

Expo 98 — Sobre o Procedimento das Exposições Universais

RESUMO

As transformações verificadas na 2.^a metade do presente século têm especial ressonância ao nível do direito administrativo em particular, agravadas com o processo de integração do nosso País na União Europeia. Com o presente trabalho, para além de uma abordagem global sobre as referidas transformações, ao nível das suas causas e dos seus principais efeitos, procede-se à análise da solução jurídica encontrada para suportar a Exposição Internacional de Lisboa de 1998, caracterizada pela singularidade e complexidade própria do evento. Assim, descrevem-se e “discutem-se” as “distorções” legislativas definidas, em particular os poderes excepcionais atribuídos à Sociedade Parque Expo, SA, necessárias à consecução dos objectivos próprios da Exposição e dos objectivos definidos para a reabilitação urbana e ambiental de uma vasta área de Lisboa, garantindo ao processo condições de eficácia e celeridade.

I. Estado Liberal e Estado Social

1. Do Estado Liberal ao Estado Social

A “invenção” do Estado na modernidade, traduziu-se na construção de uma figura abstracta e multifacetada que foi tomando forma, sobrelevando-se o Estado Liberal como o primeiro e principal tipo do Estado Moderno, cujos contornos foram resultantes das revoluções liberais (Americana e Francesa). Os seus principais pilares são os seguintes:

Em termos políticos, destaca-se o aparecimento das primeiras repúblicas, a afirmação da soberania do Estado, a afirmação do princípio da separação dos poderes, e o emergir constitucional, como garante daquele princípio (Amaral, 1996), dando corpo ao chamado liberalismo político (Canotilho, 1993). Em termos económicos, são traços marcantes o predomínio do mercado concorrencial, livre e capitalista (liberalismo económico) possível com a afirmação da separação entre o Estado e a sociedade, postulados do individualismo filosófico que informou o período liberal. As teses liberais, com referência à necessidade, apontada por Adam Smith, de dar “rédea solta à motivação baseada no lucro concorrencial que — como se uma mão invisível guiasse as decisões individuais — conduziria ao bem-estar social máximo”, pondo-se termo à “infeliz intervenção dos governos mercantilistas...” — Samuelson, 1981.

No que se refere ao social, o Estado Liberal “assume” a consagração dos direitos, liberdades e garantias na sua vertente garantística (não necessariamente conformadora) ou negativa, com destaque para a liberdade *a se*, liberdade de iniciativa, liberdade de empresa, igualdade e propriedade, precipitados da autonomia individual, moral, intelectual (Canotilho, 1993).

Resumidamente, podemos afirmar que o Estado Liberal afirmou a sua neutralidade económico-social, institucionalizando politicamente uma estrutura social funcional, a que lhe correspondeu uma racionalidade funcional, assente na lei (Sousa, 1994). Tal construção estava fundada sobre a

Constituição, que se ocupava “fundamentalmente de duas coisas: por um lado, era o regulador da formação dos órgãos de poder e das suas competências e relações recíprocas” — garantia da necessária neutralidade estatal — “e, por outro lado, continha a carta dos direitos e garantias individuais” (Moreira, 1995), reverso individualista da garantia político-constitucional do não intervencionismo estatal.

Assim se consagrou a “domesticação do Estado”, pondo-o ao serviço da sociedade e da sua “intangibilidade”, na convicção de que (só) “a sociedade liberta de intromissões do poder, conseguirá alcançar não só um equilíbrio, mas o equilíbrio óptimo” (Soares, 1981).

2. Ascensão, Crescimento e Declínio do Estado Social

A combinação de diversos factores, nomeadamente económicos, originaram, a partir do início dos anos 20, a génese de um novo ciclo de expansão do intervencionismo, dando origem à institucionalização de uma administração económica (Amaral, 1996), em que o Estado fiscaliza e controla cada vez mais, assumindo, em crescendo, a produção de bens económicos e a prestação de serviços culturais e sociais. O Estado passa a ser fundamentalmente um Estado Administração (Soares, 1994), pela sua crescente implicação (controladora e conformadora) na sociedade, iniciando-se um processo crescente do poder executivo, no seio da trilogia clássica da separação dos poderes.

O Estado é agora um Estado Social, cuja função criadora do bem-estar social/colectivo (Welfare State) é reconhecida constitucionalmente, a começar nas Constituições Mexicana de 1918 e de Weimar —1919 (Sousa, 1994), com a integração de “princípios fundamentais de ordem económica, social e cultural” (Moreira, 1995).

Este voltar à sociedade pelo Estado, de início em pequena escala (a que corresponderia o chamado Estado de Bem-Estar), veio a conhecer amplos desenvolvimentos (qualitativos e quantitativos), com a assunção de responsabilidades que ultrapassaram a mera conformação económica e político-constitucional em consequência, cobrindo novos direitos fundamentais de cariz político, dos direitos dos trabalhadores, de direitos sociais, direitos culturais, direitos colectivos (direito do ambiente, urbanismo, património cultural), constituindo tal processo, pela sua densidade, uma verdadeira “constitucionalização e juridificação” de todo o processo político (Moreira, 1995), próprio do Estado prestacional que, no limite da sua intervenção (anos 60 e 70 deste século), passou a ter o rótulo de Estado Providência (modalidade extrema de compromisso, por ele assumido, de substituição, ou pelo menos sobreposição, à sociedade civil (Sousa, 1994)). Numa fórmula de Habermas (citado por Loureiro, 1995), verificou-se a “colonização do mundo-da-vida pelo sistema”.

Este excessivo crescimento da Administração levou à ingovernabilidade das suas formas de actuação, à burocracia e ineficiência que, a par da dificuldade de encontrar respostas adequadas nos quadros típicos normativos conformadores da actividade administrativa, conduziu ao repensar do papel do executivo no chamado Estado Pós-Social (Estorninho, 1996), abrindo-se assim as portas para uma redefinição dos meios e métodos a adoptar.

3. A Desprovidencialização de Estado (Social)

As principais contradições do Estado Providência que levaram à sua redefinição são de vária natureza.

1. De natureza económica

- a) As dificuldades decorrentes dos conflitos e a promiscuidade entre o Estado prestador, o Estado financiador, Estado regulador, Estado beneficiário, Estado intermediário;
- b) O conflito entre a economia planificada e as regras do mercado;

c) A burocracia, a morosidade, a disfuncionalidade, a ineficácia, as ineficiências técnica e económica (ou distributiva) da Administração, com o consequente desperdício dos recursos públicos, que provoca, no limite, aumento dos impostos;

d) A reconhecida corrupção dos serviços e a reduzida tutela (preventiva/repressiva) dos referidos comportamentos. Neste contexto a corrupção entende-se em termos amplos, tendo as suas causas próximas no declínio da administração weberiana, que (arquitectada a partir de uma organização burocratizada, hierarquizada, rotinada e regulamentada) não era tão permeável a comportamentos corruptos como passou a ser, a partir do momento em que a procura da eficácia e da rendibilidade, pressupondo o aumento da flexibilidade de gestão e a discricionariedade técnica e jurídica, vieram a permitir (Verheijen e Dimitrova, 1996);

e) Uma outra razão tem a ver com a necessidade de redução do défice público e, em geral, a redução do sector público na economia, de modo a operacionalizar os indicadores macro económicos, compatibilizando-os com a necessidade de cumprimento dos critérios económicos, definidos para a realização da chamada convergência nominal, com vista à União Económica e Monetária, imposta pelo Tratado de União Europeia.

2. De natureza social e cultural (ou filosófica)

Ao movimento de desprovidencialização ou desempolamento (Sousa, 1994) das funções do Estado, não foi também alheia a reflexão tomada sobre o papel do Estado e da Administração. Assim, a partir dos anos 80, várias vezes questionaram a vastidão do Estado, da sua actividade administrativa, que levou o poder público a “estar em toda a parte” tornando-se o Estado num Estado Administração (Soares, 1994). A “ocupação” da sociedade civil e da sua força própria é sensível — “a Administração Pública tende a ocupar-se praticamente de tudo, desenvolvendo a sua actividade em todos os sectores da vida económica e social, tornando-se especialmente complexa” (Estorninho, 1996) —, conduzindo à dificuldade do estabelecimento da fronteira entre o Estado e a sociedade, provocando a asfixia desta e o “sofrimento da integração social, com a marginalização de minorias e a dificuldade de relacionamento entre as maiorias e o Estado” (Habermas, citado por Sousa, 1994).

Impunha-se, assim, a criação de condições para o alargamento da sociedade civil, para a sua autodeterminação cultural, económica, social, com o consequente emagrecimento da máquina e da actividade administrativa do Estado.

3. De natureza jurídica

O crescimento da Administração, subsequente ao “abandono da sonolenta passividade” (Soares, 1978) própria do Estado Liberal, levou a que o pluralismo e complexidade de tarefas fossem acompanhados da produção “tumultuosa e diária” de um direito de circunstância, tecnicizado e subalterno, criador de uma “infinidade de proibições legais ou comandos divorciados de uma dimensão ético-social” (Soares, 1978). Assim o obrigava a conformação da sociedade, que, muitas vezes, ultrapassava a capacidade de antevisão ou de resposta atempada. Tanto mais era assim, já que, para além da própria latitude axiológica assumida pelas constituições programáticas (de que, aliás, a Constituição de 1976 é exemplar), aceita-se, em tese, que as atribuições do Estado (e da Administração em particular) implicam a precedência da lei (decorrente do princípio da legalidade ou da submissão da Administração à lei, no sentido amplo, que pressupõe a auto-regulação da Administração, tornando-a simultaneamente Administração condicionada e Administração condicionante — Caetano, 1984), mas basta-se com a sua existência, não havendo limite material de actuação imposto pela Constituição.

Ou seja, “a lei ordinária pode cometer ao Estado outras atribuições para além daquelas que a Constituição lhe impõe” (Amaral, 1996).

A evolução referida teve ressonância significativa ao nível da sua estrutura e organização e ao nível do seu modo de agir e do modo de ser do seu direito (Machete, 1995).

No que refere à sua estrutura e organização, assiste-se ao aumento de pessoas colectivas públicas de base institucional, com as associações públicas e com as empresas públicas, passando a Administração Pública a um “substantivo plural de um conjunto vasto de entidades autónomas” (Machete, 1995).

Um dos sectores que mais cresceu com a inflação da actividade prestacional da Administração, foi a administração indirecta do Estado, com o multiplicar de centros autónomos de decisão e de gestão, com meios e prerrogativas públicas, mas não integrados no Estado, por razões, nomeadamente, de operacionalidade e de diferenciação, atenta a actividade (ainda integrada no conceito de interesse público) a prosseguir (Amaral, 1996).

Em relação à mutação verificada no seu “modo de ser administração” (quadro normativo regulamentador e actividade administrativa), nota-se que o paradigma clássico, da mera transposição para o caso concreto da figuração abstracta formal representada suficientemente pela lei, editada pelo poder supremo, o legislativo, não é compatível com a Administração de prestação. A compreensão moderna (subsequente) do princípio da separação dos poderes acatou o entendimento de que “a Administração é a instância privilegiada para encontrar, no caso concreto, o equilíbrio indispensável entre a multidão de interesses conflitantes” (Soares, 1994), passando-se assim a entender que a actuação administrativa segundo a lei (princípio da legalidade), pressupõe a legalidade formal, mas também a “legalidade material”, caracterizada pela consideração de outros parâmetros avaliadores daquela actividade — a economia, a eficácia, a eficiência (Tavares, 1996), pelo que a “qualidade do acto”, a sua adequação material, a sua justiça, são novos critérios aferidores da boa administração (Antunes, 1994).

Verificou-se, nestes termos, a adopção de mecanismos de decisão mais flexíveis e dinâmicos, em que o modelo autoritário, construído à volta do acto administrativo, cede lugar a mecanismos de procedimentação e contratualização da actividade da Administração (Machete, 1995).

II. O Estado Pós-Providencial e o Direito Administrativo. A Perspectiva Sociológica do Direito

1. A Incompatibilidade Anunciada entre o Direito Administrativo e a Realidade Sociológica no Estado Social Pós-Providencial

Conforme vimos no número anterior, assistiu-se nos anos 60 e 70 ao apogeu do intervencionismo da Administração na sociedade. Por razões apontadas, o “sistema” criou as suas próprias contradições e disfunções, que levaram os Estados a experimentar “processos de esvaziamento” da sua capacidade instalada de intervenção prestacional. Por opção política ou por necessidade, a partir dos anos 80 e com particular incidência na nossa década, todos os sistemas jurídicos se debateram com idênticas dificuldades, que, sem propósito de rigor, podemos resumir assim: a evolução fáctica, social verificada não foi acompanhada da evolução, compatível, da estrutura institucional e normativa necessária e adequada para dar resposta aos novos, inúmeros e imponderáveis desafios. Como refere Torres (1996), “actualmente começa a haver consciência de que os meios jurídicos são inadequados, pelo menos insuficientes, para a resolução da maioria dos problemas sociais. Daí que o próprio Estado faça cada vez mais apelo a leis de enquadramento geral, sem regras formais que determinem as modalidades

operacionais e a meios extra legais...”, após reconhecer que a “inflação legislativa... tem-se traduzido numa multiplicidade de regulamentações que se vão justapondo em detrimento de um processo normativo de construção metódica...”, mostrando a tendência para a quebra da base legitimadora institucional e formal que durante décadas suportaram e animaram a actividade da Administração.

Ora, como reconhecem os sociólogos, os modelos teóricos, a super estrutura, só têm razão de ser se reflectirem o objecto social. Ou seja “os modelos formais — como é o jurídico — devem possuir uma certa relação com o real para serem operatórios ...” (Duverger, 1983).

Assim, sendo o direito um fenómeno social, as normas que o constituem modificam-se incessantemente, em especial as de direito público, derivando a sua precariedade da mutação da estrutura de referência: “já que o grupo muda, o direito muda” (Lévy-Bruhl, 1988), sendo este apresentado como produto de múltiplas influências, das quais se destacam os factores económicos, os políticos e os culturais.

2. As Tendências Actuais e Futuras da Evolução do Direito Administrativo.

Do exposto resultou, entre outros desenvolvimentos, a opção por novas formas de organização e novas formas de actuação, por parte do Estado, que lhe permitissem ficar a “dispor de uma liberdade de movimentos que os quadros clássicos não lhe permitiam” (Soares, 1981), pensados e elaborados para uma “Administração de conservação” (Amaral, 1996), cujo modelo, baseado na hierarquia e na actividade weberiana, conforme vimos, se encontrava (e encontra) particularmente incompatível com as novas funções (técnicas, sociais, económicas, culturais) que à Administração cumpre desenvolver.

A tendência anunciada, representando uma quase ruptura com o modelo clássico, assente também no princípio da separação dos poderes, levanta, entre outros, os seguintes problemas:

- 1.º - A legitimidade e a legitimação das novas formas de ser e de actuar da Administração;
- 2.º - A referenciação do poder executivo ao princípio da legalidade;
- 3.º - As garantias dos particulares face à actuação da Administração e a protecção da confiança.

2.1. A legitimidade e a legitimação da “nova Administração”

O problema da legitimidade (sentido normativo) e da legitimação (sentido empírico-social) da Administração (Loureiro, 1995) tem ocupado parte das preocupações que rodeiam a transmutação das formas de ser e de actuação do poder executivo. Basicamente, questiona-se da razoabilidade (formal e material) do novo rosto da Administração, da sua descaracterização por força do recurso a meios organizatórios e do agir próprios do mundo jurídico-privado. Independentemente das *nuances* próprias do discurso de Luhmann e do contributo de Habermas, parece-nos poder concluir da legitimidade das opções tomadas pela Administração, considerando que, por um lado, o processo político democrático tem sofrido profundas alterações. “As eleições são cada vez mais plebiscitos sobre futuras administrações” (Soares, 1994), a decisão política democrática, tomada pelo sufrágio eleitoral, visa mais a adesão a um programa político, cujo motor de realização é cada vez mais o governo (o órgão de execução), do que o conjunto dos deputados, cuja acção tem sido (como órgão legislativo) “desvalorizada”, atendendo ao aceleração económico e técnico da sociedade moderna. O reforço dos poderes governamentais, coincidindo, como acontece entre nós, nesse órgão, o poder administrativo e também poderes legislativos, é outra alteração significativa e consequente da anterior. Estas considerações levam à necessária recolocação do princípio da separação dos poderes, cujos postulados clássicos estão, manifestamente, afastados da realidade. No dizer de V. Moreira (1995) “a separação hoje relevante é a que se estabelece entre a maioria governamental e a oposição ...”

Esta deslocação, no sentido do reforço da legitimidade e da legitimação da Administração, permite acompanhar a maioria da doutrina que defende que a Administração dispõe de “liberdade de escolha das formas de organização” (Estorninho, 1996).

No tocante à “liberdade de escolha de formas de actuação” tem sido também entendido que existe idêntica liberdade, podendo a Administração recorrer às regras do direito público ou do direito privado.

Em ambos os casos (liberdade de organização e liberdade de formas de actuação), releva como fundamento primeiro, a necessidade do cumprimento eficiente das tarefas da Administração, derivando essa legitimidade, desde logo, da Constituição — “no Estado de Direito Democrático (e Constitucional), a legitimidade da Administração com poder, resulta da Constituição” (Loureiro, 1995). A Lei Fundamental de 1976 não inviabiliza o descrito. O artigo 266.º (Princípios Fundamentais da Administração Pública) e o artigo 267.º (Estrutura da Administração) são, aliás, suficientemente flexíveis, permitindo a liberdade de adopção pelo Estado da estrutura da Administração (o que vai, naturalmente, condicionar os tipos de formas de actuação — gestão pública, direito público ou meios jurídico-privados — e por isso o conteúdo das decisões que irão afectar as posições jurídicas dos administrados — Canotilho e Moreira, 1993), desde que se obedeça aos princípios genericamente estabelecidos: “evitar a burocratização”, “aproximar os serviços das populações”, a “descentralização e desconcentração administrativas”, a “eficácia e unidade da acção”, o princípio da “racionalização dos meios a utilizar”, em conformidade com a observância da referência axiológica (estática e dinâmica) de toda a Administração Pública, que limita, negativa e positivamente, a sua actuação: o desenvolvimento da finalidade do interesse público (artigo 266.º, n.º 1).

A liberdade de utilização de formas e meios pela Administração, fica ainda “pendente da alçada de um outro princípio não menos importante: o princípio da proporcionalidade (artigo 266.º, n.º 2), com o duplo sentido que lhe está associado. Por um lado, a Administração *deve* adoptar as medidas necessárias e adequadas (a justa medida — Canotilho e Moreira, 1993) para a realização do interesse público. Por outro, a Administração, no cumprimento das suas tarefas, *tem que respeitar* os direitos e interesses dos cidadãos, escolhendo as vias menos atentatórias para os administrados (proibição do excesso).

2.2. A referenciação do Poder Executivo ao princípio da legalidade

Os desenvolvimentos expostos, relativos às novas formas de “ser e viver” da Administração, levantam uma segunda questão, que é justamente as suas implicações ao nível do princípio da legalidade. Na sua formulação mais clássica, entende-se que o princípio da legalidade “cinge a actividade jurídica da Administração, condicionando os poderes a exercer e a forma do seu exercício, o objecto e o fim dos actos” (Caetano, 1984), entendimento consonante com a perspectiva da “Administração repressiva” e da “defesa” dos administrados (segurança jurídica, certeza, protecção da confiança, proibição do excesso ...).

A vinculação da Administração à lei teve, naturalmente, que acompanhar a evolução do papel que passou a caber à Administração de prestação, passando o princípio da legalidade, da dualidade limite/liberdade, para a dualidade competência/liberdade, servindo sobretudo como fundamento. Tal evolução é reconhecida e amplamente aceite pela doutrina, pelo legislador (a Constituição e o Código do Procedimento Administrativo, são exemplos) e crescentemente pela jurisprudência. A tendencial relativização do princípio da legalidade e da sua flexibilização é válida inclusivamente para as formas privadas a que recorre a Administração (Estorninho, 1996), em nome, também, da

transmutação do referido princípio (limite) da legalidade para o princípio (fundamento e critério) da juridicidade — “o princípio da legalidade aponta para um princípio de âmbito mais abrangente: o princípio da juridicidade da Administração, pois todo o direito serve de fundamento e é pressuposto da actividade da Administração” — Canotilho e Moreira, 1993 — o que não significa a diminuição da vinculação da Administração ou o aumento da sua discricionariedade, bem pelo contrário.

2.3. As garantias dos particulares face à actividade da Administração e a protecção da confiança

Um outro problema, que a “fuga para o direito privado”, recorrente no Estado Pós-Providencial levanta, tem a ver com a discussão das garantias (formas e eficácia) dos particulares perante a Administração. Conforme decorre do número anterior, vimos que a Administração Pública actua, em absoluto, vinculada às regras jurídicas vigentes no ordenamento jurídico, nomeadamente está vinculada aos princípios e normas constitucionais que tutelam, densamente, os direitos, liberdades e garantias dos particulares. Por outro lado, “não está provado” que a utilização de mecanismos de actuação mais flexíveis, de natureza jurídico-privada, possam ser (mais) violadores do princípio da confiança. Por um lado, mesmo as empresas constituídas segundo o direito comercial, que integrem o Sector Público Empresarial (SPE), fazem parte (em sentido orgânico) da Administração Pública, desde que o Estado detenha a propriedade (pelo menos uma posição maioritária do respectivo capital social) e a gestão ou o seu controlo (Canotilho e Moreira, 1993), ficando por isso sujeitas ao regime jurídico público que regula a actividade estatal. Ou seja, neste sentido, é irrelevante a organização (e a actuação) em termos jurídico-privados. Por outro lado, integrando o SPE a Administração Pública (a par do Sector Público Administrativo — SPA), obviamente que se mantém a vinculação constitucional à “prosecução do interesse público”, com o respeito devido pelos princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade, decorrentes, como vimos, da “juridicidade de toda a actividade administrativa” (Canotilho e Moreira, 1993).

Uma outra manifestação, conducente ao desvalorizar da evolução administrativa como implicando a diminuição da tutela dos administrados, tem a ver com o reforço de impugnação judicial dos actos administrativos, com a consagração do “princípio da plenitude da garantia jurisdicional administrativa” (Canotilho e Moreira, 1993), concretizado com a possibilidade de recurso contra actos lesivos da Administração, noção nova e compatível com o pluralismo desta e das suas novas formas de actuação (Machete, 1995).

No mesmo sentido evolui o entendimento dado ao actual controlo jurisdicional da legalidade, passando da sua mera aferição formal (teoria dos vícios), para uma avaliação do próprio conteúdo qualitativo das decisões administrativas (Antunes, 1994).

No que refere à defesa dos particulares face à actividade da Administração segundo as regras do direito privado, em que a competência seja dos tribunais comuns, não se nos afigura existirem lacunas ou impedimentos que nêguem a tutela devida aos particulares que beneficiem dessa forma de prestação pública. De facto, não é essencial a existência de tribunais administrativos (especiais) para a eficaz tutela dos administrados. Em Inglaterra (e por influência em diversos outros países) a Administração está sujeita aos tribunais comuns, “aplicando os mesmos meios processuais às relações dos particulares entre si e às relações da Administração com os particulares” (Amaral, 1996).

Por último, uma breve referência ao controlo e fiscalização da legalidade das despesas públicas, a cargo do Tribunal de Contas — TC (artigo 214.º da Constituição). O TC é um órgão de soberania, independente da Administração Pública, funcionando como um tribunal financeiro (Távares, 1996),

que fiscaliza a legalidade das despesas públicas efectuadas por entidades públicas, cujo âmbito (subjectivo) inclui a Administração Pública Central, Directa e Indirecta do Estado, Autónoma, Associações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Capitais exclusiva ou maioritariamente Públicos, Sociedades de Economia Mista, controladas ou participadas, Empresas Concessionárias e Fundações de Direito Privado que recebam fundos provenientes do Orçamento do Estado. A vastidão de entidades actualmente sujeitas ao controlo do TC, ultrapassa, assim, a Administração Pública, nos termos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Quanto ao critério do conteúdo dos poderes de controlo, o TC tem defendido um entendimento “extensivo” de legalidade, que inclui, para além da legalidade *stricto sensu*, a regularidade e a legalidade substancial (controlo económico — eficácia e eficiência) das despesas públicas, invocando, em sustentação desta tese, a evolução jurídico-constitucional operada com as revisões (artigos 214.º e 266.º) e jurídico-legal (Lei 86/89; Lei 6/91, de 20 de Fevereiro; Lei 8/90, de 20 de Fevereiro; DL 155/92, de 28 de Julho; Lei 14/96, de 20 de Abril, e Lei 98/97, de 26 de Agosto).

3. Algumas Manifestações da Evolução da Administração e do Direito Administrativo

Procuraremos, agora, identificar algumas linhas de força que percorrem a presente agitação do Direito Administrativo, que, tendo perdido a sua “sacralidade”, sofre crescentemente uma “contaminação pelo mundo vital do direito privado” (Antunes, 1996).

3.1. Os princípios “animadores” das reformas das administrações estatais

A generalidade dos Estados lançaram mão de reformas administrativas, a partir da década de 80, fundamentalmente no desenvolvimento das seguintes linhas orientadoras:

- a) A necessidade de modernização como uma resposta programada a um conjunto de contradições dos sistemas jurídicos e da tradição cultural,
- b) A procura de soluções políticas alternativas ao esgotado e insustentável modelo do Estado Providência (Rouban e Ziller, 1995).

3.2. Os objectivos estratégicos

Não obstante as diferenças conceptuais e metódicas das reformas empreendidas pelos diversos países, existem alguns lugares comuns, dos quais se destacam:

1. A necessidade de reduzir as despesas públicas e em consequência o défice público, por razões económicas ou financeiras internas e no sentido, também, do cumprimento das regras de convergência nominal definidas no Tratado de União Europeia, condicionantes da construção da União Económica e Monetária.
2. A adopção de mecanismos “aproximadores” e “participáveis” entre a Administração e os particulares, consequência da crescente “consciencialização” dos administrados dos seus direitos de cidadania. A Suécia, cuja Administração Pública é considerada das melhores do mundo, inclui como estratégia chave, na modernização, a melhoria das relações entre a Administração e a Sociedade Civil (Pierre, 1995). No mesmo sentido, para o caso italiano, *vide* Cassese (1995).
3. Desenvolvimento de técnicas de gestão pública, aproximando os métodos e os resultados dos da gestão privada, levado a efeito por importação das respectivas regras (planeamento, organização, gestão, informação ...), com vista à libertação das normas, reconhecidamente “apertadas e embaraçantes” (Amaral, 1996) da Administração Pública, que inviabilizam a agilidade, celeridade,

eficácia, eficiência e qualidade, da sua actividade, exigidas pela sociedade moderna. A reforma norte-americana elegeu a instauração de uma Administração Empresarial como primeira prioridade (Gore, 1995).

4. Modernização das Administrações, com a devolução à sociedade civil de actividades não essenciais, tornando-se o Estado mais avaliador e menos prestador, na Alemanha foi nomeada uma Comissão de Reforma denominada “Estado Aligeirado” (Derlien, 1995). Tal desiderato foi conseguido através da “desregulamentação dos mercados tecnológicos” (Rouban e Ziller, 1995) e por vastos programas de privatizações (e reprivatizações, como aconteceu e acontece entre nós). Nesta linha programática refere-se, ainda, como finalidade a prosseguir, com a redução do peso do Estado na sociedade, a “despolitização” dos serviços, tornando-os menos permeáveis à influência política, fundamental para a modernização da gestão dos recursos humanos. A experiência britânica preconiza o regresso ao Estado mínimo. Multiplicaram-se os QUANGOS (*quasi autonomous non governmental organizations*) a par da privatização, da liberalização e desregulamentação de diversos sectores (Wright, 1995). Em França empreendeu-se uma reforma marcada por três princípios (solidariedade, proporcionalidade e transferibilidade), conducentes à adopção de mecanismos desinstitucionalizados, mediados socialmente (Frier e Timsit, 1994), com vista à desgovernamentalização (mais do que a privatização) com o desenvolvimento de formas de “delegação” e de “concessão” dos serviços a privados (Chenuaud-Frazier, 1995).

3.3. Em Portugal

No nosso País verificam-se profundos desenvolvimentos na forma de organização e actuação da Administração Pública. O empolamento das tarefas que o Estado assumiu, particularmente após a revolução de 1974, veio a debater-se, a partir dos anos 80, com os mesmos problemas já notados em relação a outros países.

Por razões de natureza económica (necessidade de procurar alternativas de financiamento, necessidade de redução do défice público, em situação de “pré-ruptura” em alguns subsistemas sociais — segurança social, saúde, educação ...), por razões de natureza política (redução do peso do Estado na sociedade, liberalização dos mercados com efeito potenciador no desenvolvimento de outros — banca, mercado segurador, transportes ...) por razões de funcionalidade e de gestão (a introdução de técnicas jurídico-privadas na forma e na actuação das organizações públicas, por imperativos de concorrência, crescimento, sobrevivência ...) e ainda por razões decorrentes da integração no espaço comunitário (jurídico, económico, social, cultural ...) levaram à procura de alternativas semelhantes aos demais países. Da alienação de várias empresas públicas, por privatização e por reprivatização (este último termo reservado para a venda dos “bens antes nacionalizados” (Canotilho e Moreira, 1991)), permitida após a revisão constitucional de 1989 (artigos 85.º e 296.º da Constituição e Lei n.º 11/90, de 5 de Abril — Lei Quadro das Privatizações) que abrangeu os sectores da banca, seguros, transportes, telecomunicações, entre outros, à criação *ex novo* de entidades “sob formas admitidas no direito privado — sociedades, associações ou fundações” — (Estorninho, 1996), à introdução de regras de actuação jurídico-privadas no Sector Público Administrativo, várias têm sido as decisões tomadas a esse nível, por motivos de “criação, autonomia, organização, actuação, financeiros e de relacionamento internacional”, na classificação de Estorninho (1996).

Ainda recentemente, pelo DL 142/97, de 6 de Junho, foi criada a Junta Autónoma das Estradas — Construção, SA, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (artigo 1.º), que se rege pela “lei comercial, pelo DL em causa e estatutos” aprovados em anexo ao mesmo (artigo 2.º),

não estando tal empresa, na formação dos seus contratos, sujeita ao DL 55/95, de 29 de Março — regime jurídico da aquisição de bens e serviços pela Administração Pública — (artigo 5.º), sendo as relações de trabalho “regidas pela legislação aplicável às empresas privadas” (artigo 6.º).

O fundamento da solução, expresso no preâmbulo, prende-se com “o actual quadro jurídico-funcional que se encontra manifestamente desadequado às exigências de flexibilidade e celeridade ...” e com o facto de “a modernização do país não se compadecer com processos administrativos pouco ágeis e geradores de bloqueios funcionais ...” (o que nos leva a acompanhar F. do Amaral — 1996 — quando se interroga, sobre se não seria mais conveniente reformar “as normas da contabilidade pública” — entre outras — em vez de se “continuar a promover a criação de organismos autónomos, para escapar a essas normas ...”).

3.4. Conclusões

Nos números precedentes inventariámos os principais eixos de desenvolvimento do Direito Administrativo e as respectivas causas. Verificámos que, com as devidas nuances (explicadas, sobretudo, por razões de conjuntura política e por razões de tradição), existem pontos comuns, nomeadamente:

1. A “insustentabilidade” e “ingovernabilidade” do Estado Providência (em termos funcionais e em termos económicos);
2. A própria globalização da sociedade moderna e os desafios que lhes estão associados. Como causa próxima e limitada à Europa ocidental, importa referir as implicações, na textura do Estado, das regras da União Europeia (Claisse e Meininger, 1995), que explicam, particularmente, a “urgência na modernização da Administração grega” (Spanou, 1995).

O balanço final da evolução e transformação em curso está, obviamente, por fazer. Saber até que ponto as novas estruturas e actuações administrativas (negociais, consensuais, participadas, informais, cooperantes, internacionais, planificadoras ...) implicam a mutação de pilares dogmáticos tradicionais (legalidade, interesse público, vinculação, direito público/direito privado, tribunais comuns/tribunais administrativos, separação dos poderes, tutela dos administrados ...), é questão em aberto.

III. A Exposição Internacional de Lisboa — 1998 — como Case Study

1. Introdução

No âmbito dos objectivos propostos por este trabalho e na sequência do enquadramento teórico que precede, debruçar-nos-emos, de seguida, no estudo da solução jurídica encontrada pelo legislador, para a consecução dos desígnios inerentes à realização da Exposição Internacional de Lisboa de 1998 (Expo 98).

Primeiramente, veremos as condicionantes normativas da realização das Exposições Internacionais impostas pelo Bureau International des Expositions (BIE) e anotaremos, brevemente, a construção jurídica efectuada em Espanha, aquando da realização da Exposição Universal de Sevilha de 1992 (Expo 92).

De seguida, procederemos à análise dos antecedentes e fundamentos da criação da sociedade Parque Expo 98, SA, e dos poderes de “excepção” que lhe foram concedidos, procurando, caso a caso, verificar do afastamento em relação às regras jurídicas instituídas e não aplicáveis ao projecto da Expo 98, a par de outras criadas “à medida” para o efeito.

2. A Convenção Internacional sobre Exposições Internacionais do Bie e a Solução Jurídica da Expo 92

O artigo 10.º da Convenção Internacional relativa às Exposições Internacionais de 22 de Novembro de 1928 (modificada em 1948, 1972 e 1988), à qual a realização da Expo 98 se encontra sujeita, determina que o Estado organizador da exposição, através do seu Governo ou indirectamente, através de entidade jurídica, reconhecida oficialmente para esse efeito, garantirá o cumprimento das normas que regulam as exposições. No mesmo sentido, o artigo 12.º estipula que o país organizador deve “nomear um comissário geral da exposição, encarregue de representar o mesmo em todos os fins relativos à mesma”. Por outro lado, e ainda, com vista à garantia do cumprimento dos objectivos pressupostos pelos eventos em causa, os artigos 21.º e 22.º, prevêem que “o comissário-geral adoptará todas as medidas possíveis com o objectivo de garantir o funcionamento eficaz da exposição” e o Estado organizador “procurará, no possível, facilitar a participação dos Estados e seus cidadãos ...”, respectivamente.

É, assim, particularmente notória a preocupação de “vinculação” dos Estados organizadores à tomada das medidas adequadas à “eficácia” ou bom funcionamento das exposições internacionais, pela “dignidade cultural” associada às mesmas (o artigo 1.º, da citada convenção, começa por definir uma exposição como uma “manifestação que tem por objectivo principal ensinar o público, fazendo o inventário dos meios de que dispõe o homem para satisfazer as necessidades da civilização ...” e o regulamento do BIE sobre a Expo 98 refere que a mesma será “obrigatoriamente uma manifestação cultural de informação e educação, ao serviço da paz e da compreensão entre os povos, e não uma manifestação comercial ou industrial” — Expo 98, 1991).

Em Espanha, a Expo 92 teve o seu suporte legal primeiro com o Decreto Real 486/1985, de 10 de Abril, que criou o Alto Patronato para a Comemoração do V Centenário do Descobrimento da América. Lê-se no preâmbulo que “a circunstância de comemorar-se em 92 o V Centenário daquele *feito singular*, determina a necessidade de adoptar, com suficiente antecipação, as medidas necessárias para acelerar a efeméride ...” e ainda que “a fim de se estabelecerem normas precisas para o desenvolvimento das importantes missões, é criado um Alto Patronato ... para desenvolver as funções de coordenação, programação, preparação, organização e execução ...” (Legislacion, 1990), do qual fazem parte, entre outros, o Rei, o Primeiro-Ministro, Ministro da Presidência, Ministro da Economia e Finanças e Ministro da Cultura, o que é revelador da magnitude do evento, o que vai condicionar as decisões políticas tendentes à sua realização.

Pelo Decreto Real 487/1985, de 10 de Abril, é criado o cargo de Comissário-Geral, a quem compete representar o Governo em todos os assuntos relativos à exposição, com “competência de direcção, programação e coordenação das actividades” — artigo 1.º —, para além de ter competência para a “aprovação dos regulamentos especiais e o modelo de contrato de participação” dos vários Estados — artigos 4.º e 5.º do Regulamento Geral da Expo 92, aprovado pelo BIE em 7 de Dezembro de 1983 (Exposicion, 1986). O mesmo Decreto Real aprovou a estrutura de apoio do Comissário-Geral — a “Oficina del Comissário” (Cuaderno, 1988).

O artigo 5.º do Decreto Real 487/1985 transformou a “Sociedade Estatal de Execução dos Programas Comemorativos do V Centenário do Descobrimento da América, SA”, na “Sociedade Estatal para a Exposição Universal de Sevilha 92, SA”, a funcionar na dependência do Comissário-Geral, conforme estava previsto no artigo 8.º do Regulamento Geral da Expo 92 e onde se atribuem as seguintes competências: “a preparação, organização, funcionamento e gestão da exposição ... podendo solicitar apoio financeiro público e privado e administrará os fundos para a realização da exposição”.

Compete-lhe, ainda, “desenvolver a mesma, adquirindo os terrenos necessários, assegurando o planeamento urbanístico dos terrenos e edifícios necessários” para a exposição (n.º 2 do citado artigo 8.º). O artigo 15.º desse regulamento atribui amplas competências à referida sociedade, para a “planificação, direcção e execução das obras de construção, demolição e recuperação das condições originais do espaço ocupado”.

Os estatutos da sociedade foram outorgados por escritura pública no notário de Madrid (26 de Junho de 1985) e o artigo 1.º designa-a como “sociedade comercial anónima de carácter estatal”, ficando sujeita ao Decreto Real 487/1985, aos estatutos e à “Ley de Sociedades Anónimas” e demais legislação aplicável.

De acordo com o previsto em diversos Regulamentos Especiais (aprovados pelo Comissário-Geral) a gestão dos contratos e condições de participação dos diversos países é feita pela sociedade com perfeita autonomia, limitados, contudo, à construção, montagem, instalações técnicas especiais, etc., relativas aos pavilhões e áreas e serviços de apoio geral.

3. A Exposição Internacional de Lisboa de 1998. Antecedentes. A Criação do Comissariado e do Cargo do Comissário

Por proposta da Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses (CNCDP), aceite pelo Governo, foi viabilizado e veiculado o pedido junto do BIE para a realização de uma exposição internacional em 1998, candidatura que foi aceite em 14 de Julho de 1990 (Expo 98, 1991). Assim, por Despacho Conjunto dos Ministros da Presidência, das Finanças e das Obras Públicas, foi nomeado um grupo de trabalho “incumbido de elaborar e propor os instrumentos legais adequados à criação da entidade jurídica que ficará incumbida da realização da exposição”. O despacho refere ainda que “o grupo de trabalho poderá propor ao Governo eventuais medidas legislativas de carácter urgente ...” (Despacho A-56/92-XII, de 12 de Outubro). Este primeiro acto evidencia, claramente, a urgência e a singularidade do projecto, ideia base que acompanhou todo o desenvolvimento jurídico e fáctico da exposição.

A Expo 98 foi considerada pelo referido grupo de trabalho como um “projecto nacional de incidência estratégica externa, um projecto de incidência regional com repercussão nas estratégias nacionais e um projecto com virtualidades políticas, culturais e económicas” (Expo 98, 1991).

Nesta linha de considerações, foram afirmados os objectivos da Expo: a reafirmação de uma vocação nacional, o reposicionamento do País no novo contexto europeu, a renovação urbana, a comemoração dos descobrimentos, a promoção turística e o estímulo económico. Os objectivos referidos, a acrescentar aos definidos pelo BIE para a Expo 98, conduziram à sua consideração como evento de elevado interesse público (de interesse público nacional, como o designa o artigo 1.º do DL 354/93, de 9 de Outubro), como “prioridade de política externa” do Governo, pela “dimensão internacional e importância transcendente do evento”. Por outro lado, a sua realização permite a “reabilitação urbanística de uma vasta zona de Lisboa” (350 ha) que demanda a necessidade de “compatibilização de esforços” e “coordenação de iniciativas” (construção pública, construção privada, turismo, habitação, meios de transporte, meios de comunicação, cultura, história, ciência, ambiente, urbanismo, política externa ...), a desenvolver sob os “princípios da qualidade e da eficácia” (preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/93, de 8 de Março). As referidas acções levaram à criação de um órgão de “coordenação global”, o comissariado da Expo 98 e do cargo de comissário, através da referida Resolução.

4. A Exposição Internacional de Lisboa de 1998. A Criação da Sociedade Parque Expo 98 SA

4.1. A forma jurídica

O DL 88/93, de 23 de Março, criou a Sociedade Parque Expo, 98, SA, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (artigo 1.º).

Na “exposição de motivos” refere-se, no preâmbulo, que “a responsabilidade histórica inerente à realização da exposição ... e os altos padrões de *qualidade e eficácia* que terão de ser observados ..., exigem uma rigorosa *compatibilização de esforços e coordenação de iniciativas*”. Depois, pela “*dimensão e complexidade* da concepção e execução do *projecto de reconversão urbanístico* ..., bem como a *gestão dos meios de financiamento* ..., aconselham que as actividades sejam confiadas a uma entidade empresarial.

A Parque Expo 98, SA (PE98SA) — cujo objecto social é a concepção, execução, construção, exploração e desmantelamento da Expo 98 (artigo 2.º) — rege-se pela lei comercial, pelo DL 88/93 e pelos estatutos, aprovados pelo mesmo diploma e publicados em anexo ao mesmo. Para além da simplificação do modo da sua criação, por acto legislativo, resulta clara a intenção de isentar esta sociedade (integrada, de acordo com os critérios referidos em III-2.2., no Sector Público Empresarial e por isso na Administração Pública em sentido orgânico), em geral, do cumprimento do quadro normativo público. A única excepção referida no DL 88/93, tem a ver com o previsto no n.º 1 do artigo 7.º, que sujeita as obras a realizar ao DL 235/86, de 18 de Agosto (empreitadas públicas), mas apenas quanto ao modo e garantias de execução e com condições.

Assim, o caso da PE98SA, até pelos “poderes excepcionais” que lhe foram concedidos legislativamente (infra, número seguinte), é paradigmático no que respeita às novas formas de constituir “entidades públicas” e às novas formas dinâmicas das mesmas.

4.2. Os poderes de excepção conferidos à Parque Expo 98, SA

4.2.1. Introdução

Sempre com a excepionalidade e a grandeza (quantitativa e qualitativa) da exposição no horizonte, o legislador não “se poupou” na atribuição de poderes excepcionais para a prossecução do empreendimento. Assim, e conforme veremos detalhadamente de seguida, o artigo 12.º do DL 354/93, refere-se expressamente “aos poderes excepcionais” da PE98SA, o mesmo acontecendo no artigo 3.º da Lei 57/93, de 6 de Agosto. Nesta sede importa também referir a consagração de um “dever geral de cooperação activo e empenhado, abrangendo todas as entidades públicas e privadas”, na prossecução da realização da Expo 98 — artigo 11.º do DL 354/93, na sequência da alínea f) do artigo 2.º da Lei de Autorização Legislativa 57/93 — que motivou, aliás, algum “descontentamento” por parte do presidente da Câmara Municipal de Loures que, a este propósito, refere: “... a proposta de autorização legislativa que foi para a Assembleia da República contém a ideia que as autarquias são empecilhos ... não posso aceitar a ideia de que as autarquias são escolhos à realização da Expo 98” (*Boletim*, 1993).

4.2.2. Os poderes da Parque Expo 98, SA, como entidade expropriante

O artigo 6.º do DL 88/93 confere a qualidade de entidade expropriante à PE98SA e o n.º 2 do artigo 7.º atribui-lhe as prerrogativas do Estado quanto à ocupação temporária de terrenos particulares que necessite para os seus fins.

A Lei de Autorização n.º 57/93 prevê que o Governo possa declarar a utilidade pública das expropriações dos imóveis situados na zona da Expo, assim como “estabelecer regras específicas para o processo de expropriações necessárias ... designadamente no que respeita à posse administrativa dos bens cuja declaração de utilidade pública tenha carácter de urgência, determinação do modo de pagamento de indemnizações e constituição da comissão arbitral” [alíneas *g*) e *h*) do artigo 2.º, respectivamente]. Nessa medida, o Governo, através dos artigos 5.º a 10.º do DL 354/93, instituiu um regime especial de expropriações (já que “a disponibilização dos terrenos representa uma tarefa muito complexa” — Ricardo, 1995 — e condiciona liminarmente os trabalhos) que é ainda mais célere e mais simplificado do que o próprio processo urgente (previsto no artigo 13.º do DL 438/91, de 9 de Novembro — código das expropriações — CE), que por sua vez é mais aligeirado do que o processo normal, e que foi instituído — o urgente — para situações ligadas à “defesa nacional e segurança interna ou para casos de calamidade pública e de obras públicas consideradas urgentes” (preâmbulo do CE).

Das regras aprovadas, destacam-se:

- a*) A declaração do carácter urgente às expropriações (n.º 4 do artigo 5.º — DL 354/93), o que dispensa o cumprimento das regras próprias do processo normal previsto no CE (diligências para aquisição dos bens por via do direito privado — n.º 1 do artigo 2.º, dispensa do inquérito público — artigo 14.º), e é mais simplificado que o processo urgente, já que os documentos a instruir, para início do processo de expropriação, são apenas os indicados nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 7.º, sendo bastante menos do que os exigidos pelo n.º 4 do artigo 13.º — que remete para o artigo 12.º — também do CE;
- b*) A declaração de utilidade pública de todas as expropriações a efectuar (n.º 1 do artigo 5.º do DL 354/93), o que legitima a ocupação e a posse administrativa imediata dos bens — artigos 5.º, n.º 1, e 8.º do DL 354/93 e artigo 17.º do CE —, não se aplicando o prazo de caducidade previsto no n.º 3 deste último artigo (90 dias, o que aumenta o “benefício” da PE98SA),
- c*) Quanto à determinação dos valores das indemnizações a pagar aos expropriados, o DL 354/93 remete para o CE, com a ressalva da não consideração, na determinação dos seus montantes, da “mais-valia que resultar da Expo” (o que veio a ser contestado, em certa medida, por expropriados, conforme nos dá conta F. de Quadros em parecer elaborado no decurso de uma expropriação efectuada pela PE98SA — 1995).

Mas mais importante do que isso, importa referir as regras específicas estabelecidas em relação à constituição da comissão arbitral (artigo 10.º — DL 354/93), quer quanto à designação dos árbitros (o CE prevê a sua escolha a partir da lista oficial — artigo 43.º, enquanto o n.º 1 do artigo 10.º do DL 354/93 prevê a indicação de um árbitro por cada parte em conflito e o terceiro escolhido pelos outros árbitros), quer quanto aos prazos e formalidades de indicação dos mesmos, bastante mais reduzidos e céleres no DL 354/93 (5 dias úteis) do que no CE, assim como se prevê um processo de funcionamento da comissão arbitral significativamente mais simples.

4.2.3. Ordenamento do território

O DL 69/90, de 2 de Março (com as alterações introduzidas pelo DL 211/92, de 8 de Outubro), regula a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território (PMOTs), os quais constituem um dos instrumentos fundamentais para o ordenamento do território.

A elaboração dos PMOTs (planos directores municipais, planos de urbanização — PU — e planos de pormenor — PP) cabe às câmaras municipais (artigo 3.º, n.º 1), a aprovação às assembleias municipais (artigo 3.º, n.º 2) e a sua ratificação (dos PU e PP) ao Governo, por portaria do Ministro competente (artigo 3.º, n.º 4). Os PU e os PP são ainda, ao longo do seu processo de elaboração, acompanhados

pela comissão de coordenação regional da área em causa, nomeadamente por uma comissão técnica, nomeada obrigatoriamente para o efeito (artigo 6.º, n.ºs 3 e 4).

O seu conteúdo, elementos fundamentais, elementos complementares e elementos anexos constam desenvolvidamente dos artigos 9.º, 10.º, 11.º e 12.º (respectivamente) do DL 69/90, estando os mesmos, previamente à sua aprovação e ratificação, sujeitos a pareceres (artigo 13.º) e a inquérito público (artigo 14.º).

As etapas da elaboração dos planos é, assim, particularmente longa e participada.

A solução encontrada para a zona da Expo, a implementar pela sociedade foi a seguinte:

a) O DL 87/93, de 23 de Março, aprovou a localização da Expo e tomou medidas preventivas para a respectiva área, ao abrigo dos artigos 7.º e 8.º da Lei dos Solos (DL 794/96, de 5 de Novembro) e atribuiu (artigo 2.º, n.º 3) a competência à PE98SA para a emissão de autorização para todas as intervenções a efectuar na área (construção, reconstrução, instalação, alteração, aterros, escavações, etc. — alíneas *ac*) do artigo 2.º), até à declaração de utilidade pública dos mesmos terrenos;

b) O Decreto 16/93, de 13 de Maio, declarou área crítica de recuperação e reconversão urbanística a zona onde se efectuará a exposição (artigo 1.º), atribuindo a competência para a promoção das necessárias acções à PE98SA (artigo 2.º);

c) A Lei 57/93, na alínea *d*) do artigo 2.º autoriza o Governo a cometer à PE98SA a competência para elaborar o PU e os PP para a zona de intervenção, a aprovar pelo Ministro, precedida do parecer da Comissão Técnica de Acompanhamento (constituída por Despacho 2/94, de 15 de Dezembro de 1993, do Ministro da Presidência) e parecer das câmaras municipais (!) de Lisboa e de Loures (o afastamento em relação ao regime previsto no DL 69/90 é substancial), conforme alínea *c*) do mesmo artigo e lei;

d) O DL 354/93, após referir no preâmbulo que se justifica a adopção de um conjunto de medidas excepcionais, como consequência da opção de localizar a Expo 98 numa área urbana degradada, cuja recuperação não deixa de acarretar um acréscimo significativo na qualidade e diversidade dos problemas, agravado pelo prazo disponível, refere que a PE98SA é autorizada a elaborar os planos de ordenamento necessários e submeter os mesmos à aprovação directa do Governo. Assim, o n.º 3 do artigo 2.º prevê que a elaboração do PU (e dos PP no seu desenvolvimento), compete à PE98SA (n.º 6 do mesmo artigo).

4.2.4. Loteamentos e obras de urbanização

O regime jurídico do licenciamento das operações de loteamento e das obras de urbanização (acções de divisão de terrenos em lotes com destino de construção e obras de criação e remodelação de infra-estruturas destinadas a servir conjuntos habitacionais, ou outros fins) foi aprovado pelo DL 448/91, de 29 de Novembro, com alterações subsequentes. Nos termos do seu artigo 1.º, as referidas operações estão sujeitas a licenciamento (autorização) municipal, da competência do seu órgão executivo — artigos 64.º e 22.º, respectivamente.

A Lei 57/93 [alíneas *d*) e *e*) do artigo 2.º] veio permitir que o Governo dispensasse os referidos licenciamentos, prevendo a atribuição da citada competência à PE98SA, para licenciar as obras de urbanização. Tal previsão foi concretizada no n.º 9 do artigo 2.º e n.º 1 do artigo 3.º, ambos do DL 354/93, não se prevendo qualquer participação, mais ou menos activa, dos municípios da área respectiva.

4.2.5. Licenciamento de obras particulares

Na linha das preocupações reflectidas nos números anteriores, a alínea *e*) do artigo 2.º da Lei 57/93, e, na sua sequência, os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do DL 354/93 dispensaram também a PE98SA dos

licenciamentos (prévios) de construção e de utilização previstos no artigo 1.º do DL 445/91, de 20 de Novembro, diploma que aprovou o regime jurídico do licenciamento de obras particulares (posteriormente alterado) e que atribui a competência para os referidos licenciamentos, respectivamente, à câmara municipal e ao presidente da câmara municipal (n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º). Também neste caso não há qualquer previsão de participação dos órgãos municipais “normalmente” competentes.

4.2.6. Outros poderes conferidos à Parque Expo 98, SA

Com vista à disponibilização da PE98SA, dos meios necessários ao cumprimento do seu objecto social (que, recorde-se, para além da concepção, execução, construção, exploração e desmantelamento da exposição, inclui a reordenação urbana da área de intervenção — cerca de 350 ha, dos quais metade se destina a habitação — da exposição (artigo 2.º do DL 88/93 e artigo 4.º dos estatutos) — e daí a diferença substancial nos poderes que lhe foram atribuídos, em comparação com a congénere que tomou a cargo a realização da Expo 92, que se limitou a assegurar o suporte do evento —, tendo sido animada com preocupações de evitar ou reduzir o impacto que resulta do “day after das exposições, procurando-se assegurar a reutilização dos espaços” (Ferreira, 1996), o legislador atribui-lhe outros poderes, dos quais se destacam:

- a) O direito de utilizar e administrar os bens do domínio público do Estado, afectos à sua actividade — alínea b) do artigo 6.º do DL 88/93;
- b) A própria mobilidade excepcional dos trabalhadores da Administração Pública (SPA e SPE), podendo exercer quaisquer cargos ou funções em comissão de serviço na PE98SA — artigo 8.º do DL 88/93;
- c) A garantia financeira estatal (para além dos benefícios fiscais concedidos) das obrigações contraídas pela sociedade — artigo 9.º do DL 88/93;
- d) A extinção de concessões e outros direitos constituídos sobre os imóveis situados na zona de intervenção e sob administração e jurisdição da Administração do Porto de Lisboa, com a desafecção dos mesmos do domínio público e a sua transmissão para a PE98SA, integrando o seu património [alínea f) do artigo 2.º da Lei 57/93, n.º 2 do artigo 4.º do DL 354/93, e DL 207/93, de 14 de Junho].

IV. Conclusões

Ao longo do trabalho percorremos algumas linhas de evolução da “teoria e da prática” administrativa. Como pano de fundo, vimos que se assiste a um tendencial esvaziamento das tarefas do Estado desde a década de 80 deste século. Por razões internacionais e por razões internas, com fundamento em motivos estruturais e em motivos conjunturais, são notórias algumas linhas mestras da referida evolução: a procura de novos vasos comunicantes entre o Estado e a sociedade em geral é uma nota predominante.

O direito administrativo, canal privilegiado do relacionamento Estado/Sociedade sente-se ultrapassado por novos desenvolvimentos desta última, caracterizada por novas exigências em que o “económico” persiste em falar mais alto que o “social” e o “cultural”. É manifesta alguma incompatibilização do direito com as necessidades e os novos desafios do seu velho objecto.

Não defendendo a tese utilitarista ou finalista do direito, parece-nos, contudo, que o actual movimento de “fuga para o privado” é consequência, em certa medida, da inadequação dos quadros estruturais e normativos do Direito Administrativo que não terá acompanhado a evolução social e as exigências postas pela mesma.

De entre as inúmeras manifestações típicas da procura de novas soluções para a assunção e execução, pelo Estado, de tradicionais e modernas tarefas, procedemos à análise do quadro jurídico que suportou (suporta) a realização da Expo 98. Conforme vimos, quer por imperativos supranacionais, quer por razões ligadas à dimensão e singularidade do evento, a Administração foi levada a criar, em termos excepcionais e transitórios, uma estrutura estática (o Commissariado e a Sociedade) e uma estrutura dinâmica (os diversos diplomas jurídicos referidos) particularmente singulares.

À Parque Expo 98, SA, instituída e regida pelo direito comercial, foram concedidos poderes públicos, bastante significativos, quer como entidade expropriante, quer como entidade licenciadora de actos próprios de órgãos da Administração Autónoma do Estado, quer como entidade que ocupou espaço de jurisdição próprio de órgão incluído na Administração Indirecta do Estado (a Administração do Porto de Lisboa), resultando, assim, um regime jurídico misto aplicável à constituição e à actividade da PE98SA. A solução concreta definida poder-se-á compreender neste caso, atenta a complexidade e diversidade do evento, cuja execução parece que seria comprometida sem uma construção deste tipo, não sendo identificável, só por si, violações particulares de situações jurídico-privadas ou jurídico-públicas.

A modernidade e a maturidade do nosso Estado de Direito Democrático prevê mecanismos jurídicos (e políticos) tutelares dos interesses virtualmente ameaçados. A leitura compreensiva, flexível mas real do princípio da proporcionalidade pode viabilizar estas "anormalidades jurídicas".



(Licínio Oliveira de Carvalho)

Assistente do Instituto Superior de Humanidades e Tecnologias