

## **PLANO DIRETOR MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE ÍNDICES E PARÂMETROS URBANÍSTICOS**

### **Questão**

**Quais os índices e parâmetros urbanísticos a aplicar na análise de um pedido de informação prévia para a edificação de um equipamento de interesse público (um lar de idosos) na categoria «espaços agrícolas ou florestais» do solo rural quando o plano diretor municipal, permitindo embora a edificação com a finalidade pretendida, não consagra a aplicação de qualquer índice ou parâmetro?**

### **Parecer**

Consultado o regulamento do atual Plano Diretor Municipal (adiante PDM), confirma-se a factualidade referida pelo município consulente, i.e, das remissões contidas no art. 42.º resulta que a construção dos equipamentos destinados às utilizações identificadas na al. y) do art. 5.º, terá de acatar as regras das al.s a) e c) do art. 38.º do regulamento e, se aplicáveis, da al. b) do mesmo artigo e das relativas à defesa da floresta contra incêndios (art. 14.º) e à estrutura ecológica municipal (art. 23.º), sendo que nenhuma destas regras estabelece qualquer índice ou parâmetro (estando os conceitos dos índices - de impermeabilização do solo, de ocupação do solo, de utilização do solo e volumétrico - e parâmetros urbanísticos vertidos no Dec. Regulamentar n.º 2/2009, de 29 de Maio).

Tendo em conta que o PDM se traduz num regulamento administrativo – cfr. o n.º I do art. 69.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, constante do Dec.-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e sucessivamente alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 53/2000, de 7 de Abril, 310/2003, de 10 de Dezembro, pelas Leis n.ºs 58/2005, de 29 de Dezembro, 56/2007, de 31 de Agosto, e pelos Decretos-Lei n.ºs 316/2007, de 19 de Setembro, 46/2009, de 20 de Fevereiro, 181/2009, de 7 de Agosto, e 2/2011, de 6 de Janeiro.- e que, enquanto tal, não pode contrariar a lei – de acordo o designado princípio da legalidade ou da preferência de lei a que se subordina – importa começar por apurar se o referido plano estaria ou não obrigado por ato legislativo a dispor de índices e/ou parâmetros.

Atento o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - que constitui, em simultâneo a lei habilitante e enformadora do PDM --, mais precisamente a al. j) do n.º I do seu art. 85.º, *in fine*, temos que índices, indicadores e parâmetros de referência terão de constar das regras do instrumento de gestão territorial em apreço.

Esta falta no PDM constitui uma ilegalidade por omissão, e, enquanto tal, passível da declaração jurisdicional a que se refere o art. 77.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Em função da ilegalidade por omissão que a ausência de índices, indicadores e parâmetros para a edificação de equipamentos na categoria «Espaços Agrícolas ou florestais» consubstancia e porque idênticas omissões se verificam relativamente a outras categorias de espaços tratados no PDM (vg., os «Espaços destinados a equipamentos», de que trata o art. 48.º do regulamento do plano), julgamos que bastaria esta razão para considerar de toda a conveniência que o município encetasse o procedimento tendente à alteração do PDM, de molde a suprir as faltas mencionadas. De facto muito embora o art. 95.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial não permita alteração antes de decorridos três anos sobre a data da entrada em vigor do plano, nada impede que o procedimento tendente à alteração seja iniciado antes dessa data..

Isto dito, importa agora focar-nos na concreta questão, que consiste, recordamos, em saber quais os índices e parâmetros a aplicar na concreta situação.

Tendo o legislador prescrito que esta matéria seria tratada de forma geral e abstrata, através das disposições do PDM, não é lícito que seja fixada de forma individual e concreta. A fixarem-se índices e parâmetros de forma individual e concreta, de forma casuística, para além de se infringir a lei, estar-se-ia a por em causa o princípio da imparcialidade a que a Administração está obrigada (cf. art. 6.º do Código do Procedimento Administrativo).

Mas também não pode o município prescrever de forma geral e abstrata mas fora do plano (v.g, por regulamento, por orientações internas), quais sejam esses índices e parâmetros. Nesta hipótese haveria igualmente violação da lei e a subversão dos princípios em que a ordem jurídica faz assentar o ordenamento do território, uma vez que o lugar próprio para estabelecer os referidos elementos são os planos municipais de ordenamento do território.

### **Em conclusão**

Perante a omissão detetada no PDM, **não é lícita, pois, a exigência de cumprimento de qualquer índice ou parâmetro para a pretensão em apreço**, devendo a apreciação do pedido fazer-se de acordo com as regras legais e regulamentares vigentes, mormente as que resultam do PDM (a que fizemos menção), das servidões administrativas ou restrições de utilidade pública que eventualmente sobre ela incidam, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

O que acabou de ser dito permite adivinhar as dificuldades na gestão urbanística que a falta de índices e parâmetros acarreta e, sobretudo, os riscos que envolve para o adequado ordenamento de território – razões, também elas, a imporem a necessidade da colmatação desta falta mediante recurso à figura da dinâmica dos instrumentos de gestão territorial a que atrás fizemos menção.