

Os Planos Directores Municipais do Algarve

RESUMO

O caso sob estudo é o planeamento do Algarve centrado nos planos directores municipais, mas percorrendo-os nas suas relações com o Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve. Estes planos, que territorialmente se sobrepõem, apresentam-se no todo nacional continental com notas específicas. São estas: programação, existência e vigência do PROTAL anteriores aos demais previstos planos regionais de ordenamento do território; anterioridade da vigência do PROTAL à de todos os PDM do seu âmbito territorial; coincidência territorial entre um PROT, uma região de facto e uma região jurídico-administrativa; litoralidade e relevância turística primaciais do território. Para esta factualidade concorreram causas e dela decorreram conflitos, que cumpre cirurgicamente verificar por confronto e teste da validade e da eficiência, quer do bloco de legalidade jurídico-urbanística coevo à elaboração do PROTAL e dos planos directores algarvios, quer da evolução deste bloco até ao actual regime, inaugurado em 1998, pela lei base do urbanismo.

1. Da elaboração à revisão dos planos directores municipais algarvios

1.1. Introduzindo à perspectiva da análise

A análise que é transmitida por este texto versa sobre os planos directores municipais, e é especialmente referida na relação com o plano regional de ordenamento do território que com estes coincide no que tange ao âmbito territorial — o Algarve¹.

Assim, cabe liminarmente referir que: quer durante o período de elaboração e aprovação dos planos directores municipais (PDM) objecto deste trabalho, quer hoje, vigora no planeamento municipal português o princípio da coordenação hierárquica perfeita (coordenação é a disposição metódica de instrumentos, que determina relações biunívocas entre os mesmos instrumentos) a partir do PDM; sendo os planos municipais sempre externamente vinculativos.

Por outro lado, quer no primeiro referido período, quer após a entrada em vigor da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU, Lei de Bases do Urbanismo — LBU) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), a relação entre PDM e plano regional de ordenamento do território (PROT) rege-se segundo o princípio da coordenação hierárquica imperfeita².

1.2. Planificação local anterior

No que tange à história do planeamento municipal português, deve lembrar-se aqui que a publicação do DL n.º 24802, em 21 de Dezembro de 1934, pretendeu obrigar as câmaras municipais ao levantamento de plantas topográficas e à elaboração de planos de urbanização, mas não surtiu eficácia relevante; e nem o DL n.º 33921/44, de 5 de Setembro³, nem o DL n.º 35931/46, de 4 e Novembro⁴,

se inseriram num movimento de planeamento legislativamente concertado, nem urbanisticamente coerente e consequente, minimamente comparável, p. ex., ao ocorrido na vizinha Espanha franquista. Por isto, até 1971, em reduzida expressão foram aprovados e integrados de plena eficácia jurídica próprios “planos” de urbanização⁵. O DL n.º 560/71.12.17 revogou estes dois diplomas, introduzindo novo regime de planos (gerais ou parciais) de urbanização e transformando, *ipso jure*, em “planos” os “anteplanos” aprovados sob o citado DL n.º 35931/46.11.04.

Sobre as fontes da coluna respectiva do quadro final

Consideramos na primeira coluna do quadro cronológico a final apresentado, anteplanos e planos urbanísticos algarvios, aprovados e/ou publicados em data anterior à dos vigentes planos directores. As fontes destes dados não são de uma única proveniência⁶.

1.3. Quadro legal e integração das elaborações no regime do DL n.º 69/90

1.3.1. Quadro normativo geral

O plano director municipal, enquanto instrumento jurídico-urbanístico, foi criado pela primeira lei das autarquias locais (Lei n.º 79/77.10.25⁷), e pelo DL n.º 208/82.05.26 (ainda com o DL n.º 77/84.03.08). Mas durante o período de elaboração dos PDM, a lei autárquica era já o DL n.º 100/84.03.29. O DL n.º 69/90.03.02⁸ ab-rogou aquele DL n.º 208/82.05.26 e seus diplomas complementares e derogou o DL n.º 77/84.03.08⁹, conforme já referimos no enquadramento legal do planeamento municipal, apresentado descritivamente¹⁰.

1.3.2. Integração dos procedimentos de elaboração, aprovação e ratificação dos PDM do Algarve no regime do DL n.º 69/90.03.02

Com excepção do PDM de Vila Real de Santo António, todos os PDM algarvios seguiram o regime do DL n.º 69/90.03.02. Não tomando a excepção referida, só quatro adjudicações ocorreram antes da entrada em vigor do DL n.º 69/90; destas, Faro, Aljezur e Lagoa, tiveram lugar apenas alguns meses antes, o que foi praticamente irrelevante para o regime jurídico a aplicar. Restaria o PDM de Lagos, o qual foi adjudicado em finais de 1984.

Contudo, verifica-se ainda que o início da fase instrutória foi, regra geral, longo; por exemplo, a aprovação da composição da Comissão Técnica do PDM de Lagoa só teve lugar em 1991.08.06.

De resto, e voltando a Lagos, este tem a proposta final do seu PDM já em Junho de 1992, tendo lugar todas as demais em 1993, 1994 e 1995.

Ora, por força do regime transitório plasmado no artigo 31.º, Lagos só poderia prosseguir a elaboração do seu PDM segundo o normativo do DL n.º 208/82, se o pedido da respectiva ratificação tivesse lugar no prazo de três anos a contar de 1990.03.07 – o que de facto viria a acontecer quase dois anos após este termo. Diversamente se passou com o PDM de Vila Real de Santo António – aprovado pela Assembleia Municipal em Março de 1992.

Em qualquer caso, o sentido que ficou registado nas actas atinentes às elaborações dos planos directores dos quatro municípios foi a vontade de adaptar de imediato o procedimento ao regime do DL n.º 69/90 – o que se veio a verificar.

1.3.3. Medidas preventivas para o planeamento director municipal

Os planos directores municipais do Algarve não foram significativamente precedidos de medidas preventivas. Cabe questionar se existiram causas jurídico-urbanísticas que determinaram esta factualidade e, se sim, quais foram elas. A resposta é, em nosso juízo e sobremodo, uma, mas conjuntural¹¹: a precedência do início da vigência do PROTAL, próxima no tempo e próxima no que tange ao bloco de legalidade urbanística conformadora.

Segundo o bloco de legalidade do DL n.º 176-A/88, cada PROT era elaborado após o legislador o ter determinado (quase casuisticamente – diversamente do actual regime da LBOTU e RJGT); ora, da respectiva influência (*in casu*, do PROTAL) sobre os procedimentos de elaboração dos planos directores dos municípios algarvios, acabámos assim de reconhecer uma delas e liminar. Contudo, a sua simples equiparação às normas provisórias no que tange à respectiva utilidade jurídico-urbanística pecaria por falta de discernimento; bem andou pois o legislador da LBOTU ao alterar a sua proposta de lei, não reconhecendo necessidade destas mas recuperando as segundas no texto final.

1.4. Da elaboração à revisão e densificação dos PDM do Algarve

1.4.1. Notas gerais aos dados que apresentamos

Os dados apresentados têm por fontes, por ordem de preferência:

- 1.º Portaria e Resoluções do Conselho de Ministros de ratificação dos PDM.
- 2.º Pareceres finais da Comissão Técnica. Pareceres síntese da CPAPDM. Editais. Actas.
- 3.º Informações escritas ou orais recolhidas de entidades atinentes.

Nos casos de insuficiente informação prestada, ou de dúvida, optámos pela redução ao mínimo inequívoco¹².

1.4.2. Da deliberação de elaboração

Apenas dois dos dezasseis municípios algarvios deram eficaz sequência ao DL n.º 208/82. Depois, foi estabelecida a urgência de elaboração dos planos, caucionadamente (para co-financiamentos comunitários e através de expressos despachos normativos) enfatizada pelo poder central a partir do final da década de 80. Assim contextualizadas, tais deliberações tiveram lugar quase todas em 1989 e 1990 (cfr. coluna terceira do quadro).

As deliberações de elaboração dos planos directores eram expressamente da competência da Assembleia Municipal¹³ (segundo o regime do art. 30.º do DL n.º 208/82 e do art. 2.º do DL n.º 91/82.11.29, implementando o art. 31.º, n.º 2 do DL n.º 208/82); e sob proposta, ou não, da Câmara Municipal. Em virtude da revogação destes e da falta de clareza do DL n.º 69/90 (e do DL n.º 100/84) não deparámos também com clareza nalguns registos das propostas de elaboração (ou dos pedidos de autorização) e da deliberação da Assembleia Municipal sobre a proposta de elaboração¹⁴. Ora, note-se que são da competência da Assembleia, por força da cláusula geral (já contextualizada nas notas supra) ínsita no art. 53.º, n.º 1, al. o), todas as competências não atribuídas a outro órgão do município; a mais de que, constitucionalmente, a Câmara é órgão sobretudo executivo e depende (“responde perante” diz o art. 239.º, 1, da CRP) do órgão deliberativo ou “parlamento municipal”. As competências de ambos os órgãos legalmente expressos como necessários da autarquia municipal¹⁵, são conjuntas ou complementares na prossecução das atribuições dos municípios em sede de gestão urbanística, pelo que o princípio da sequência alternada de competências procedimentais deve informar a repartição ou distribuição destas; ora se a proposta de elaboração deve ser apresentada, apenas ou preferencialmente, pelo órgão com competência de gestão contínua, dada a vinculação legal preceptiva de elaboração, deverá ser a Assembleia a deliberar, atendendo à relevância do PDM como plano municipal superiormente vinculante, global e conformador dos demais – podendo então para estes (*maxime* planos de urbanização e planos de pormenor) já não ser assim estritamente exigido.

1.4.3. Da adjudicação

Adjudicação é o acto administrativo de selecção da proposta e/ou candidato concorrente, e não a escritura do contrato administrativo com a equipa técnica adjudicatária¹⁶. Também aqui se verificou alguma equívocidade na documentação observada. Entre parêntesis colocamos algumas datas de escrituras¹⁷.

Apesar da morosidade do subprocedimento de adjudicação, o prolongamento desta fase a partir dos quatro meses começa a revelar ineficiência.

Os critérios de selecção das equipas concorrentes aos concursos para a elaboração, foram (sobretudo): prazo de execução; proposta técnica (com os respectivos contextos e inferências de conhecimentos técnico-científicos e da realidade a ser objecto do plano); preço; outras cláusulas contratuais propostas, havidas como de maior relevo para e pelo município em causa.

1.4.4. Da elaboração

Apesar da existência, em regra e conforme previsto, de estudos camarários preparatórios, a fase de instrução procedimental começa formalmente após a adjudicação e a constituição da Comissão Técnica. Verificámos que pelas reuniões da Comissão Técnica de Acompanhamento com a Equipa Técnica são determinadas, muito significativamente, a substância, a forma e o *timing* do projecto de plano; apesar de, aquando da elaboração do seu parecer final, esta comissão manifestar, em regra, desvios de autovinculação às posições assumidas durante o acompanhamento – embora também decorrentes da natureza heterogénea do interesse que os seus distintos membros têm por função proteger e realizar. Daqui o nosso reparo ao *modus operandi* desta fase^{18 19}.

Tendo em conta que apenas algumas câmaras municipais do país elaboraram (com equipa maioritariamente própria) os respectivos PDM, pode suscitar-se a interrogação sobre se o regime legal tem adequadamente em consideração esta facticidade, prescrevendo adequado estatuto (ou adaptações ao geral) para a câmara municipal quando esta adjudica os trabalhos de elaboração.

De notar que, em próxima revisão, Loulé tenderá a seguir, como na elaboração, a opção por equipa técnica maioritariamente própria; conforme a coluna 4 do quadro cronológico, foi a única no Algarve que assim procedeu. Já Albufeira, por exemplo, adjudicou a elaboração e volta a adjudicar a revisão do seu plano director.

1.4.5. Da proposta final à Comissão Técnica (segundo o RJIGT: “comissão mista”)

As propostas finais foram entregues após três ou quatro anos da adjudicação. Também se verificam períodos ainda dentro dos dois anos de elaboração, como Alcoutim, Monchique e Vila do Bispo. Por outro lado, Aljezur com seis, Faro com cinco, Lagos com sete, Tavira com cinco e meio muito prolongados depois na aprovação e ratificação, e Vila Real de Santo António com mais de seis.

Entre parêntesis, no quadro cronológico, apresentamos propostas “finais” que mereceram parecer desfavorável (cfr. a coluna 6, a estes relativa).

1.4.6. Das consultas a entidades externas

Algumas consultas a entidades não representadas na Comissão Técnica tiveram lugar antes das apresentadas, por exemplo no caso de Faro e no iter da primeira proposta e primeiro parecer, pelo que se coloca entre parêntesis.

1.4.7. Do parecer síntese da Comissão Permanente de Apreciação dos PDM

Este processo transitório de apreciação visando dar maior celeridade aos procedimentos foi introduzido pelo DL n.º 281/93.08.17; assim, na coluna 8 do quadro cronológico, não se apresentam datas nos PDM cujo procedimento já tinha ultrapassado o momento desta apreciação. Obnubilando as causas, observa-se que, em média, os períodos entre as últimas consultas e o parecer das comissões técnicas de acompanhamento, nos casos em que a comissão permanente de apreciação actuou, a respectiva dita razão maior de existência parece manifestar-se (cfr. as datas das colunas 7 e 9 em comparação segundo a intervenção desta comissão – coluna 7).

1.4.8. Do parecer favorável da Comissão Técnica de Acompanhamento

Já apontámos, supra, uma observação a esta, por vezes, espada de Dâmocles, que foi o parecer final da comissão técnica de acompanhamento; é que, depois de muitas reuniões e contactos formais e

informais, surpreendem certas posições tomadas para estes pareceres por algumas comissões técnicas de acompanhamento (denominadas “comissões mistas de coordenação” pelo ora vigente RJIGT). Entre parêntesis apresentam-se as datas de pareceres “finais” desfavoráveis. Sublinha-se que em 30% dos municípios houve pareceres a merecer esta desfavorabilidade, mesmo após actuações e procedimentos num acompanhamento incisivo, quase contínuo e próximo; daqui é retirável (*grosso modo*) uma manifestação de falta de consenso significativa, porque persistente e não superada, entre municípios e Administração pública central e desconcentrada.

1.4.9. Do inquérito público (ou discussão pública)

Preliminarmente, deve entender-se que, os diversos planos de ordenamento do território ao preverem, como subprocedimento obrigatório, a consulta às populações ou o inquérito público, não implementam norma especial que exclua por esta sua natureza, outras formas de densificação do princípio da participação popular na prevenção de danos, controlo, reparação de prejuízos e promoção do ambiente e da qualidade de vida, ou que postergue a força vinculativa directa deste princípio (art. 66.º/2 da CRP); nem podem diminuir o alcance dos direitos e garantias dos administrados, constitucional (art. 268.º da CRP) e legalmente consagrados (desde logo, os artigos 7.º a 12.º, 52.º e ss., 55.º, 59.º, 61.º a 65.º, 115.º, 117.º e ss., e, 158.º a 177.º, do código do procedimento administrativo). As considerações que a figura do inquérito público à partida suscitaria, entendemos reduzi-las à pragmática resultante dos números recolhidos.

A eloquência destes é de facto tal, que suscita mais a imediata consideração da alteração ou substituição da mesma do que a análise da substância dos resultados traduzidos em números²⁰.

É que, mesmo estes, são por vezes negativamente enganadores, por exemplo:

— O número das observações/sugestões expressamente consideradas pertinentes nesta sede é o que apresentamos na coluna respectiva, mas entre parêntesis.

— E mesmo nestes, por vezes a questão jus-urbanística é a mesma – veja-se, p. ex., o caso do PDM de Aljezur em que colocamos entre parêntesis (13 + 11) porque, dos 24, 13 dizem respeito a uma mesma questão de ordenamento da praia de Odeceixe.

Apesar do exposto, registe-se que as questões colocadas são esmagadoramente relativas a inedificabilidade no prédio do administrado.

Note-se o número, próximo do zero, de alterações resultantes do inquérito²¹.

O formalizar institucionalmente a consulta a grupos intermédios na fase inicial do procedimento (como é frequente no direito anglo-saxónico) não seria juridicamente mais legitimador e verdadeiro que os favorecimentos que na realidade acabam por resultar de pressões particulares realizadas bem cedo? Repara-se no RJIGT uma evolução positiva nesta matéria superiormente informada por uma expressa e superior dimensão urbanística do princípio da participação procedimental urbanística. A consagração constitucional em 1997, especial e expressa no art. 65.º, n.º 5, do princípio da participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico²², teve sequência no RJIGT; quer no acolhimento por este da sua dimensão activa (intervenção em qualquer momento do procedimento de elaboração) quer na passiva e condicionante daquela (o princípio da publicidade como regra para todos os actos ou fases) – resta verificar se a regulamentação contempla designadamente as carências notadas (e algumas supra-apontadas), e, sobretudo, a *praxis* nos órgãos administrativos competentes).

1.4.10. Da aprovação da Assembleia Municipal

A aprovação do PDM pela Assembleia Municipal significa, concomitantemente, que foi concluída a fase de elaboração do PDM.

As assembleias municipais aprovaram a totalidade dos PDM, sem que esta verificação aparentemente óbvia, signifique uma proposta da Câmara à Assembleia Municipal e uma correspondente e incondicional aprovação: illustre-se a propósito, que no procedimento de deliberação do PDM de Loulé foram apresentadas e aprovadas 7 propostas de alteração, as quais, segundo posterior esclarecimento, constituíam recomendações para a futura alteração do plano²³.

Conforme supra-referido (1.4.2.), o princípio da sequência alternada de competências procedimentais deve orientar a distribuição binária destas; mas o culminar do procedimento de elaboração e a aprovação do plano director do desenvolvimento função espaço ao nível autárquico, é da competência indelegável da Assembleia representativa do município.

1.4.11. Da ratificação

As ratificações excluíram, em poucos planos directores, uma ou outra norma e não resulta desta factualidade nada de juridicamente relevante, a não ser o conceito (e a respectiva interpretação) de ratificação dos PDM e o de tutela nesta sede, que infra abordaremos a título principal.

Antecipe-se conclusão de que este acto de controlo tutelar da legalidade é parcialmente redundante, pois o órgão de tutela não esteve já representado, codeliberando e determinando o procedimento, quer na actividade diacrónica das comissões técnicas de acompanhamento, quer pelos pareceres das entidades não representadas mas consultadas (com registo cronológico na coluna 7), quer conclusivamente no parecer final da mesma comissão?

1.4.12. Da publicação e registo

Estes momentos de integração de eficácia tiveram lugar após um decurso temporal que em condições normais têm as resoluções e outros diplomas, conforme se pode verificar entre as colunas 13 e 15 do quadro cronológico; sublinhe-se até, que o disposto no art. 81.º, n.º 2, al. a), do RJIGT é pouco ambicioso ao prever um grau de celeridade procedimental nesta sede, que a experiência demonstrou não oferecer dificuldades – exemplifique-se: 100% dos planos directores do Algarve cumpriram o referido período procedimental em prazo inferior ao agora parametrizado como máximo pelo RJIGT. Na publicação (além de na aprovação e ratificação), haverá uma dispensa de, nas peças cartográficas obrigatórias dos planos, identificar áreas, solos ou bens, quando estes elementos não tiverem expressão gráfica à escala utilizada na elaboração do plano considerado?

Se sim, deve interpretar-se como não pertinente apreciação (negativa) de projectos de intervenções urbanísticas (quaisquer operações relevantes função espaço) que não tenham expressão na escala legal da peça cartográfica do plano – obviamente desde que as regras legais ou regulamentares, de *per si*, não regulem o caso ou a *fattispecie*. Serão, conseqüentemente, inválidas as normas e os actos administrativos violadores daquela regra.

Se a norma disser algo como “escala utilizada na sua elaboração”, entendemos que a expressão deve ser lida como “escala do mapa integrante do instrumento de gestão territorial publicado”. A utilização pelo legislador (ou pela Administração em função normativa) da expressão “dispensado”, não prejudica o entendimento supra, uma vez que a hermenêutica ancorada no factor lógico só àquele resultado pode conduzir. Como pode ser fidedigna uma imagem reproduzida a uma escala na qual “não tem expressão gráfica”?²⁴

1.4.13. Da alteração

Naturalmente, foram já publicadas algumas alterações e deliberadas outras, conforme registamos na coluna 16 do quadro cronológico. Os pareceres negativos da DGOTDU/CCR às intenções de revisão tenderam a transformar estas em procedimentos de alteração (e no caso de Loulé, apesar de parecer positivo, desenvolve-se formalmente apenas o procedimento de alteração, cujo inquérito termina em Maio do corrente ano de 2001).

Contudo, são em reduzido número as alterações que foram entretanto publicadas (cfr. a referida coluna 16); e as que designamos por consequentes ou decorrentes de suspensão referem-se a planos de pormenor (ou de urbanização, p. ex., o de Vilamoura – 2.ª fase) ou suspensões parciais de PDM em restrita área (p. ex., para o “Parque das Cidades”, cuja execução é incompatível com os planos directores municipais de Faro e de Loulé para a área em causa) implicando simultânea alteração parcial dos planos directores respectivos.

Na vigência do DL 69/90 classificávamos as alterações dos planos municipais em próprias e consequentes (impostas por posteriores *revisões, alterações ou aprovações* de *qualsquer* leis ou regulamentos); subclassificando as próprias em alterações de âmbito limitado e alterações de pormenor. Subclassificação próxima do n.º 1 e do n.º 2 do art. 20.º, do DL n.º 69/90, na redacção dada pelo DL n.º 155/97.06.24.

Hoje, compatibilizando com o RJIGT, e em função da causa, é preferível a classificação das alterações aos planos municipais em normais e excepcionais. As normais caracterizam-se, sobretudo, por exigirem 3 anos de antevigência do plano municipal altera(n)do. As excepcionais caracterizam-se (*rectius*: distinguem-se das anteriores) por poderem iniciar-se a qualquer tempo; e dividem-se em: urgentes (exigidas por acontecimentos calamitosos ou outros excepcionais), e simplificadas (*recte*: de regime simplificado). Estas, podem ser ou técnicas (art. 96.º, n.º 2), ou consequentes e colidentes [decorrentes de posteriores revisões, alterações ou aprovações de quaisquer leis ou regulamentos – designadamente instrumentos de gestão territorial, por interpretação extensiva do art. 97.º, n.º 1, alíneas *a), b) e c)*, e do n.º 3 do art. 25.º do RJIGT].

Note-se, assim, que a entrada em vigor do bloco de legalidade iniciado com a LBPOTU, e densificado pelo RJIGT (cuja regulamentação excederá a ínsita autorização legislativa mesmo admitindo as aprovações em CM) e RJUE (que praticamente nasceu suspenso e em alteração), e, bem assim, pela aprovação de outros instrumentos de gestão territorial (designadamente dos três planos de ordenamento da orla costeira, os quais, no ordenamento do território algarvio, geram efeitos não apenas restritos aos respectivos âmbitos geográficos) deveriam também desencadear procedimentos de alteração simplificada consequente.

1.4.14. Da revisão

É sintomático do sentir que perpassou pelas autarquias ao longo da produção dos PDM, que logo após a respectiva publicação grande parte destas tenham manifestado intenção de rever o que no dia anterior acabara de ser visto com força conclusiva.

A fundamentação da proposta de revisão do PDM de Portimão sintetiza, quiçá, uma apreciação muito difundida entre o poder municipal; por isto, faremos aqui transcrição da publicitação municipal realizada, na parte para esta sede relevante: “ (...) o PDM de Portimão (...) foi o plano possível tendo em conta a conjuntura política que levou a sucessivas normas legais conducentes a situações por vezes contraditórias. (...) da aprovação do PDM estava condicionado o acesso às candidaturas aos fundos comunitários, o que iria pôr em causa acções já planeadas, fundamentais para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. (...) a elaboração do PDM de Portimão foi levada a efeito e partiu de determinadas disposições que vieram a verificar-se inadequadas à realidade do Município, atendendo até que, nalguns casos, não houve compatibilidade entre o PROT-Algarve e o PDM, em função do uso dominante do solo e conseqüentemente da classe e categoria de espaço, o que, eventualmente poderá pôr em causa os objectivos de desenvolvimento que se pretende para o Município. (...) o inquérito público deverá ser o mais alargado possível com vista a ser contemplado o *maior número* de sugestões, tendo como finalidade que os *Portimonenses se revejam* no seu

Plano Director Municipal”. A DGOTDU e a CCR, contudo, consideraram não se justificar a revisão uma vez que (para além da inexistência de cartografia digitalizada superadora de deficiências atinentes do PDM) os objectivos da revisão poderiam, na generalidade, ser atingidos, designadamente através do recurso a planos de urbanização ou de pormenor, ou de alterações de âmbito limitado ou de pormenor – nos termos do art. 20.º, do DL n.º 69/90, segundo o texto do artigo do DL n.º 155/97.06.24. Apesar de registarmos seis solicitações de parecer para revisão entradas na CCR-Algarve, as intenções de revisão eram muitas mais, à semelhança do que se manifestava nas demais regiões do país. Este movimento “revisonista” crescia de tal modo que o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território (SEALOT), logo em Setembro do referencial ano de 1994, informou as comissões de coordenação regional para apurarem com o maior rigor a pertinência dos procedimentos de revisão, e transformarem, suscitarem ou sugerirem, ainda se necessário, os procedimentos de alteração – instrução que foi reiterada homologamente em Fevereiro de 1997.

2. Da compatibilidade prevista à conformidade imposta?

2.1. Compatibilidade e conformidade entre instrumentos de gestão urbanística

2.1.1. Coordenação ou compatibilidade global entre os IGT do sistema jus-urbanístico

Estando apenas transitoriamente em vigor parte de alguns dos diplomas de referência no que tange aos períodos de elaboração do PROTAL e dos dezasseis PDM do Algarve, mas sendo estes os principais normativos constituintes do bloco legislativo vigente até à data da publicação oficial do plano director municipal que concluiu o planeamento director municipal da região algarvia, necessária e adequadamente, considerá-los-emos ao longo da subsequente exposição, quer enquanto parâmetros normativos para compreensão das fases respectiva e cronologicamente correspondentes, quer, depois, enquanto componentes do bloco legal e sua realização aqui sob avaliação propiciadora de resultados extrapoláveis.

A obrigação de a elaboração de cada PROT “considerar” os planos, programas e projectos, já existentes ou em preparação, por interpretação ancorada nos elementos hermenêuticos sistemático e teleológico, não pode pôr em causa a relação de subordinação hierárquica dos segundos face aos primeiros; e deve ser entendida precisamente como subprocedimento oportuno para permitir depois e regularmente esta subordinação; mas esta “obrigação de considerar” manifesta sobretudo uma dimensão do relacionamento entre instrumentos de gestão do território que é prévia e ubíqua. Ou seja, traduz o instrumento de realização do princípio geral da unidade e coerência interna do subsistema jurídico-urbanístico.

Trata-se, pois, do princípio da coordenação (imperfeitamente não hierárquica) global – entre todos os instrumentos de gestão territorial – de modo a realizar a dita coerência deste sistema normativo; está vigentemente expresso no art. 7.º, n.º 3, da LBOTU, e, em sequência, vertido no art. 20.º, n.º 1, do RJIGT²⁵ ²⁶.

2.1.2. A coordenação hierárquica imperfeita²⁷

A supra-infra ordenação pode assumir, e assume mesmo, significados jurídicos distintos, conforme anotámos: coordenação vertical em hierarquia perfeita e coordenação vertical em hierarquia imperfeita (ditas hierarquia na vertente de conformidade ou na vertente de compatibilidade, respectivamente). A preeminência do PROT face a “quaisquer planos, programas ou projectos de carácter regional ou local” por compatibilização destes face àquele, foi afirmada expressamente pelo n.º 1 do referido art. 12.º do DL n.º 176-A/88; tendo sido recebida pelo DL n.º 69/90 como objectivo dos PMOT, segundo

a expressão: “desenvolver e pormenorizar regras e directivas estabelecidas em planos de nível superior” (art. 5.º, n.º 1). O art. 6.º do PROTAL epigrafa-se precisamente por “Dever de compatibilização dos planos municipais”. E o seu corpo reitera esta expressão relacional num texto quase inócuo, quase totalmente aderente à tese da coordenação hierárquica imperfeita (dita hierarquia em vertente de compatibilidade): “Os planos municipais de ordenamento do território desenvolvem e pormenorizam as regras e directivas constantes do PROTAL, devendo o regime de ocupação, uso e transformação do solo a estabelecer nesses planos ser compatível com o regime definido neste diploma”.

Poderia, conforme logo foi coevamente debatido, tal modelo de coordenação (intimamente concatenado à questão da eficácia plurissubjectiva), ter sido rigorosamente diverso²⁸ – conforme interpretação que proximamente defendeu inicialmente Alves Correia, antecipando tal doutrina à consagração legislativa introduzida uma década depois.

2.2. *Teste à tutela: “Compatibilidade” entre atribuições urbanísticas locais e estaduais*

2.2.1. Na elaboração dos PDM

O n.º 2 do art. 12.º do então plenamente vigente DL n.º 176-A/88, confundia implicitamente conformidade a compatibilidade²⁹; contudo, esta não rigorosa utilização da expressão pôde revelar-se hermenêuticamente útil, designadamente no que tange ao entendimento da densidade e força vinculativa do regime de aplicação dos PROT (que antes da LBOTU era algo qualitativamente distinto e de uma maior intensidade que o actual). Esta possível utilidade não diluiu a equivocidade perniciosa para o aplicador, sempre resultante de um texto legal manifestamente compromissório entre duas teses com distintos enquadramentos dogmáticos, pressupostos, enunciados, teleologias, efeitos e regimes sancionatórios.

Em plena fase de elaboração “acompanhada” dos PDM algarvios, os Ministérios do Planeamento e Administração do Território e do Comércio e Turismo através dos respectivos SEALOT e SET produziram um despacho conjunto em 1992.12.15 (publicado no DR em 1993.01.05) e outro em 1992.12.16 (publicado no DR em 1993.02.04). O Ministro do Planeamento e da Administração do Território concluiu em 1993.03.22 o Despacho 15/93 (publicado no DR em 1993.04.07).

2.2.1.1. O art. 11.º/3 do PROTAL, prescreve exactamente que: “Os empreendimentos (turísticos) nas zonas de ocupação turística, e na ausência de instrumento de planeamento aprovado, ficam sujeitos a um conjunto de normas transitórias fixadas por despacho conjunto dos MPAT e do MCT onde se explicitem as densidades de ocupação, índices da área susceptível de construção e, a título indicativo, os princípios contratuais entre as autarquias e o promotor com vista à salvaguarda dos requisitos indispensáveis a este sector de actividade”.

O despacho conjunto dos MPAT/MCT de 1993.01.05, não viola o Decreto Regulamentar n.º 11/91.03.21, quando:

- a) É conforme à norma transcrita ao reiterar que se trata de normas provisórias para a ausência de instrumentos de planeamento (municipal ou especial, deveria acrescentar).
- b) É conforme à norma citada ao fixar as densidades de ocupação e os índices da área susceptível de construção.

Contudo, caberá em *b*) ainda maior analiticidade? como, por exemplo, desde o prescrever a altura máxima das construções até ao estabelecer a largura das paredes³⁰?

Caberá na norma autorizante o disposto nos n.ºs 6 e seguintes do despacho conjunto?

E também a atribuição de natureza supletiva pelo n.º 10 de um despacho normativo, em matéria da competência, constitucional e legalmente consagrada, de órgãos das autarquias?

Registe-se, contudo, que a generalidade dos PDM “fotocopiou” este despacho para os seus regulamentos. Acerto daquele ou urgência procedimental nestes?

Finalmente, note-se o disposto no n.º 11 do despacho, num entendimento da constituição de direitos pelos administrados bem diversa do posterior DL n.º 351/93.

2.2.1.2. O despacho de 1993.02.04, diversamente do anterior, não se pôde ancorar em qualquer norma delegante. Invoca o art. 23.º do PROTAL, que a não contém.

O que diz pretender é “clarificar os termos de referência” dos núcleos de desenvolvimento turístico “à luz dos princípios consagrados no art 23.º, n.º 2 e n.º 3, do DL n.º 11/91”. Clarificação que visou “fornecer indicações concretas aos serviços dependentes dos MPAT e MCT, naquilo que concerne às posições que devem adoptar quanto às propostas de NDT na área abrangida pelo PROTAL”. As posições a adoptar são a “emissão de parecer desfavorável às propostas de demarcação de AAT ou de NDT que não respeitem o despacho”.

Dando aqui por reproduzido o minucioso despacho, não resistimos contudo em sublinhar o seu n.º 8: “Após a aprovação dos PDM, as câmaras municipais podem adoptar os seguintes procedimentos: a) Promover acções (...); b) Celebrar contratos (...); c) Promover soluções que permitam o acesso, em igualdade de condições, a todos os proprietários interessados no processo”.

Agora testemos. Demarcar áreas e determinar o que as câmaras “podem fazer” é clarificar conceitos indeterminados? E se os municípios não “fizerem”, o que é que o (um) despacho normativo por si só³¹ faz sancionar, prosseguindo com este subjacente conceito de autonomia local?

Sendo interessante a parte final da norma, cabe perguntar: com base em que lei e com que instrumentos técnico-jurídicos se realizaria a equidistribuição entre proprietários (sendo certo que só em 1998 e 1999 a LBOTU e o RJIGT fizeram entrar em vigor em Portugal um normativo que a melhor doutrina já indicava há mais de uma década)?

Na mesma linha do despacho que acabámos de comentar seguiu o Desp. 15/93.04.07 do MPAT.

2.2.2. Na ratificação

Esta terá sido conceptualizada, interpretada e (sobretudo) aplicada tendo como suposto que os regulamentos planificatórios municipais são autónomos, pois que a lei superior lhes reconhece implicitamente a regulação de atribuições predominantemente locais? Estes regulamentos são manifestação de um poder normativo também endógeno (não apenas “descentralizado”). Ora o instituto da ratificação não é inteiramente (ou homogeneamente) adequado ao planeamento municipal, só podendo receber legitimidade e vigência como confirmação da legalidade do procedimento da competência do município ou controlo preventivo de legalidade (visando integração de eficácia da aprovação), e nunca como jus-administrativista sanção de ilegalidade. Caso não se siga tal interpretação estaremos face a inconstitucionalidade por violação do princípio da autonomia local e do art. 202.º/e), *in fine*, que apenas permite tutela de legalidade sobre a actividade dos órgãos das autarquias locais; bem como violação do direito internacional (Carta Europeia da Autonomia Local, de 1985 e vinculando Portugal desde 1990) que só permite tutela da legalidade. Também a LAL então vigente (DL n.º 100/84.03.29; e Lei n.º 25/85.08.12, Lei n.º 87/89.09.09 e Lei n.º 18/91.06.12) apenas permite tutela de legalidade (face à CRP, lei ordinária e regulamentos de órgãos ou seus membros de tutela)³².

Ora quem consulta os “processos” de elaboração dos PDM é natural que fique com a sensação de uma praxis na qual o poder estadual central (e desconcentrado) conduziu e presidiu ele um procedimento da competência municipal: a sujeição a ratificação pairava sempre sobre a instrução e constituição dos planos.

Note-se, afinal, que não desconhecemos a natureza concorrente das atribuições estaduais e locais em sede urbanística, mas não foi das estaduais que nos (pre)ocupámos³³.

2.2.3. Acompanhamento central, PROTAL e planos directores algarvios: da letra à realidade. Intercorrente conclusão.

A discrepância entre o sentido da lei no papel e a realidade jurídica concernente manifestou-se-nos com amplitude dificilmente conforme aos superiores princípios jurídicos nesta sede. É nossa percepção, que a natureza “normativa” do PROTAL (como das determinações normativas centralizadas) foi a que mais expressiva e impressivamente se interpretou e praticou; sem que se tivesse deixado de verificar a força programática daquele, de modo tal que a inversão do peso relativo de ambas torna mais premente a dilucidação desta problemática em cada regime positivado.

Obviamente, é “desvio” verificado não apenas em conclusão do exposto nos pontos precedentes, mas ainda, tendo em conta a apreciação da documentação preparatória (desde a adjudicação, passando pelo registo de actos e pelas actas das múltiplas reuniões em sede das diversas comissões e órgãos com competências nos procedimentos planificatórios até à ratificação) e final (plasmada no jornal oficial). Documentação complementada pelo conhecimento do teor das significativas auscultações aos principais intervenientes e titulares dos órgãos das entidades envolvidas nos concernentes PDM algarvios.

Devemos registar que esta factualidade terá derivado de duas ordens de razões:

1.^a Da singularidade (e especificidade) algarvia na ordem jurídica portuguesa do ordenamento do território, sobretudo:

- a) pela ordem cronológica das produções do PROTAL e dos PDM desta região;
- b) por estas produções terem surgido *ex novo* enquanto complexo normativo.

2.^a De razões verificáveis na generalidade do espaço jurídico-entitativo e político-administrativo português, *maxime*:

- a) porque os recursos próprios, adstritos aos procedimentos de elaboração dos planos em causa [Estado – PROT \wedge PDM – município(s)], se manifest(ar)am muito desproporcionadamente desiguais;
- b) porque em Portugal, entre o Estado e os municípios, poderá persistir mais que a memória da relação autoritário-napoleónica que se (re)estabeleceu e sedimentou durante a vigência da Constituição de 1933.

2.3. Precariedade dos actos constitutivos de direitos urbanísticos – um novo princípio jurídico?

Olhemos agora o regime da vinculação plurissubjectiva na diacronia dos planos regionais.

Para além da necessária força vinculativa interna, o PROT vincula ainda, directamente, todos os entes privados, nos termos do DL n.º 176-A/88. Este regime manter-se-á, no máximo, até 2003.10.17, relativamente aos PROT eficazes à data do início da vigência do RJIGT e nos termos das suas disposições transitórias – *maxime*: art. 153.º, n.º 2.

A eficácia plurissubjectiva dos PROT foi devidamente questionada, embora o art. 12.º, n.º 1, 1.ª parte, do DL n.º 176-A/88, seja, a partir de 1993, interpretado inequivocamente pelo legislador e já consensualmente pela doutrina³⁴.

O DL n.º 445/91.11.20, *maxime* nos seus artigos 56.º e 63.º segue o anterior.

O DL n.º 448/91.11.29, tem normaçaõ homóloga.

O DL n.º 351/93.10.07 tem por objecto precisamente a relação directa entre o PROT e licenças urbanísticas³⁵, aprovações de localização, de anteprojectos e projectos de edificações e de empreendimentos turísticos anteriores ao mesmo PROT.

O DL n.º 249/94.10.12, que alterou pela segunda vez o DL n.º 176-A/88, teve por fim estrito, integrar nos artigos 16.º a 23.º deste diploma o regime das ilicitudes de obras particulares por violação dos PROT, ... embora tenha surgido apenas após o DL n.º 351/93.10.07.

Apesar da vigência deste regime, alterou-se a razão da preocupação sobre a eficiência do mesmo, bem como sobre os pressupostos que lhe são subjacentes na articulação citada com a natureza programática dos PROT e especialmente, com a relação entre estes e os PMOT – ou seja, defender esta vinculação plurissubjectiva quando o território está já coberto pelos PDM não seria já subestimar estes e a credibilidade do subsistema jurídico-urbanístico, com todas as consequências que de tal devem ser retiradas? Sim!, foi o que respondeu a doutrina e o legislador em 1998 com a LBPTU. Contudo, mantendo-se ainda transitoriamente tal plúrima eficácia, e, a mais disto, a mesma ter suscitado uma prolongada polémica no direito do urbanismo português (especialmente aguda no urbanismo turístico), a qual se centrou numa questão tão relevante como a do grau da precariedade dos direitos concretizados, densificados, constituídos e/ou³⁶ adquiridos por actos administrativos autorizativos jurídico-públicos urbanísticos legais. Sobre esta questão vamos pois tomar o diálogo (que se mantém) entre interesses dos administrados, doutrina e legislação concernentes.

2.3.1. A nulidade por “desconformidade” de projectos de obras particulares face a PROT, e a caducidade por incompatibilidade com PROT superveniente.

a) Para mais clara compreensão do que se segue distingamos segundo o regime, agora transitório, do DL n.º 176-A/88:

Regime das autorizações administrativas urbanísticas posteriores a PROT – violação de PROT (“desconformidade”) – nulidade.

Referimos reiteradamente o art. 12.º do DL n.º 176-A/88, ora se esta disposição, por um lado, reflecte a presença de duas teses sobre a relação entre planos, por outro lado, será clara quanto à relação entre projectos de entidades privadas e concernente PROT? Estes projectos devem ser conformes a este? Ou seja, poder-se-ia afirmar, em analogia com a relação entre instrumentos de gestão territorial, que a relação não se determina, apenas, pela negativa como na relação de compatibilidade, define-se pela positiva exigindo-se que os projectos, mais que não contrários ao PROT, afirmem, recebam, sigam, prossigam exactamente o que o PROT dispõe? Não; exige-se (apenas) que “não violem” o PROT. No caso de se verificar violação, a sanção jurídica (segundo tal regime) é a nulidade e não a anulabilidade; estando os atinentes regimes contra-ordenacional, criminal, disciplinar e civil referidos nos artigos 26.º a 23.º no mesmo DL n.º 176-A/88, desde a alteração operada pelo dito DL n.º 249/94. Vejam-se ainda, especialmente anteriores DL n.º 445/91 e DL n.º 448/91³⁷.

b) Regime das pendentes autorizações administrativas urbanísticas, anteriores a PROT: – incompatibilidade – “caducidade”. O DL n.º 351/93 reitera a utilização sintagmática de “compatibilidade” no que tange à relação entre o PROT e as operações urbanísticas (e aos respectivos projectos) dos particulares, licenciadas (e às aprovações de localização, às aprovações de anteprojecto ou de projecto de construção de edificações e de empreendimentos turísticos emitidos pela DGT ou pelas câmaras municipais) em data anterior à da entrada em vigor de PROT, e não iniciadas ou suspensas, antes desta entrada em vigor de PROT abrangendo a área objecto de autorização. A sanção para esta incompatibilidade é a “caducidade”, nos termos do DL n.º 351/93.10.07, que passamos a analisar.

2.3.1.1. O DL n.º 351/93.10.07, ou o caso de estudo sobre os direitos constituídos precários

Se a vinculação externa dos PROT foi questão relevante, e mais que isso, dividiu ponderosamente a doutrina jus-urbanística portuguesa, chegou agora o momento de sublinhar que esta problemática se colocava inicial e obviamente perante actos administrativos a praticar após o início da vigência de um PROT.

Não se curando ora de medidas preventivas ou de normas provisórias, o facto é que o legislador apresentou inicial e literalisticamente aquela eficácia plurissubjectiva, e *a fortiori*, com o DL n.º 351/93.10.07, ao impor o disposto no PROT, ainda, a situações jurídicas emergentes de actos administrativos (definitivos e constitutivos de direitos, nestes se compreendendo as autorizações de exercício dos mesmos) anteriores ao mesmo PROT.

Por força deste DL n.º 351/93 ficaram sujeitas a confirmação de compatibilidade com as regras de uso, ocupação e transformação do solo constantes de PROT:

- a) os loteamentos, obras de urbanização e obras de construção;
- b) as intenções de localização, os anteprojectos e os projectos de construção de edificações e de empreendimentos turísticos.

Apesar de:

- 1) licenciados e titulados por alvará — para a);
- 2) devidamente aprovados pela Direcção-Geral do Turismo ou por câmara municipal, — para b).

E todos caracterizados por:

— Serem os concernentes actos administrativos (titulados por alvará de licença de construção ou de loteamento quando a ele haja lugar) anteriores à entrada em vigor do PROT (a cujo território o respectivo objecto se reporta).

* Sendo compatíveis com o superveniente PROT, por presunção legal (n.º 4 do art. 1.º do DL n.º 351/93), as obras que o titular de respectiva licença de construção comprovar terem sido iniciadas ou não se terem suspenso em data anterior à da entrada em vigor do PROT, ou dentro do prazo de validade da licença.

** E havendo deferimento tácito do requerimento de confirmação da compatibilidade, após 60 dias da respectiva data.

Logo a doutrina reagiu, apontando-se sobretudo:

- i) Inconstitucionalidade material, decorrente da violação dos artigos 237.º, 239.º, 241.º, 242.º e 243.º, integradores do princípio da autonomia das autarquias locais.
- ii) Inconstitucionalidade formal e orgânica, por violação do art. 168.º/1 s), consagrador da reserva relativa de competência da Assembleia da República em matéria do estatuto das autarquias locais.
- iii) Inconstitucionalidade material, por violação dos artigos 17.º, 18.º/3 e 62.º/1, dado tratar-se de retroactividade (de primeiro grau) sobre preceito relativo a direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias.

A consideração doutrinal do diploma como constitucional impõe-se sobremodo pela *ratio legis* do diploma, tendo sido expandida consistente argumentação técnico-jurídica por ambas as orientações doutrinárias em confronto.

Segundo a divulgada teleologia da lei em causa, os interesses públicos do ordenamento do território, do ambiente, paisagem e da qualidade de vida não poderiam continuar submissos a interesses privados e particulares de índole predominantemente egoística e maioritariamente jogando com os ciclos e o *timing* do mercado imobiliário.

Contudo, a aguda reacção dos particulares afectados (nacionais e internacionais com recurso a representações institucionais de direito internacional) manifestou-se em contundente argumentação adversa ao diploma.

2.3.1.1.1. Vicissitudes do DL n.º 351/93

O órgão superior da Administração Pública, desencadeador legislativo *in casu*, mas também político e a final administrativo, foi sensível a esta reacção e determinou a produção de regulamentação de sentido pretensamente executivo e complementar.

Para além de diplomas outros de delegação de competências foram emitidos os despachos conjuntos dos MPAT/MCT de 1994.07.15, de 1994.07.20^{38 39} e de 1995.01.15⁴⁰. De relevância cabe lembrar ainda o DL 61/95.04.07.

O sentido desta norma foi, em nosso entender, menos propiciar a execução e complementar o DL n.º 351/93 e mais restabelecer um clima de confiança com o sector empresarial imobiliário-turístico. Foi assim que ainda não decorrido um ano após a publicação deste DL, e no calor da sua contestação são publicados os dois primeiros despachos conjuntos.

O primeiro, de 1994.07.15, qual expressão acabada de *moderierter Konsensbildungsprozesse*, criou em cada CCR uma comissão de análise de projectos de empreendimentos localizados em áreas abrangidas por PROT e com estes já declarados incompatíveis. Comissão à qual foi “atribuída” competência para orientar o investidor imobiliário no “desenvolvimento com segurança dos projectos” (declarados incompatíveis, por exemplo, por inedificabilidade na decorrência de uma — pelo PROT — reconhecida vinculação situacional), informando-o das alterações a introduzir bem como dos requisitos a preencher, para que os empreendimentos em causa respeitassem o PROT; sendo o início desta dita orientação desencadeado por requerimento do afectado.

Na sequência do primeiro, o segundo (o de 1994.07.20), teve por fim atenuar o rigor substantivo do DL n.º 351/93 para a sucessão de regimes jurídicos urbanísticos em sede de empreendimentos turísticos; ou seja, circunscreveu-se à mutação no direito do urbanismo turístico. O percurso argumentativo fundamentador era explícito no reconhecer que para garantir a “compatibilidade dos PROT com empreendimentos”, o legislador exigia a submissão dos projectos à prévia aprovação da Administração central, prevendo a intervenção da concorrente CCR. Ora, determinados empreendimentos, apesar de “não totalmente conformes” com PROT, deveriam ter a confiança de um regime de excepção, quando em tal “desconformidade”, contudo, se reconhecesse que o projecto servia os objectivos do PROT (e ainda que o Ministro do Planeamento e da Administração do Território e o membro do Governo da tutela lhe reconhecessem interesse público). Estes reconhecimentos passavam pela verificação da condição de “empreendimento turístico de natureza estruturante”; e este seria o que envolvesse um investimento total igual ou superior a 10 milhões de contos, a preços correntes⁴¹.

A pressão dos mais fortes afectados deu ainda outros frutos: o despacho conjunto do SEALOT e do Secretário de Estado do Turismo versou sobre alterações de compatibilização aos projectos incompatíveis segundo o DL n.º 351/93; e através do despacho conjunto de 1995.01.15, revogou-se o n.º 7 do despacho de 1994.07.15, devendo assim a comissão criada por este diploma apreciar também os projectos objecto de actos administrativos nulos ou caducados antes do início da vigência do PROT concorrente.

O dissolver da eficácia do DL n.º 351/93 continuou com o DL n.º 61/95.04.07. Este diploma retirou, do âmbito material de aplicação daquele, os projectos situados em “conjuntos coerentes e articulados de edificações multifuncionais e terrenos contíguos (...)”, ou seja: em áreas (urbanas) consolidadas. Mas aqui, devemos sublinhar a nossa compreensão doutrinária por um circunscrito aspecto do diploma, radicada na ligação necessária *do jus aedificandi* ao direito de propriedade fundiária em áreas nas quais a vocação dos solos só pode ser útil e estritamente urbanística. Situação depois agravada pelo não funcionamento no ordenamento português, institutos compensadores da radical natureza desigualitária dos planos urbanísticos (só abertos com a LBOTU; embora o projecto do SEALOT P. Reis os tenha já apontado).

Por outro lado, o mesmo DL n.º 61/95.04.07 elevou para o dobro os prazos previstos no DL n.º 351/93; mas também aqui a Administração central parece ter agido (pelo menos também) em sensível

feed-back, às preocupações das CCR (especialmente da do Algarve), face aos milhares de procedimentos de apreciação de compatibilidade em curso.

Já não cabem nestas sucintas considerações, a abordagem do despacho do SEALOT publicado em 1993.11.16 sobre os procedimentos determinados pelo DL n.º 351/93.10.07, nem as cinco informações do mesmo SEALOT sobre: pedidos de “renovação da confirmação de compatibilidade”; orientações para a aplicação do mesmo DL (uma informação de 1995 e outra de 1996 rectificando a primeira); loteamentos reformulados compatíveis com PROT mas desconformes com PDM já vigente; alteração da declaração de incompatibilidade.

2.3.1.1.2. Avaliação primeira do DL n.º 351/93.10.07. Eficaz ... ou nem tanto ?

A) Se pretendermos observar quantitativamente, olhando por uma perspectiva estatística de resultados extrapoláveis, retiraremos que, durante os primeiros 20 meses de vigência do DL n.º 351/93.10.07:

i) Dos requerimentos de apreciação de conformidade à CCRA (cerca de 800), foram objecto de declaração de incompatibilidade cerca de 8%.

ii) Dos apreciados pelo Secretário de Estado (cerca de 300), foram objecto de declaração de incompatibilidade cerca de ... 8%.

B) Se repararmos na eficiência amenizadora e dissuasora da norma administrativa posterior; lembrar-nos-emos dos contados, mas grandes projectos que os despachos analisados permitiram. Apresentamos na coluna 20 do quadro cronológico a referência precisamente à publicação do Plano de Pormenor do empreendimento Terras de Verdelago, S. A.

C) Se quisermos atender aos efeitos na jurisprudência, tenhamos em conta o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 517/99, de 22 de Setembro: “(...) o Tribunal decide não declarar a inconstitucionalidade das normas constantes dos vários artigos do DL n.º 351/93, de 7 de Outubro, no entendimento de que elas se não-ter por integradas pelo artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 48.051, de 27 de Novembro de 1967, por forma a impor-se ao Estado o dever de indemnizar, nos termos deste último diploma legal, os particulares que, por aplicação de tais normas, vejam “caducar” as licenças que antes obtiveram validamente.”

D) Os termos da consideração desta questão, quer no RJIGT quer no ainda não definitivamente vigente Regime da Urbanização e Edificação, são desde logo adaptados à opção pela força vinculativa interna dos PROT. Mas a questão dos termos da admissão de actos constitutivos de direitos de natureza essencialmente precária mantém-se aberta⁴².

Conclusões

É de sublinhar que o movimento de elaboração dos PDM sensibilizou entes públicos e privados para o urbanismo, a protecção, a preservação e a melhoria do ambiente, a programação do desenvolvimento social e económico função espaço, tendo por escopo a elevação da qualidade de vida atinente.

É verdade que o tecido jus-urbanístico, legislativo e regulamentar português foi alvo de uma evolução que enquadra normativamente as decisões urbanísticas e ambientais municipais, rasgando um passado sombrio até praticamente ao final do século XX.

Bem assim, a *praxis* administrativa pública (e a privada atinente) começou a assimilar a nova conceptualidade e a nova metodologia de tratamento das questões concernentes ao direito do urbanismo e do ambiente, e subjectivamente, dos administrados afectados nessa matéria.

Contudo:

— Os procedimentos regulamentares planificatórios directores municipais foram, em regra, morosos; demasiadamente para um Estado de direito no qual o princípio da temporalidade adequada da acção

administrativa se verifique (e também assim os planos subsequentes, previstos nos PDM, embora se encontrem, maioritariamente, em fase adiantada de elaboração, ou em fase posterior).

— Os procedimentos da Administração central (sobretudo) revelaram, conforme já expressámos, um município com um grau de autonomia consentida, revelador de que a memória do sistema autoritário ainda é acompanhada por práticas de relacionamento muito discrepantes da lei superior e da lei no papel, sustentando a pertinência de insistir em considerar como inconstitucionalidades estas discrepâncias manifestadas pela interpretação/aplicação de leis que à partida se poderiam não prestar, para muitos, a tais juízos. A tergiversação dogmática entre a compatibilidade e a conformidade acabou por resultar na afirmação prática desta.

— A realidade urbanística, o ambiente e a qualidade de vida algarvias, ainda não receberam uma revolução de melhoria.

O poder (estadual) e a vertigem da pragmática (sobretudo local) verificaram-se procedendo e conduzindo a resultados mais questionáveis que tão longos procedimentos *prima facie* não fariam supor. As desafectações formais e não formais à REN (mas, esmagadoramente, à RAN continuam a desfazer a contrariedade fundamental da construção dispersa, ou então, o desacerto de restrições urbanísticas não dotadas de flexibilidade).

A utilidade deste estudo é, em adequada medida, o poder surpreender os termos das relações de coordenação hierárquica e, bem assim, do grau de “autonomia recíproca” entre tais instrumentos; bem como os efeitos plurissubjectivos da sucessão de regimes.

Por outro lado, pré-avaliar o alcance da recente diferenciação legislativa qualitativa entre desenvolvimento e planeamento, e entre ordenamento do território e planeamento urbano. Sendo certo que os PROT são, na LBOTU, apresentados com objectivos, conteúdo e força vinculativa, só possíveis em virtude do início da vigência de vastíssima planificação directora municipal global, em resposta à patente desnecessidade de se repetirem instrumentos de natureza (“programática e) normativa”, com pouco mais que diferenças do grau de densidade normativa e de escala, e bem assim do “reparcelamento” do âmbito territorial necessário.

Dissemos que um PROT era elaborado após o legislador o ter determinado (quase casuisticamente, segundo o bloco de legalidade coevo à elaboração dos PDM e anterior à LBOTU). Verifica-se, manifestamente com a LBOTU, que a precedência deste instrumento de gestão territorial regional (apontando os respectivos âmbito territorial preciso e directrizes e finalidades) preenche um nível supramunicipal estratégico, lógico-urbanisticamente prévio ao planeamento municipal. Poderá defender-se ainda, não ser “necessário”, mas somos surpreendidos por vantagens liminares da sua adopção harmónica com as suas funções estruturantes e intermediadoras entre um nível nacional (existente, suposto, esboçado ou apenas conjecturado em instrumentos de orientação política) e o nível local de planeamento — é uma conclusão do “laboratório” jus-urbanístico do Algarve que sustenta cientificamente a opção da LBOTU pelo assumir de um nível regional de planeamento, mas jamais intenso e denso de vinculatividade como a havida e assumida no contexto de determinações normativas administrativas ameaçadoras das estratégias de desenvolvimento municipal.



(Manuel das Neves Pereira)

Professor Adjunto da Universidade do Algarve

* O presente texto articula-se com o nosso artigo publicado no número anterior desta Revista, intitulado “Os PDM Algarvios. O Contexto: da lei ao PROTAL”.

¹ Apresentando-se no todo nacional continental (pois haverá que considerar o plano de ordenamento do território da região autónoma da Madeira — POTRAM — Madeira) como excepção, logo caracterizável segundo: programação, existência e vigência do PROTAL anteriores aos demais previstos PROT; anterioridade da vigência do PROTAL à de todos os PDM do seu âmbito territorial, coincidência territorial entre um PROT, uma região de facto e uma região jurídico-administrativa; litoralidade e relevância turística primaciais do território.

² Ou hierarquia mitigada, hierarquia na vertente de compatibilidade, ou subordinação negativa (exigindo sobretudo não contrariedade face ao instrumento superior — e positiva, mas secundariamente dada a primariedade do princípio da autonomia local, desenvolver o quadro estratégico do PNPOT e do PROT segundo as directrizes destes). Vigência do princípio da coordenação hierárquica imperfeita (ou mitigada) tende a ser a regra da relação face a instrumentos de gestão territorial não externamente vinculativos (designadamente entre plano director municipal ou plano especial e plano regional ou planos sectoriais).

Dentro do planeamento municipal (tipicamente: PDM » PU » PP) rege o princípio da coordenação hierárquica perfeita, subordinação positiva ou conformidade (os planos hierarquicamente inferiores devem densificar, complementar e executar o plano municipal superior). Hierarquia perfeita se deve reconhecer também entre planos especiais e planos municipais. Hierarquia perfeita tende a ser a regra, face ou entre, tipos diferentes de instrumentos externamente vinculativos.

A não contradição do plano superior é, assim, uma exigência necessária e comum a todas as modalidades da relação hierárquico-normativa em sede de planeamento urbanístico (ou coordenação vertical de instrumentos de gestão do território). Quando excepcionalmente admitida a contradição, o princípio geral e a unidade e coerência interna do subsistema, exigem como consequência a necessidade de adopção simultânea de alteração do plano superior segundo os respectivos e previstos procedimentos, que garantem a vigência dos princípios reguladores do planeamento superior).

Existe, por outro lado, o princípio da coordenação não hierárquica (ou da coordenação horizontal perfeita ou não — disposição metódica relacionando entre si instrumentos, sem supra-infra ordenação) entre instrumentos de gestão territorial (quer coordenação intratipos, quer coordenação intertipos de instrumentos de gestão territorial — respectivamente quase homólogas às ditas coordenação interna e coordenação externa pelo legislador nos arts. 21.º e 22.º do RJIGT). O princípio da coordenação perfeitamente não hierárquica é o válido para a coordenação intratipos, ou seja, entre planos do mesmo tipo (p. ex.: PDM » PDM).

O princípio da coordenação imperfeitamente não hierárquica pode ser global (referindo-se à realização da unidade e coerência interna do sistema de gestão territorial (art. 7.º, n.º 3, da LBU), e pode ser especial quando se exige coordenação entre diferentes tipos de instrumentos de gestão territorial, que a lei expressamente estabelece como devendo ser reciprocamente compatíveis sem clara supra-infra ordenação (p. ex.: entre planos sectoriais e planos regionais).

³ Que alterou o regime dos planos de urbanização e criou a expansão para sectores urbanos.

⁴ O qual, apresentado num único artigo, criou a figura dos anteplos de urbanização. Esta tipificação jurídico-normativa precária foi posteriormente transmutada em planos de urbanização (pelo DL n.º 560/71.12.17), postergando princípios gerais e procedimentais em favor de uma sobrevalidação de tais anteplos, aos quais, antes (e bem) não foi reconhecida tal legitimidade.

⁵ Sobre uma fracção significativa deste período, cfr. o utilíssimo trabalho de Margarida Souza Lobo, *Planos de Urbanização — A Época de Duarte Pacheco*, Porto, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, 1995, *passim*.

⁶ As fontes foram a supracitada obra de M. S. Lobo, consultas directas nos departamentos, divisões ou secções concernentes dos municípios do Algarve e/ou contactos com os respectivos dirigentes municipais. Para além dos instrumentos de planeamentos que referimos no quadro, outros lhes poderíamos juntar se o critério fosse o de apresentar qualquer instrumento (mesmo que não aprovado, homologado, registado ou publicado) desde que tivesse sido fundamento nas deliberações ou decisões autorizativas jus-urbanísticas; citem-se a título de exemplo: do final dos anos oitenta, o plano de salvaguarda da vila de Alcoutim, que não tendo sido aprovado em Assembleia Municipal orientou o sentido de decisões autorizativas; e, bem assim, no início de tal década os projectos para a via de Olivença e para a Penha em Faro; ou no início dos anos sessenta, a revisão do anteplo de Faro, cujo singular original data de 1945. Ou, ainda, referências como o projecto de urbanização da Praia da Rocha, de 1936, ou o projecto de urbanização da frente marginal da praia de Monte Gordo, de 1942.

Segundo o critério supra-exposto, aproveitámos a oportunidade deste artigo para acrescentarmos referências no quadro publicado no artigo precedente.

⁷ No seu art. 48.º, n.º 1, alínea f).

⁸ Optamos por esta identificação simplificada de diplomas, na qual a data de publicação no *Diário da República* é reduzida a apenas sinais gráficos numéricos, em virtude do esmagador número de diplomas a ser objecto de referência no artigo, anulando, assim, espaços com informação alfabética extensa, redundante ou desnecessária. Relativamente à norma internacional de datação, optamos pelo ponto separador, uma vez que este seu uso é prática generalizada, e, por o traço de união ser mais adequadamente utilizado ligando os dois parâmetros de um período temporal.

⁹ Além de revogar o homólogo DL n.º 560/71.12.17, já então descaracterizado pelos subsequentes, mas avulsos, regimes de planos regionais e municipais.

¹⁰ Cfr. no nosso precedente e supracitado artigo “Os PDM Algarvios. O Contexto...”, pp. 40 e ss., do n.º 6 desta Revista.

¹¹ Assim como apenas a figura das normas provisórias foi utilizada com exígua expressão estatística. As medidas preventivas mais recentes foram assim prescritas pela Resolução do CM n.º 34/2001.03.30 que suspendeu, numa restrita área, os PDM de Loulé e Faro. Exemplo de normas provisórias, mas não para planos directores, são as Normas Provisórias do Plano de Pormenor de Salvaguarda e Valorização dos Núcleos Históricos de Faro (publicadas na série II do DR de 1996.07.15, segundo declaração do director geral da DGOTDU). Exemplo de medidas preventivas, também não para plano director, são as medidas preventivas introduzidas a par da suspensão (pelo DL n.º 39/94.02.11) do Plano Parcial de Urbanização da Meia Praia (aprovado pela Port. n.º 99/86.03.24) visando travar o urbanismo turístico (na área da Meia Praia) não conforme à Carta Europeia do Litoral, à “Lei Litoral” portuguesa e ao PROTAL.

¹² Cfr., ainda, nota supra sobre as fontes da primeira coluna do quadro cronológico a final apresentado.

¹³ Sob proposta da Câmara Municipal, segundo interpretação sistemática do art. 39.º, n.º 2, do então vigente DL n.º 100/84 – diploma que não elencava expressamente como competência da Assembleia Municipal a deliberação que determinava a elaboração do plano director. Também assim acontece com a (deste DL n.º 100/84 revogatória) Lei n.º 169/99.09.18, a qual omite a competência subjectiva da deliberação de elaboração, quer no art. 64.º, n.º 2, al. a), quer no art. 53.º, n.º 3, al. a). A LBOTU dispõe nos mesmos termos no seu art. 20.º, n.º 4, e bem assim o RJIGT no seu art. 74.º, n.º 1. A Assembleia Municipal tem ainda esta competência; fundamo-nos (a mais do que implícito) na regra geral da competência da Assembleia Municipal para a prossecução das atribuições do município, do disposto no art. 64.º, n.º 6, al. a), da mesma vigente LAL, e, do art. 64.º, n.º 1, do RJIGT (contra, parece, sobretudo, a literalidade do art. 74.º, n.º 1, do mesmo RJIGT; contudo, do sequente n.º 2 resulta, a *contrario sensu*, não competir à Câmara a definição dos elementos que integram a deliberação de elaboração no caso do PMOT não especificado – o PDM). Isto enquanto não se entender a vigência de disposição em contrário – designadamente de natureza especial, complementar a este RJIGT, esclarecendo simplesmente. Quanto aos planos de urbanização e de pormenor a competência da determinação de elaboração é claramente da Câmara Municipal por força do RJIGT, conforme interpretação do citado n.º 2.

¹⁴ Designadamente no resumo da sequência procedimental que consta dos textos de alguns pareceres finais e actas – por isto, colocámos entre parêntesis as datas das deliberações das assembleias municipais, na coluna 3 do quadro cronológico.

¹⁵ Quer na CRP, quer na LAL. Partilhamos da orientação doutrinal que faz acrescer a este elenco o presidente da câmara municipal.

¹⁶ Cfr., entre nós, Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed., vol. I, Coimbra, Almedina, 1984, pp. 602 e ss.; “Adjudicação”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., vol I, Lisboa, 1990, pp. 179 e ss.

¹⁷ Apesar da morosidade do subprocedimento de adjudicação, o prolongamento desta fase do procedimento contratual, a partir dos quatro meses, começa a revelar ou dificuldades exógenas ou ineficiência.

¹⁸ Apesar do que acabámos de expor, não podemos deixar de sublinhar, porque é (também) manifesta nas diversas actas das reuniões conjuntas, a atitude crítica em controlo interno da instrução e elaboração planificatória votada à realização dos objectivos de interesse público urbanístico e ambiental – especialmente daqueles com incidência local.

¹⁹ *En passant* e a título indicativo, ilustre-se com o número de reuniões registadas nesta fase, entre Comissão, Equipa e Câmara, nos PDM de: Albufeira-7, Alcoutim-8, Aljezur-11, Castro Marim-9, Faro-12, Olhão-13, Portimão-13, São Brás de Alportel-15, Silves-5 e Vila do Bispo-11.

²⁰ Apesar das notas decorrentes da necessidade de interpretar útil, relativa e adequadamente dados de natureza quantitativa nesta sede, a respectiva expressão estatística será sempre relevante – veja-se a sua referência como critério determinante na pública fundamentação de uma intenção de revisão de PDM, infra, em 1.4.14.

²¹ Cf. Alves Correia, F., *As Grandes Linhas* ..., pp. 38 e ss., e bibliografia pertinentemente citada.

²² Após a referência a instrumentos de gestão urbanística é supérflua a alusão a “outros instrumentos de planeamento físico do território”; e, *a fortiori*, se segundo a concepção ampla de Direito do Urbanismo como direito do território, que sufragamos.

²³ O * na aprovação do PDM de Tavira significa que houve uma primeira deliberação, em 1996.06.21; e ** no inciso da data de aprovação do PDM de Vila do Bispo significam que existiu uma primeira deliberação, em 1994.02.26.

²⁴ As práticas de *scannerização* e de ampliação de elementos cartográficos (muito comuns na interpretação dos PDM) podem, eventualmente, fazer enfermar de vício de violação de lei os actos administrativos que as tenham por suporte determinante. A respectiva sanção será a anulabilidade (inaplicável o regime da LAL); podendo verificar-se a nulidade se preenchidas as correspondentes premissas dos vigentes (enquanto a autorização da Lei n.º 30-A/2000.12.20 não foi cumprida e/ou o DL n.º 555/99.12.16 reprovogado na sua suspensão) artigos 12.º, n.º 2, do DL n.º 176-A/88 e 56.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 445/91.11.09, em conformidade e depois com o normativo atinente do RJIGT e RJUE.

Last but not least: entendemos que a publicação no jornal oficial (continuando), a não ser fiel à escala legal e regulamentar, deverá acarretar a ineficácia do elemento cartográfico indevidamente apresentado. Será desproporcionado? Cremos que não: cinquenta centímetros quadrados de mapa cabem em 5 páginas de tamanho A4. E o art. 148.º, n.º 2, do RJIGT não nos permite outra interpretação; nem, ainda neste diploma, a intenção preambularmente sublinhada de densificar o novo n.º 5 do art. 65.º da CRP. Mas ainda existe uma solução intermédia possível: a divulgação oficial pela Internet (hoje passível de se apresentar bem rica de recursos e opções) no *Diário da República* electrónico do site oficial da Imprensa Nacional – Casa da Moeda (além de nos sites das câmaras municipais) dos elementos cartográficos em causa.

²⁵ Manifestado, no que tange aos instrumentos de âmbito nacional e regional, no art. 23.º, n.º 1, do RJIGT.

²⁶ Note-se que não entendemos necessariamente na categoria da relação hierárquico-normativa o “ter em conta” e o “tomar em consideração”; são até expressões que se prestam mais à referida coordenação global entre instrumentos de gestão territorial; as quais são usadas no direito francês denominando a relação entre os programas locais de habitação e os planos de ocupação dos solos; ou a compatibilidade recíproca genérica, no direito português, entre os PROT e os PEOT – segundo a interpretação literal do art. 3.º do DL n.º 151/95.06.24 (revogado pelo RJIGT).

Mas RJIGT este, que passou a prescrever uma relação de coordenação vertical imperfeita entre os planos regionais de ordenamento do território (e planos sectoriais) sobre os planos especiais, conforme resulta dos seus artigos 23.º, n.º 2, e 25.º, n.º 1.

²⁷ Ou, em distinta terminologia: após o princípio da hierarquia a sua vertente de princípio da compatibilidade, em sentido estrito, acrescentaríamos nós.

²⁸ Abramos aqui um espaço apenas para uma nota de direito comparado tocando nos três principais e entre si íntimos pomos doutrinários da referida controvérsia, ao nível municipal e ainda em contraponto com aspectos aqui pertinentes sobre os PROT. No direito alemão, a bipartição com supra-infra ordenação dos principais instrumentos “municipais” de planeamento urbanístico apresenta (no §1 do *Baugesetzbuch – BauGB*) o plano de aproveitamento de zonas (*Flächenutzungsplan*) ou plano urbanístico preparatório, e o plano de construções (*Bebauungsplan*) ou plano urbanístico obrigatório.

Assim, note-se:

a) O *Flächenutzungsplan* abrange o território municipal; com a LBOTU e o RJIGT, cada PROT segundo abrangerá uma de cinco regiões (administrativas *proprio sensu*, no futuro)(área abrangendo mais que um município; O bloco legal do DL 176-A/88, permitia que o âmbito territorial do PROT fosse atípico – podendo ser o de uma autêntica mega-região, ou restringir-se a uma unidade territorial homogénea ser relativamente muito pequena, segundo o critério juridicamente discricionário da resolução governamental de impulso procedimental de elaboração de cada PROT.

b) O *Flächenutzungsplan* é da competência “municipal” (não anotamos aqui a diversidade das realidades dos dois sistemas municipais, e a do sistema alemão, em especial); o PROT é atribuição da administração, estadual verticalmente desconcentrada, ou, no futuro, da administração regional.

c) O *Flächenutzungsplan* não tem força vinculativa plurissubjectiva – é legal, doutrinário e jurisprudencialmente entendido como tendo eficácia de regulamento interno. No planeamento municipal português todos os respectivos instrumentos de planeamento territorial têm eficácia plurissubjectiva; mais: até à entrada em vigor, nesta sede, da LBOTU e do RJIGT, até também os PROT foram prescritos com eficácia externa.

d) O *Flächennutzungsplan* especifica as zonas verdes, as zonas públicas de circulação terrestre, as zonas vinculadas à indústria, ao comércio e as destinadas a residências; o PROT, segundo os arts. 53.º e 54.º do RJGT, “define um modelo de organização do território regional”, graficamente traduzidas num “esquema” representando tal modelo territorial, com o desenho dos “principais sistemas, redes e articulações ao nível regional” (segundo o DL n.º 176-A/88, o PROT especificava o que tivesse expressão gráfica à escala do plano).

²⁹ Cfr. Alves Correia, *Idem.F., O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1989, p. 295; e *As Grandes Linhas de Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Coimbra, Almedina, 1993, pp. 21 e ss. e pp. 42 e ss.

³⁰ Lembrem-se, nesta sede, as vivas reacções dos representantes dos municípios, p. ex., de Monchique e de Portimão.

³¹ Sem uma sequência hierárquico-normativa habilitante, desde o órgão legalmente competente até ao órgão administrativo que delibera ou decide.

³² Também o mérito segundo F. Alves Correia, F., *O Plano...*, p. 295, n.º 222, *in fine*, e pp. 271-275, n.º 173 e ss., com suposto de realização simultânea, pelos planos municipais, de interesses nacionais e municipais; mas actualize-se este entendimento com o defendido na cit. *As Grandes Linhas...*, p. 35, n.º 19; sempre retomado pela doutrina, veja o conciso fundamento de Gomes Canotilho, no seu *Direito Constitucional*, 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 1991, pp. 928 e ss.

³³ Cfr., entre nós, J. C. Vieira de Andrade, *Sumários de Direito Administrativo*, Coimbra, 1998; J. Casalta Nabais, *Autonomia Local*, Separata do número especial do BFDUC – “*Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, 1986*”, 1990, Coimbra; F. Alves Correia, *As Grandes Linhas de Reforma...*, pp. 91 e ss., n.º 60, e bibliografia citada.

³⁴ O n.º 2 da citada disposição apontou, *ab initio*, a sanção da nulidade para a desconformidade de quaisquer planos, programas ou projectos de carácter nacional, regional ou local face aos instrumentos antes mencionados.

³⁵ Com especialidades em sede de responsabilidade por danos ecológicos causados por actos sustentados em actos administrativos autorizativos, cfr. entre nós a lição de J. J. Gomes Canotilho, *Actos Autorizativos Jurídico-Públicos*, Coimbra, Separata do BFDUC, 1993.

³⁶ Noutro momento (*Vinculação Urbanística da Propriedade Privada*, Tese Mest., polic., Coimbra, 1991, pp. 150 e ss.) nos debruçámos sobre a questão de saber da génese (ou do procedimento genético) dos direitos a urbanizar e construir.

³⁷ A competência para ordem de embargo e competência para a sua execução é transitoriamente regida pelo art. 16.º, n.ºs 2 e 3, do DL n.º 176-A/88, com as alterações supra-referidas a propósito da conformidade dos projectos; e o DL n.º 92/95.05.09 regulou uniformizando, os procedimentos de embargo e demolição, e será aplicável analogicamente na densificação das previsões normativas do citado DL n.º 249/94.10.12. Cfr., depois, os art.ºs 105.º do RJGT e 102.º ss do RJUE.

³⁸ Que logo suscitou reacções de ilegalidade.

³⁹ Publicados ambos no DR, II, de 1994.08.16.

⁴⁰ Publicado no DR, II, de 1995.02.06.

⁴¹ A revogação desta excepção de razão economicista chegou em diferente ciclo político-legislativo, pelo despacho conjunto 183/97 dos MEPAT e ME de 1997.07.08, que directamente fundamentou a revogação na consideração de que o DL n.º 176-A/88 e o DL n.º 367/90 reuniam as regras e os mecanismos necessários à sua execução, não se justificando, pois, a existência do despacho de 1994.07.20.

⁴² Lembre-se que já o DL n.º 400/84.12.31 reconhecera expressamente competência às câmaras municipais para, sempre que necessário à execução de planos municipais aprovados, alterar as prescrições do alvará e do sequente projecto de obras.

Os PDM do Algarve

Quadro Cronológico

90.12.26 (Aprovação do PROTAL)

Anteplanos / PGU (ou outros identif.)	Município	Deliberação de Elaboração	Adjudicação + Adjudicatária (Delib. A.M.)	DL.REN	Proposta final à CT
	Albufeira	(90.06.12)	91.01.21 AAP-TECNEP	96.06.05	(93.10.19) 94.06.14
	Alcoutim	(89.11.) 90.06.13	91.09.06 Consuplano/agro		93.06.09
	Ajezur	89.01.	VÃO	96.09.19	95.04.27
	Castro Marim	(89.04.18) 90.07.04	GTPAP		93.08.02
	Faro	(89. . .)	RISCO	00.11.20	(93.05.19) 94.11.30
	Lagoa	(87.04.27) 88.02.02	URBITEME	00.07.01	93.07.02
	Lagos	84. . .	URBITEME	95.11.25	92.06.02
	Loulé	91.03.05	Câmara M. Loulé	95.09.22	94.08.19
	Monchique	90.06.19	GTPAP	95.11.24	93.04.28
	Olhão	89.05.03	RISCO	00.07.14	94.08.04
	Portimão	(90.05.15)	Atel. Arq. N. Pizarra	00.06.07	94.07.25
	S. B. Alportel	90.02.28	RISCO	00.11.11	94.11.03
	Silves	(90.03.06)	ARQ		95.03.01
	Tavira	90. . .	ENDEME	97.02.08	95.09.29
	Vila do Bispo	90.03.14	H.P./O.A.	00.07.01	93.01.20
	V. R. S. A.	(84.06.28)	RISCO		91.05.

6

5

4

3

2

1



Os PDM do Algarve

Quadro Cronológico

Consultas (últimas)	Parecer Si. CPAPDM	Parecer CT Favorável	Inquérito Público		Aprovação AM	Ratificação	
			Período	Obs. / Suj.			Acceit. / Alt.
94.06.17	(94.01.25) 94.07.18	(94.01.25) 94.07.28	94.07.25 / 09.05	42(4)	2	94.10.28	95.04.13
93.06.17	....	93.09.14	94.01.10 / 02.21			95.03.17	95.09.28
95.05.05	95.05.19	95.06.27	95.06.09 / 07.21	24 (03+11)		95.09.08	95.09.21
93.08.23	93.09.13	93.09.27	93.10.04 / 11.16	26	(rec. 1PU)	94.02.25	94.05.19
(93.05.21) 94.12.28	94.12.29	(93.07.15) 95.02.08	95.01.11 / 02.21	18(6)	3	95.07.06	95.09.28
93.07.26	....	93.09.28	93.09.06 / 10.06 *	10	2	93.12.28	94.04.07
92.06.24	....	92.12.02	93.02.25 / 06.24	33 (21)	1	94.11.07	95.02.23
94.08.22	94.09.07	94.10.07	94.08.22 / 09.30	219	12	94.10.22	95.07.27
93.04.28	....	93.06.14	93.06.24 / 08.01			93.09.28	93.12.16
94.08.10	94.09.12	(94.04.28) 94.09.28	94.08.25 / 09.23 *	34 (2)	1	94.11.03	95.04.13
94.07.26	94.09.06	(94.05.12) 94.09.15	94.08.12 / 09.13 *	60 (50)	8	94.10.07	95.04.13
93.03.09	....	(93.06.02) 94.11.22	94.12.19 / 01.27	4	3	95.03.22	95.06.08
95.03.02	95.03.16	95.04.21	95.04.05 / 05.19	38		95.07.14	95.09.28
95.10.09		95.11.08	95.12.04 / 01.27			*96.11.29	97.05.15
93.01.26	....	93.05.03	93.07.19 / 09.20	... (4)	1	**95.06.30	95.09.28
85.08.05	....	91.07.09	91.09.27 / 12.24	7 (2)	0	92.03.07	92.04.16
1	2	3	4	5	6	7	8

Os PDM do Algarve

Quadro Cronológico

Publicação	Alteração		Revisão		Outros IGT (selecç)	Município
	Própria	Conseq./Susp.	Proc. na CCR	P.DG-CC/estd.act			*(PP) ** (PU) ... (Outros)
95.05.04		99.05.09; 00.12.14 (Polis)	99.10.21.	posit. / em elab.	*99.03.09(zcdóua) *99.08.31 (PRect)	Albufeira
95.12.12		00.06.06 (rect. área ind)	98.01.20	negativo		Alcoutim
95.11.21					98.11.06; 97.07.17 (ACRRU)	Aljezur
94.07.20		97.06.02; 97.07.29		*97.06.02 (QC) *97.07.29(QC) *01.01.17 (Verdelagos.A.)		Castro Marim
95.12.19	98.06.08	/01.05.31 (P. Ciddis)			PISWHP66.07.15; ACRRU 97.02.13(NH)	Faro
94.05.10		99.10.26	97.06.13	negativo	*99.10.26 (IOPCI-LPI Perras)	Lagoa
95.04.03 / 07.31 rect.	97.06.02 ("rect.")					Lagos
95.08.24	(96.05.14 delib.)	99.06.11/01.05.31 (P. Ciddis)	99.01.27	posit. / não elab.	*97.09.03 Alm *99.06.11 VM2	Loulé
94.01.19	99.02.26;99.09.22 + 99.10.30					Monchique
95.05.31	97.08.29				*95.04.22 Zurb-Tur.Armonia	Olhão
95.06.07			95.12.05; 97.11.17	negativo		Portimão
95.07.19						S. B. Alportel
95.12.04						Silves
97.06.19					ACRRU 99.11.26 (Centro Histórico)	Tavira
95.11.24	97.05.12; 97.09.25					Vila do Bispo
*92.04.16 *92.07.14			99.01.28	posit. / em elab.		V. R. S. A.
1	2	3	4	5	6	7