRETO-LEI N.º 176-A/88, DE 18 DE MAIO**, revê a disciplina jurídica dos planos regionais de ordenamento do território.

**DECRETO-LEI N.º 264/2002, DE 25 DE NOVEMBRO**, que transfere para as câmaras municipais competências dos governos civis, alterando o Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto.

**DECRETO-LEI N.º 309/2002, DE 16 DE DEZEMBRO**, regula a instalação e o funcionamento de recintos de espetáculos, no âmbito das competências das câmaras municipais, em desenvolvimento do regime previsto na alínea s) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, na alínea a) do n.º 2 do artigo 21.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e no n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro.

**DECRETO-LEI N.º 31/2009, DE 3 DE JULHO**, que aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis e revoga o Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro.

**DECRETO-LEI N.º 317/97, DE 25 DE NOVEMBRO**, que criou o regime de instalação e funcionamento das instalações desportivas de uso público, entretanto revogado pelo DL n.º 141/2009, de 16 de Junho.

**DECRETO-LEI N.º 203/2015, DE 17 DE SETEMBRO**, que revogou o DL n.º 379/97, de 27 de dezembro, e aprovou o Regulamento que estabelece as condições de segurança a observar na localização, implantação, conceção e organização funcional dos espaços de jogo e recreio, respetivo equipamento e superfícies de impacte.

**DECRETO-LEI N.º 4/2015, DE 7 DE JANEIRO**, que aprovou o novo Código do Procedimento Administrativo.

**DECRETO-LEI N.º 555/99, DE 16 DE DEZEMBRO**, alterado Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação.

**DECRETO-LEI N.º 67/97, DE 3 DE ABRIL**, alterado pela Lei n.º 107/97, de 16 de setembro, e pelos Decretos-leis n.º 303/99, de 6 de agosto, e 76.º-A/2006, de 29 de março, que criou o regime jurídico das sociedades desportivas.

**DECRETO-LEI N.º 67/97, DE 3 DE ABRIL**, que presidiu à criação das Sociedades Anónimas Desportivas.

**DECRETO-LEI N.º 80/2015, DE 14 DE MAIO**, aprova a revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

**DECRETO-LEI N.º 96/2003, DE 7 DE MAIO**, que cria o Instituto do Desporto de Portugal (IDP), resultante da fusão do Instituto Nacional do Desporto (IND), do Centro de Estudos e Formação Desportiva (CEFD) e do Complexo de Apoio às Atividades Desportivas (CAAD).

**DECRETO-LEI DE 10 DE ABRIL DE 1976**, que aprova a Constituição da República Portuguesa.

**LEI DE BASES DA ATIVIDADE FÍSICA E DO DESPORTO** (Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro), que revogou a anterior Lei de Bases do Desporto (Lei n.º 30/2004, de 21 de julho).

**LEI N.º 1/90, DE 13 DE JANEIRO**, que institui a Lei de Bases do Sistema Desportivo.

**LEI N.º 169/99, DE 18 DE SETEMBRO**, alterada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que estabelece o quadro de competências das autarquias locais.

**LEI N.º 30/2004, DE 21 DE JULHO**, que aprovou a Lei de Bases do Desporto.

**LEI N.º 31/2014, DE 30 DE MAIO**, que estabelece a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

**LEI N.º 39/2009, DE 30 DE JULHO**, alterado pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho, que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos.

**LEI N.º 5/2007 DE 16 DE JANEIRO**, que aprovou a Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto.

**LEI N.º 74/2013, DE 6 DE SETEMBRO**, com a redação dada pela Lei n.º 33/2014, de 16 de junho, que cria o Tribunal Arbitral do Desporto e aprova a respetiva lei.

**LEI N.º 75/2013, DE 12 DE SETEMBRO**, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

**PORTARIA N.º 595/93, DE 19 DE JUNHO**, que estabelece as regras de instrução do processo para a concessão do Estatuto de Utilidade Pública Desportiva às federações desportivas.

**PORTARIA N.º 701-H/2008, DE 29 DE JULHO**, que aprova o conteúdo obrigatório do programa e do projeto de execução, bem como os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas, designados «Instruções para a elaboração de projetos de obras», e a classificação de obras por categorias.

**PROPOSTA DE LEI N.º 80/IX**, para a criação da Lei de Bases do Desporto.