

<b>Parecer N.º</b>	DAJ 203/18
--------------------	------------

<b>Data</b>	9 de julho de 2018
-------------	--------------------

<b>Autor</b>	António Ramos Cruz
--------------	--------------------

<b>Temáticas abordadas</b>	Plano Diretor Municipal Alteração de autorização de utilização
----------------------------	---

---

Notas

A Câmara Municipal de ....., em seu ofício refª ....., de ... .  
... 2018, solicita parecer jurídico que esclareça como decidir na questão que se segue.

- Foi requerida a alteração de utilização para uso habitacional de um edifício que presentemente tem licença de utilização para uso de farmácia;
- De acordo com o Plano Diretor Municipal, o prédio situa-se em Solo Rural, Espaço Agrícola de Produção Tipo II.

Pretende-se saber, em suma, se a pretensão cumpre o disposto no PDM, no que respeita às regras de uso e ocupação para o local.

Em cumprimento do solicitado, devemos então começar por transcrever as normas do regulamento do PDM que estabelecem os usos admitidos para esta classe de espaço.

*SUBSECÇÃO II*  
*Espaços Agrícolas de Produção Tipo II*

**Artigo 19.º**  
**Identificação**

*Os Espaços Agrícolas de Produção tipo II constituem áreas incluídas na Reserva Agrícola Nacional (RAN) e outras com características semelhantes, que detêm o maior potencial agrícola do concelho e destinam -se, predominantemente, ao desenvolvimento das atividades agrícolas.*

**Artigo 20.º**  
**Ocupações e utilizações**

*1 — O uso predominante da categoria é o uso agrícola, sendo admitidos como usos complementares atividades silvícolas e pecuárias nas tipologias definidas neste artigo.*

*(...)*

*5 — É permitida a construção nova tendo em vista as ocupações e utilizações seguintes: a) Habitação para residência própria e permanente do agricultor e dos proprietários desde que cumpridos os requisitos previstos no n.º 7 do Artigo 15.º;*

(...).

Conjugando o disposto nos artigos citados, com o disposto no n.º 7 do artigo 15.º, artigo que contém as disposições comuns para o solo rural, verifica-se as seguintes duas condições básicas para o uso habitacional neste espaço agrícola:

- Que se trate de construção nova, sendo que, por isso mesmo, os parâmetros de construção do artigo 21.º, para cada esse uso, se referem também somente a construção nova;
- Que o uso de habitação seja limitado a quem exerça atividade agrícola, ou outra que lhe seja conexa ou complementar.

Consultados os elementos que nos são facultados, verifica-se que a pretensão não se enquadra em qualquer um destes requisitos: não é construção nova, nem se trata de uso habitacional para agricultor, ou para quem tenha um uso conexo ou complementar ao uso agrícola. Diga-se ainda que, também por isso mesmo, designadamente o facto de não se pretender uma construção nova, não lhe seria aplicável, em seu desfavor, o quadro regulamentar do artigo 21.º, incluindo dimensão mínima de parcelas.

Vejamos, no entanto, o que estabelece o mesmo artigo 20.º, no seu n.º8:

(...)

*8 — Sem prejuízo da legislação em vigor, designadamente em matéria de servidões e restrições de utilidade pública e condicionantes ao uso e transformação do solo, admite -se a alteração de uso de edificações licenciadas para usos não previstos nesta categoria de espaço, desde que essa alteração não crie efeitos prejudiciais à imagem e ao ambiente do local onde se insere e desde que contribua para reforçar a base económica e a promoção do emprego nos espaços rurais que pela sua natureza técnica, económica e/ou de complementaridade com as atividades instaladas possa contribuir para a dinamização da economia local, mediante a apresentação de uma*

*fundamentação técnico-financeira sustentada e de parecer favorável da Câmara Municipal.*

No caso presente, não se trata de uma alteração para um uso interdito neste espaço, já que, como vimos, o uso habitacional é admitido neste espaço. Trata-se antes de verificar se a norma pode acondicionar uma alteração das condições do uso. Ou seja, aplicando ao caso concreto, se com base nesta norma se pode permitir uma alteração de uso de farmácia para um uso habitacional que não seja o associado à atividade agrícola.

A norma, como se verifica, prevê as seguintes duas condições cumulativas para a alteração de usos de edificações licenciadas, para usos não previstos nesta categoria de espaço:

- a) Em primeiro lugar, que essa alteração “não crie efeitos prejudiciais à imagem e ao ambiente do local onde se insere”. Deve aqui entender-se que se refere à norma às características especiais do espaço, aquelas que lhe determinaram a sua destinação básica, a da atividade agrícola;
- b) Em segundo lugar, cumulativamente, que a alteração “contribua para reforçar a base económica e a promoção do emprego nos espaços rurais que pela sua natureza técnica, económica e/ou de complementaridade com as atividades instaladas possa contribuir para a dinamização da economia local”. Diga-se, em todo o caso, que não é fator excludente do preenchimento desta condição, por si só, o facto de o uso pretendido ser de habitação e não de uma atividade económica.

Julgamos, no entanto, que a *ratio* da norma permite que seja ponderado um outro fator, não ali expressamente previsto, que pode ser determinante na decisão a tomar, que é o facto de um determinado uso pretendido para um edifício, muito embora não preencha as condições expressamente aí previstas,

poder, eventualmente, permitir um desagravamento das condições de incompatibilidade com o espaço, em relação ao seu uso atual.

Sobre este assunto, chamamos a atenção para um comentário ao artigo 67º do RJUE, que a seguir se transcreve, das Autoras Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes<sup>1</sup>:

(...)

*4. Coloca-se frequentemente a questão de saber se deve ser indeferido, com base no disposto no presente, normativo, um pedido de alteração de uma licença que, embora violando o plano entretanto entrado em vigor reduz, contudo, a desconformidade da mesma com este (situação que pode acontecer sempre que a licença inicial tenha sido emitido antes da entrada em vigor deste instrumento de gestão territorial admitindo uma ocupação em excesso relativamente ao novo instrumento normativo em vigor) ou, pelo menos, não agrava a desconformidade existente.*

*Embora a alteração de uma licença deva ser tratada, para este efeito, como uma nova licença, devendo, por isso, ser confrontado com o instrumento de planeamento em vigor à data da sua decisão (tempus regit actum), não é indiferente haver, por parte do interessado, um direito a construir (ou a concretizar uma operação urbanística), o que implica que o instrumento de planeamento não deva ser, nestes casos, aplicado cegamente. Assim, pré-existindo um direito de edificar - que inclua a faculdade de construir em contradição com o Plano Diretor Municipal, mas decorrente de um ato anterior a ele -, tal direito não deixa de existir, nem o ato que o conferiu se torna nulo. Na maior parte destes casos, o indeferimento da "nova pretensão" não impedirá a concretização do direito que decorre de um ato anterior ao plano, pois que a licença se encontra ainda dentro do respetivo prazo de 'validade'. Por isso se justifica que, quando haja um pedido de alteração que incida sobre operações urbanísticas em relação aos quais ainda existe o direito decorrente de ato anterior, a câmara municipal deva poder legitimamente licenciar alterações a uma licença, mesmo em desconformidade com o Plano Diretor Municipal, desde que o novo pedido não*

---

<sup>1</sup> In *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Comentado, Almedina, 2016-4ª edição, pag 501.

*agrave ou até desagrave a violação deste. Não temos qualquer dúvida, pois, em defender que, do ponto de vista do interesse público, há toda a razão para permitir à câmara municipal que, numa avaliação da situação de facto e em termos devidamente fundamentados, "dispense" o cumprimento do Plano Diretor Municipal quando se trate da alteração a uma licença anterior eficaz que não agrave a desconformidade da mesma com o plano e traga melhorias à operação urbanística, designadamente no que toca à realização das finalidades públicas, como a estética e as condições de segurança e de salubridade deis edificações.*

(...)"

(sublinhados nossos)

Somos de parecer que este entendimento tem plena aplicabilidade no caso concreto. Com efeito, sem prejuízo de caber ao município esta ponderação, entendemos que, atentas as especiais características do espaço em causa, designadamente o seu uso agrícola predominante, que se visa preservar, um uso habitacional, para mais quando este uso está expressamente previsto, e ainda que não associado à atividade agrícola, terá menor impacto urbanístico do que a atividade de farmácia, proporcionando, por isso mesmo, um desagravamento em relação a este uso, reduzindo a desconformidade com o plano.

Face ao exposto, poderemos concluir o seguinte:

1. Atento o disposto no artigo 21º, nº 8, do Regulamento do PDM, interpretando-o de acordo com a sua *ratio*, nos termos atrás expostos, somos de parecer que poderá ser autorizada a alteração pretendida, de uso de farmácia para uso habitacional não associado à atividade agrícola, já que permitirá um desagravamento da desconformidade com o plano;
2. Para o efeito, não se tratando de uma construção nova, dispensar-se-á a aplicação das regras de edificabilidade do quadro regulamentar do artigo

21º, nomeadamente a dimensão mínima de parcela, dado que o referido quadro é aplicável apenas às novas construções, de acordo com o expressamente prescrito no referido artigo.