

# EM TORNO DA PROPOSTA DE LEI DE BASES DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO

*Pelo Dr. António Cordeiro*

1. Em 25.5.1997 foi admitida na Assembleia da República proposta de lei do Governo, a que coube o n.º 112/VII, visando estabelecer as *bases da política de ordenamento do território e de urbanismo* <sup>(1)</sup>, cuja elaboração foi antecedida de um invulgar período de discussão pública, pelo número de sessões de debate, e qualidade dos seus participantes, a que o respectivo anteprojecto deu origem.

Deve antes de mais realçar-se a extrema importância deste texto, não só pela co-natural relevância de um diploma que contenha as bases gerais de qualquer regime jurídico, não só, ainda, pela fundamental relevância nos nossos dias do ordenamento territorial e urbanístico, mas, principalmente, por se tratar de matéria que a esse nível irá ser disciplinada pela primeira vez, implicando que todo o edifício jurídico a seu jusante seja refeito ou completado <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Ampliando-se, correctamente, o título do anteprojecto, que omitia a referência a “urbanismo”, quando a ocupação urbana é hoje, sem dúvida, o aspecto preponderante, ao menos de facto, na disciplina do conjunto do território.

<sup>(2)</sup> Veja-se o Despacho 116/MEPAT/96, de 8.7.1996, publicado em D.R., II S., de 26.7.1996, bem como o Despacho 122/MEPAT/96, de 17.7.96, publicado em D.R., II S., de 13.8.1996, este criando um segundo grupo de trabalho, já para a revisão do “enquadramento jurídico do processo de edificação”.

Pode pois acalantar-se a esperança de que o presente projecto represente a primeira pedra desse novo edifício, e justamente a sua pedra fundante, propiciando que, ao menos a médio prazo, se possa pôr termo ao estado de catastrófica desarticulação e insuficiência das leis existentes neste domínio.

De todas estas circunstâncias decorre também a justificação para que as presentes notas, retomando o comentário feito ao ante-projecto, sejam a seu respeito publicitadas, continuando-se, nesta segunda fase, a discussão pública encetada.

2. A primeira observação, que se julga dever tecer, situa-se a um nível metodológico, dizendo respeito à inevitável tentação de, com a maior rapidez possível, tentar aprovar a lei de bases em causa, só depois disso se partindo para a consideração dos múltiplos diplomas complementares necessários.

Embora seja absolutamente necessário assentar, em determinado momento, quanto ao que se julga dever ser o seu texto, pois só então se têm os pressupostos necessários para avançar na elaboração desses outros diplomas, parece desajustado e inconveniente que se adopte desde logo, em termos de vigência jurídica, esse texto. De facto, a amplitude da reforma que está a ser empreendida aconselha sobremaneira que se possa reflexamente beneficiar dos resultados, advindos de mais aprofundado estudo e reflexão, que com a elaboração desses diplomas complementares poderá ser obtida.

Será pois aconselhável que o “projecto definitivo” da lei de bases possa aguardar por uma revisão a operar quando se encontrarem elaborados, ao menos, os projectos iniciais desses diplomas, ou dos que, para o efeito, se considerarem mais importantes.

Tal não impedirá que o processo político-legislativo possa avançar, como agora avançou com o envio à Assembleia da República da proposta de lei. E, noutra vertente, também não ficará impedida a antecipação de medidas pontuais, de natureza mais urgente, que o anteprojecto, aliás, implicitamente como tal reconhece.

3. Numa visão de conjunto, o projecto em apreço é manifestamente positivo e não apenas pelos dois motivos que à partida

propiciam tal facto: a inexistência de um diploma desse âmbito, a insuficiência das leis existentes no sector e a sua mencionada desarticulação, reconhecida, como não podia deixar de ser, na exposição de motivos da proposta; também o é, principalmente, porque introduz soluções benéficas e inovatórias que permitirão exceder uma mera consolidação e harmonização das normas actualmente em vigor.

Muito em particular, no capítulo dos princípios e objectivos, é de saudar a norma do art. 40.º, não tanto pela consagração do “dever de ordenar o território”, que decorre já do texto constitucional, mas principalmente pela previsão de que tal ordenamento deve ser efectuado “de forma articulada”. E será em relação a esta ideia básica que adiante se mencionarão alguns pontos essenciais no articulado da proposta.

Ainda em sede geral, não pode deixar de se assinalar que, acolhendo a institucionalização das Regiões Administrativas, a presente proposta fica dependente da sua efectiva criação. Para além disso, alguns problemas se detectam em termos de transição de regimes e, principalmente, não podem deixar de suscitar, na especialidade, particular comentário as regras previstas sobre a subsistência, transitória que seja, dos diplomas que, *a outrance*, vieram impor a oponibilidade directa a particulares dos actuais planos regionais de ordenamento do território.

4. No domínio do capítulo I, mais exactamente do art. 5.º, que se ocupa dos “princípios gerais”, afigura-se menos apropriado o crisma que dois deles receberam.

De facto, por um lado [al. *b*)], “assegurar a utilização ponderada e parcimoniosa dos recursos naturais” não é desiderato que pareça bem retratado sob a designação de “princípio da economia”; melhor lhe caberá a designação de “princípio da sustentabilidade”, a retirar assim da antecedente al. *a*), onde aliás está a mais, já que esta trata apenas, directamente, da “solidariedade intergeracional”.

De um “princípio da economia” se poderia no entanto também falar, mas na perspectiva de uma acrescida exigência de que as entidades públicas ponderassem de forma mais exigente as suas decisões com impacto no território, na mesma medida aumentando

as garantias dos particulares por elas afectados e as garantias de economia nas despesas públicas.

Por outro lado, não se compreende bem, face à explanação do seu conteúdo, a designação de princípio da “subsidiariedade”, utilizada na al. *d*). Se se pretende dizer que os procedimentos de nível “mais elevado” devem ser subsidiários em relação aos de “menor” nível, sendo estes os de desenvolvimento “mais próximo” dos cidadãos”, deverá ser reformulada a redacção desta alínea, já que o princípio da participação, logo previsto na subsequente al. *f*), excluiu procedimentos “afastados” dos cidadãos.

Deve entretanto registar-se a melhoria do texto, relativamente ao do anteprojecto, traduzida no aditamento de duas novas alíneas [*h*) e *i*)], consagrando a incentivação de modelos de contratualização e proclamando o princípio — tal é, de facto, o grau da nossa “má consciência” sobre os entorses que neste domínio tem sofrido — do “respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas”.

Foi por último autonomizado neste capítulo I um preceito (anteriormente incluído com incorrecção no segundo capítulo) relativo aos objectivos do ordenamento do território e do urbanismo, cujo texto sofreu também sensível melhoria, eliminando-se uma dicotómica previsão sobre espaços urbanos e espaços rurais, aqui desajustada, já que se visam objectivos gerais para todo o conjunto do território.

5. O capítulo II da proposta ocupa-se da definição do “sistema de gestão territorial”, tendo sido significativamente aperfeiçoado relativamente ao texto do anteprojecto, quer na sistematização dos seus preceitos, quer quanto a vários pontos do seu conteúdo.

São antes de mais claramente definidos (art. 7.º) os três possíveis âmbitos espaciais do sistema de gestão - nacional, regional e local — desde que se assuma, o que em outros pontos do articulado deverá ser objecto de precisão, que “âmbito regional” equivale ao âmbito de uma região autónoma ou de uma região administrativa.

Estabelece-se depois (art. 8.º) a tipologia dos instrumentos dessa gestão, distinguindo instrumentos *de desenvolvimento territorial, de planeamento territorial, de política sectorial e de*

*natureza especial*, a seguir caracterizados no subseqüente preceito (art. 9.º).

É essencial a clarificação do sistema decorrente de, nos instrumentos de planeamento territorial, passarem a estar apenas integrados os planos directores municipais, os planos de urbanização e os “instrumentos de planeamento de pormenor”, sendo claro que não têm natureza regulamentar os planos regionais de ordenamento do território (bem como os planos intermunicipais de ordenamento do território que, com o novel “programa nacional de políticas de ordenamento do território”, passam a integrar a referida categoria dos “instrumentos de desenvolvimento territorial”).

Subsiste porém a dificuldade de inserir na classificação adoptada os “instrumentos de natureza especial”, relegados como se assinalou para uma categoria autónoma. Deveriam poder ser reconduzidos a uma das três outras categorias e dúvida não há sobre o facto de, tendo carácter regulamentar (já que correspondem aos actuais planos especiais de ordenamento do território), se enquadrarem nos instrumentos de planeamento territorial.

Mais importante será porém, a seu respeito, clarificar o carácter supletivo ou transitório das intervenções que traduzem [adjectivos constantes da definição da al. *d*) do art. 8.º]. Nada acrescentando o art. 33.º da proposta, que enumera os planos espaciais neste momento existentes, relativamente ao regime da lei em vigor (Dec.-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, com a enigmática alteração da Lei n.º 5/96, de 29 de Fevereiro), fica-se sem saber qual o sentido da prevista revisão do actual regime, nomeadamente quanto a essas apontadas características. É um dos exemplos mais flagrantes dos referidos aspectos da lei de bases que devem ser objecto de reponderação após elaborado o projecto do respectivo diploma complementar.

E, a respeito dos dois artigos em apreço, algumas outras críticas subsistem ainda.

No art. 8.º (para além da menor felicidade da expressão “instrumentos de *desenvolvimento* territorial” — sendo instrumentos de cariz orientador, claramente assumido, seria porventura preferível acentuar essa sua natureza), é a olho nu visível a omissão de um instrumento desse tipo a nível local. Poder-se-á responder, é certo, que os actuais planos directores municipais englobam essa compo-

nente (veja-se o art. 5.º do Dec.-Lei n.º 69/90, de 2 de Março), mas nada desaconselha a previsão autónoma de um instrumento orientador específico a esse nível.

Na alínea *b*) do n.º 1 do mesmo art. 9.º, terá que se precisar qual o âmbito do “território regional” de que se vão ocupar os novos planos regionais, face à manifesta polissemia da palavra e aos antecedentes legislativos. Haverá, fundamentalmente, que especificar, não se mantendo a definição desse âmbito tal como na actual disciplina dos planos regionais de ordenamento do território [Dec.-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, arts. 2.º e 4.º/1, a)], que se está a considerar o espaço, todo o espaço, de cada uma das futuras regiões administrativas.

Por fim, na alínea *c*) do n.º 2 do art. 9.º, deve registar-se o facto de, em vez de “planos de pormenor”, se falar em “instrumentos de planeamento de pormenor”. A justificação poderá ser a de que, com essa expressão mais compreensiva, se permite abarcar a planificação urbanística de iniciativa particular (coonestando a equiparação constante do art. 4.º/2 do regime de licenciamento de obras — Dec.-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro), como poderá ser a de que, em sentido bem diverso, se pretende, também por exemplo, fazer reverter para a esfera municipal os velhos planos de pormenor de renovação (Dec.-Lei n.º 8/73, de 8 de Janeiro); mas, seja qual for o caso, haverá que explicitar neste ponto do articulado qual a nova realidade que se prefigura. O que significa considerar-se deslocada a regra do art. 20.º/4, *d*), — que admite poderem esses instrumentos de planeamento de pormenor “ser de iniciativa de entidades óblicas ou particulares” —, em si carecida de qualquer modo de maior pormenorização, apesar do inevitável desenvolvimento próprio do respectivo diploma complementar.

6. Ainda no capítulo II, é de destacar o preceito relativo às “relações entre instrumentos de gestão territorial” (art. 9.º), aperfeiçoada aliás em relação ao texto do anteprojecto. É em primeiro lugar de aplaudir a introdução clara da noção de compatibilidade **recíproca**, quer entre os designados instrumentos de desenvolvimento territorial e os instrumentos de política sectorial (n.º 2), quer no âmbito das relações entre eles e os instrumentos de planeamento territorial, apesar da prevalência de princípio daqueles sobre estes

(n.º 3). Foi aqui finalmente traduzida a ideia, há muito por mim defendida, de que a noção de compatibilização de planos implica uma relação bidireccional, podendo ser os planos “inferiores” a induzir a alteração dos de nível “superior”, da mesma forma que, no n.º 5 do preceito, se acolheu idêntica ideia de compatibilização sistemática entre instrumentos com incidência espacial, sempre que um deles seja elaborado ou revisto, relativamente aos restantes que no mesmo território vigorem.

Abandonou-se pois, nomeadamente, a irrestrita prevalência que se queria atribuir aos planos especiais relativamente aos planos municipais. Pode de facto muito bem acontecer que idêntico processo de indução se deva verificar quando da preparação ou revisão de um plano municipal, levando a que se deva concluir pela necessidade de alteração de plano especial que abranja a área ou parte da área coberta por aquele. Tal significa que, no relacionamento entre planos especiais e planos municipais, a regra a fixar deve ser também a da compatibilidade recíproca, o que não elimina a pretendida prevalência daqueles sobre estes, se houver que “puxar de galões”.

E supriu-se ainda, na actual redacção do n.º 4, a omissão referente ao relacionamento entre os planos especiais e os instrumentos de desenvolvimento territorial e de política sectorial, no sentido que também defendi: as entidades públicas que elaboram planos especiais têm também de ser vinculadas pelos planos regionais e pelos planos sectoriais, tanto mais que a Administração Central controla ou elabora estes, sendo mais que natural a exigência de que assegure a pretendida compatibilidade.

Neste capítulo II, suscita por último um comentário o art. 13.º, em cujo n.º 2 se prevê (além do direito de queixa ao Provedor de Justiça) o direito de acção popular relativamente aos instrumentos de gestão *não* directamente vinculativos. Embora seja uma questão de ordem jurídico-processual, não parece dever ser este *prima*, do alargamento da legitimidade, o mais correcto para enquadrar a possibilidade dessa reacção. Pois, de duas, uma: ou esses instrumentos podem, não obstante, ser lesivos - e, nesse caso, não só o actor popular, mas o normal actor singular deve quanto a eles poder reagir; ou não se admite tal possível lesividade e nenhuma reacção tem quanto a eles cabimento. Julgando verificar-se a primeira

hipótese, a opção deveria ser então, ou pelo menos também ser, por outros meios processuais, na linha das disposições legais, já timidamente inseridas no nosso contencioso administrativo (seja a acção para o reconhecimento de direito ou interesse legítimo ou a intimação para um comportamento), que admitem a possibilidade de preventivamente reagir contra actos ou omissões susceptíveis de virem a lesar interesses dignos de tutela.

7. No capítulo III, relativo ao “regime de uso do solo e execução dos instrumentos de planeamento territorial”, sobressai, quanto ao primeiro tema, a nova classificação dos solos ensaiada no art. 15.º/2: contrastando por exemplo com a actual classificação acolhida no regime do loteamento (Dec.-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, art. 8.º), teríamos uma dicotómica separação entre solos urbanos e solos rurais. A forma de classificação não é sobremaneira importante, introduzindo-se aliás logo de seguida a possibilidade de uma sub-classificação através da noção de “qualificação” dentro de cada uma das classes (qualificação pela “actividade dominante”, por certo inspirada na actual classificação dos “usos dominantes dos solos” constante do regime dos planos municipais de ordenamento — Dec.-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, art. 280.º). Importante será conhecer as consequências que dela se queiram extrair - e pode haver a tentação de dela fazer decorrer efeitos totalmente incorrectos em matéria de indemnizações e compensações.

No art. 16.º, relativo à execução dos instrumentos de planeamento, há uma imprecisão a corrigir no n.º 1: existindo já uma Lei de Solos, não é correcto referir “os meios de política de solos *que vierem a ser* estabelecidos na lei”; por idêntico motivo se deverá suprimir, no n.º 2, a expressão “a estabelecer na lei”.

Depois, no n.º 3 desse artigo, uma palavra destoa na construção gramatical e jurídica do preceito: se é possível determinar que, aprovado um plano, o particular tem o “dever de ... adequar as suas pretensões às metas e prioridades ... estabelecidas”, já se não pode dizer que tenha o dever de *concretizar* essas *suas* pretensões; poderá é ter o dever de concretizar as previsões do próprio plano, em termos similares aos que de há muito se encontram previstos na Lei de Solos, no domínio da obrigatoriedade de construir (art. 48.º). Mas, para além de corrigido o português, inevitável é

que aqui se remeta para uma concretização de tal dever em diploma complementar.

Ponto omissis neste mesmo art. 16.º, e em todo o capítulo, é o de que os planos devem ter uma execução *obrigatoriamente* programada, em termos cronológicos e financeiros. Ordenar o território não pode ser um exercício teórico, e a única maneira de assegurar que o não é, reside na contraprova da verificação da sua exequibilidade, medida nesses dois vectores. Julga-se pois, retomando a solução inicial desse regime, dever ser abandonado o carácter facultativo do programa de execução e do plano de financiamento dos planos directores municipais (citado Dec.-Lei n.º 69/90, art. 11.º/2). E questão diferente é a de, com os possíveis “programas de acção territorial”, facultativamente previstos no subsequente art. 17.º, se pretender coordenar, na execução dos planos, as actuações das entidades públicas e privadas – o que é previsão salutar, mas não dispensa aquele prévio exame quanto à parte do plano que deve ser executada por entidades públicas.

No art. 18.º (corrigindo-se ostensiva inconstitucionalidade constante do anteprojecto, ao admitir a mera possibilidade da sua existência), foi correctamente inserida a obrigatória previsão, nos instrumentos de gestão vinculativos, embora em termos a definir por lei posterior, de “mecanismos equitativos de perequação compensatória”. E desnecessário será realçar a extrema importância de a nossa lei vir finalmente abrir a via à definição desses mecanismos.

No n.º 2 desse artigo deve porém ser objecto de viva crítica a previsão de que só seriam indemnizáveis as restrições de “efeitos equivalentes a uma expropriação” (eliminando, felizmente, a previsão de que tal também só poderia ocorrer relativamente a solos “urbanos”). Para tal será praticamente inútil, quer o preceito, quer a lei de desenvolvimento para que remete, já que as actuais regras legais já facultam resultado equivalente quanto a essas “servidões quase-expropriatórias”, na terminologia utilizada. O que pelo contrário será salutar, pese a indeterminação do conceito, será prever a possibilidade de indemnização por força da introdução pelos planos de restrições “significativas” ao direito de uso do solo. Por aqui se deveria portanto quedar, nesta sede, a norma em apreço.

8. O capítulo IV ocupa-se do regime dos instrumentos de gestão territorial, nele se reproduzindo nomeadamente regras básicas, ou condensando os seus princípios, sobre o processo de elaboração, suspensão e revisão dos planos, já consagrado nos actuais regimes.

Deve porém ser saudada, no n.º 2 do art. 25.º, a nova orientação, em matéria de alteração dos planos, de que não deve em regra poder ocorrer num período inicial da sua vigência, a determinar em lei de desenvolvimento.

E deve também registar-se a positiva alteração ocorrida no n.º 5 do art. 20.º, acolhendo sugestão efectuada, no sentido de as autarquias locais cujos municípios forem abrangidos por planos especiais de ordenamento passarem a ter o direito de participar na sua elaboração, e não só o de serem ouvidas sobre os respectivos projectos, já finalizados.

Alguns aspectos devem no entanto ser objecto de reparo neste capítulo.

Sugeriu-se já a transferência da regra da al. *d*) do n.º 4 do art. 20.º, completada, para o âmbito do art. 9.º, já que tem a ver com a caracterização dos novos instrumentos de planeamento de pormenor e não só com a sua elaboração e aprovação, previstas neste art. 20.º

A redacção do n.º 3 aponta no sentido de só poderem ser elaborados planos intermunicipais relativamente a concelhos pertencentes à mesma região administrativa: não sendo adequada essa restrição, ter-se-á de admitir que possa ser emitido por mais de uma junta regional o parecer previsto neste número.

No que diz respeito às regras sobre publicidade constantes do art. 24.º, já há muito observei que é em boa parte inútil a publicação das plantas de síntese em *Diário da República*. Este facto deveria conduzir a que, no n.º 2, fosse obrigatório, e não facultativo, o recurso às outras formas de publicidade necessárias à pretendida divulgação “adequada” dos planos.

Por último, uma observação quanto ao n.º 3 do art. 25.º. Já defendi, no domínio da lei actualmente em vigor, a solução consagrada neste preceito, nomeadamente através da caracterização das chamadas “condicionantes” do plano como domínios em que inexistente a normal liberdade de opção do planificador. No âmbito de

uma lei de bases do ordenamento, é porém insuficiente ficar-se por tal afirmação. De facto, as determinações legais com impacto espacial não podem deixar de ser equiparadas aos instrumentos de política sectorial previstos na proposta, que, em muitos casos aliás, concretizam em forma jurídica; devem pois, como esses instrumentos, e todos os outros instrumentos de gestão territorial (art. 21.º/1 da proposta), ser os respectivos projectos sujeitos a discussão pública. E é esta regra que se julga não poder deixar de também ser estabelecida no diploma.

9. No capítulo V estabelecem-se regras básicas sobre avaliação das políticas de ordenamento do território, que pela primeira vez é prevista como actividade permanente e sistemática.

O capítulo VI contém as disposições finais e transitórias, nem por isso de menor importância.

Neste momento, os preceitos nele insertos que mais fortemente suscitam observações são os contidos no seu art. 31.º, que dispõe sobre o regime transitório dos actuais planos regionais de ordenamento do território.

Conhecidas as indefinições de raiz deste instrumento e as tropezas jurídicas que o legislador de 1994 e 1995 cometeu com as alterações então introduzidas no seu regime, esperar-se-ia que bastante mais fosse dito a seu respeito nesta parte da proposta. E, nessa perspectiva, tem de se considerar desconsoladoramente insuficiente que o n.º 2 do artigo se limite a fazer cessar a directa oponibilidade desses planos três anos após a primeira eleição das assembleias regionais, que, por seu turno, se farão ainda esperar não se sabe exactamente por que período.

Manter-se-ão pois, com todos os inerentes custos, as discussões, nomeadamente judiciais, sobre, desde logo, a efectiva capacidade de as disposições desses planos serem directamente vinculativas; e, bem assim, sobre a admissibilidade da norma, retroactiva ademais, enxertada no n.º 6 do art. 11.º do actual diploma (Dec.-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio) e das ditas “normas técnicas de execução regulamentar” que esse espúrio preceito pretendeu vir legalizar.

Relativamente ao articulado proposto, deve-se observar que o n.º 1 do artigo, se a distribuição geográfica das regiões administra-

tivas não ajudar, é omissivo quanto à hipótese de os actuais planos regionais abarcarem áreas que venham a pertencer a mais de uma região administrativa. Em segundo lugar, afigura-se incoerente que, no n.º 2, se admita, embora temporariamente, a manutenção da directa eficácia dos planos regionais existentes, e que, no n.º 4, para os que se encontram em elaboração, se preveja desde já o novo regime de interposta vinculação, tanto mais que, face aos prazos disponíveis para a sua elaboração, deverão entrar em vigor, se lograrem aprovação, bastante antes do termo desse período transitório.

**10.** Por último, já que se mencionaram os custos sociais dos contenciosos existentes relacionados com os actuais planos de ordenamento regional, uma referência deve ser feita aos que igualmente se mantêm provocados pelo regime da declaração de incompatibilidade com os planos regionais que o Dec.-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro, veio introduzir.

O discurso preambular deste diploma é algo de aberrante, tentando, de forma manifestamente falhada, justificar um regime marcado por uma ostensiva inconstitucionalidade. Basta recordar o que refere a respeito dos regimes de âmbito nacional, como a R.A.N. ou a R.E .N.: “É, assim, forçoso concluir que esta sucessão de regimes veio operar a caducidade dos direitos conferidos por actos praticados anteriormente à entrada em vigor das novas normas de uso e ocupação do solo...”.

Pois planos urbanísticos e de ordenamento do território existem há largas dezenas de anos no nosso país, cada um deles introduzindo novas normas de uso e ocupação do solo, nunca se tendo extraído tal conclusão. Pelo contrário, sempre se entendeu que quando a execução de um plano implicasse ofensa de direitos adquiridos, ele teria nessa parte natureza obviamente expropriatória.

A contraprova manifesta de que assim é resulta do próprio Dec.-Lei n.º 351/93, no aditamento que faz ao regime dos planos regionais de ordenamento do território, quase aceitável até à sua publicação: quer no primitivo regime de 1983, quer no actual regime de 1988, até à alteração de 1994 (que já pecava nesse domí-

nio), nunca se verificara em tal grau a apetência de retroactividade que aquele veio manifestar.

Nenhum argumento válido se pode extrair dessa invocada “sucessão de regimes”, a que o legislador de 1993, com desonestidade intelectual, quis buscar arrimo, pois os vários regimes jurídicos que, a montante da actividade de ordenamento do território, podem condicionar o uso de solo, são regimes de carácter geral que carecem de ser concretizados região a região, e que têm de o ser de acordo com as normas próprias para o efeito previstas em cada um desses regimes.

Deveriam sê-lo, é certo, quando é elaborado um PROT, a preterir este tipo de plano como um instrumento directamente operativo. De uma maneira geral, porém, esse eventual objectivo (já que, prioritariamente, os PROTs se apresentam como instrumentos “programáticos” — art. 1.º do Dec.-Lei n.º 176-A/88) não pode ser atingido enquanto esse planos não tiverem de ser elaborados com o pormenor necessário para que esses regimes gerais logrem aplicação. E que não têm de o ser é algo de expressamente afirmado na lei: “O PROT está dispensado de identificar ou demarcar áreas, solos ou bens, quando estes elementos não tiverem expressão gráfica à escala utilizada na sua elaboração” (art. 9.º/3 desse Dec.-Lei).

Defronta-se assim normalmente a indicação de zonas com uma mera *vocação predominante*, na terminologia da lei, que fala da “afecção de áreas do território a determinadas vocações” (art. 9.º/4). Isto é, zonas cujas regras de utilização terão de ser ainda devidamente concretizadas, ou em planos subordinados, ou através da aplicação dos regimes próprios da REN, da RAN, da protecção da Natureza, etc., na sua perspectiva própria.

É pois indefensável, de um ponto de vista jurídico, dizer que os PROTs mais não teriam feito do que sumariar os resultados da aplicação desses regimes em cada uma das regiões que abrangem.

Assim, não havendo nenhuma limitação “legal” ao direito de propriedade, não podia ocorrer qualquer caducidade de direitos por força desses particulares regimes, afinal ainda não aplicados, defrontando-se pois inquestionavelmente a aplicação de um regime novo.

É em resumo abusivo dizer que as declarações de compatibilidade “apenas certificam ou não a caducidade” das situações jurídicas anteriores, ou, por outras palavras, que nelas se contém uma mera declaração de caducidade, já ocorrida.

Por todos estes motivos, ponderosos ao que se julga, se esperaria que, nas disposições finais da proposta, alguma posição fosse tomada, ou, ao menos, anunciada, sobre esse controverso diploma.