

## As dúvidas em torno da classificação dos solos no novo quadro legal em seis perguntas e seis respostas

### A. Classificação do solo urbano: considerações gerais

*i.* A classificação é a tarefa de planeamento que determina o destino básico do solo. Este é um dos domínios que mais alteração sofreu com a Lei n.º 31/2014, de 31 de maio (que veio estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo) e com o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (que aprovou o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, doravante RJIGT).

Assim, e desde logo, as duas classes de uso do solo anteriormente previstas – solo urbano e solo rural – dão agora origem às classes de *solo urbano* e *solo rústico* (diferença que não é, em si mesma, relevante), mas – isso sim, com relevo – o solo urbano passa a ser agora, apenas, o que *está total ou parcialmente urbanizado ou edificado* e, como tal, *afeto por plano territorial à urbanização e edificação* (e não já aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação); e o solo rústico é o que se destina a certos usos “naturais” em função da “*sua reconhecida aptidão*” para tal, ainda que se apresente como uma classe residual porque nela se deve integrar também o solo que, ainda que não dotado desta aptidão, “*não seja classificado como urbano*” (cfr. art. 71.º do RJIGT).

Como se afirmou expressamente na divulgação pública desta lei, desaparece, assim, da classe dos solos urbanos a categoria dos “solos urbanizáveis”, ainda que esta não seja, quanto a nós, uma novidade de monta se tivermos presente que esta categoria de solo já não se encontrava prevista na anterior Lei de Bases (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto) nem na versão anterior do RJIGT (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro), que introduziram de forma expressa e desenvolveram o conceito de *programação da execução*: a classe do solo urbano já só integrava, então, o *solo urbanizado* (infraestruturado) e o *solo de urbanização programada*, ainda que não fosse clara a diferença, nestes diplomas, entre o solo urbano *com a programação já aprovada* [solo de urbanização programada propriamente dito – alínea b)

do n.º 2 do art. 72.º do anterior versão do RJIGT] e aquele em que tal programação ainda não tinha acontecido – *solo cuja urbanização fosse possível programar* [alínea b) do n.º 4 do art. 73.º do RJIGT na versão anterior]] (1).

O que muda, então, relativamente à situação anterior? Em boa verdade, é o desaparecimento, do âmbito da classe do solo urbano, daqueles solos que, não obstante o plano lhes reconhecesse vocação para o processo de urbanização e edificação (e por isso os classificasse de urbanos), ainda não tivessem sido objeto de programação. Com efeito, a dúvida que se colocou nos trabalhos de preparação da Lei de Bases de 2014 foi a de saber se esta categoria operativa de solo urbano se deveria reconduzir à classe de solo rústico, transformando-se em urbano com a aprovação da programação (ainda que o incumprimento desta pudesse fazer reverter o solo à situação anterior, de rústico) ou se deveria integrar, antes, a classe do solo urbano, ainda que, enquanto a programação não fosse aprovada, tivesse um estatuto (em termos de direitos e de deveres) equivalente ao do solo rústico.

Ora, a tese que veio a ganhar consagração na Lei n.º 31/2014 foi a de que o solo ainda não urbanizado nem edificado – e desde que, como veremos, não tenha ainda sido objeto de programação no momento da entrada em vigor desta lei –, deve ser reconduzido ao solo rústico. Isto porque se assumiu que os solos total ou parcialmente urbanizados são mais do que suficientes para satisfazer as necessidades urbanísticas existentes e porque se entendeu que a integração dos solos ainda não urbanizados nem programados nos perímetros urbanos mais não seria do que um incentivo à especulação fundiária: o simples ato de classificar um determinado solo como urbano tinha, efetivamente, como consequência imediata uma valorização do mesmo, que era incorporada pelo seu proprietário sem que este tivesse feito o que quer que fosse, em termos de investimento, que o justificasse. Com a agravante de esses solos ficarem, na maioria das vezes, expectantes eternamente, sem o uso agrícola ou florestal que teriam anterior-

---

(1) Na verdade, o solo urbano integrava todas estas categorias: o solo urbano *já urbanizado*, o solo urbano *ainda não urbanizado mas com a urbanização já programada* e o solo urbano *ainda não urbanizado e cuja urbanização não se encontrava ainda programada*, embora o plano admitisse a sua urbanização após a respetiva programação.

mente à classificação como urbano, desincentivando-se, por esta via, a atividade económica inerente ao aproveitamento do solo rural.

ii. Segundo o art. 10.º da Lei de Bases e o art. 71.º do atual RJIGT, o solo urbano é “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação”.

Pretendeu-se, com a nova definição, alterar o paradigma de planeamento dos últimos anos – que havia sobredimensionado os perímetros urbanos (muito acima das reais necessidades de urbanização e edificação, até por força do incontornável decréscimo demográfico) sem que existisse uma qualquer estratégia municipal que o justificasse e que teve como consequência a *dispersão urbana* (das infraestruturas e das edificações no território), com todos os desperdícios associados – e promover, em definitivo, um paradigma de *contenção*, de *colmatação* e de *reabilitação* urbanas, mediante o aproveitamento do existente <sup>(2)</sup>.

Este novo *conceito* de solo urbano, bem como a necessidade de proceder à adaptação/modificação dos planos municipais atualmente em vigor para se adequar ao mesmo, tem suscitado um conjunto de dúvidas que merecem a nossa reflexão e resposta. São as seguintes as questões que reputamos mais relevantes:

1. Quando (ou a partir de quando) é que se aplicam estes novos conceitos?

2. O prazo máximo dado aos municípios para proceder à integração do novo conceito de solo urbano nos seus planos municipais (até 13 de julho de 2010), com as consequências previstas na lei para os incumpridores, é realista?

3. A classificação, pelos “novos” planos, como urbanos de solos que, nos planos elaborados à luz do anterior quadro legal se integravam na classe de solo rural, corresponde a uma reclassificação a que tenha de se aplicar as rigorosas exigências do art. 72.º do novo RJIGT? Ou corresponde, antes, a uma classificação *ex novo*?

---

<sup>(2)</sup> Paradigma que a Lei de Bases n.º 48/98 e o Decreto-Lei n.º 380/99 já pretendiam promover. Sobre este novo paradigma de planeamento, cfr. o nosso *Novas Tendências do Direito do Urbanismo. De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*, Coimbra, Almedina, 2012.

4. Se nos solos urbanos se integram apenas os que estão total ou parcialmente urbanizados ou edificados, a tarefa de classificação corresponde apenas a um levantamento (delimitação) do existente? De que discricionariedade dispõem os municípios (se é que dispõem) na recondução de um solo a urbano?

5. A reclassificação, no novo quadro legal, de um solo rústico para urbano apenas pode ser feita por plano de pormenor com efeitos registais? Existem situações em que este instrumento é dispensado?

6. Como permitir a previsão/viabilização no território de áreas para atividades económicas estratégicas para o município a partir dos novos dados legais?

Vejamos o que dizer de cada uma destas questões.

#### **B. As seis perguntas com respostas**

**Pergunta 1:** *quando (ou a partir de quando) é que se aplicam estes novos conceitos?*

Tem sido avançada, a propósito desta questão, uma tese segundo a qual, atendo o disposto no n.º 2 do art. 199.º do RJIGT – que determina que “*Sem prejuízo do disposto no número anterior, os planos municipais ou intermunicipais devem, no prazo máximo de cinco anos após a entrada em vigor do presente decreto-lei, incluir as regras de classificação e qualificação previstas no presente decreto-lei*” –, os novos “conceitos” apenas se aplicarão (isto é, apenas têm de estar incorporados nos planos municipais) a partir de 13 de julho de 2020 (cinco anos após a entrada em vigor do novo RJIGT). O que teria como consequência que qualquer procedimento de planeamento entretanto levado a cabo (designadamente, elaboração/alteração ou revisão de planos de urbanização ou de pormenor ou alterações de planos diretores municipais) não terá de dar cumprimento a essa exigência (desde que, a 13 de julho de 2010, se tenha adequado aos novos conceitos).

Esta leitura é de recusar liminarmente porque esquece o essencial da norma transitória relativa à classificação e qualificação dos solos e que consta do n.º 2 do art. 82.º da Lei de Bases (para a qual, aliás, remete quer

o n.º 1 do art. 199.º do RJIGT – cujo n.º 2 determina expressamente “*sem prejuízo do disposto no número anterior*” –, quer o n.º 2 do art. 26.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto). E, segundo aquele normativo, as regras relativas à classificação dos solos são aplicáveis aos procedimentos de *elaboração, alteração* ou *revisão* de planos territoriais de âmbito municipal ou intermunicipal *que se iniciem após a data da entrada em vigor da Lei de Bases* (portanto, após 29 de junho de 2014) ou àqueles que, tendo-se iniciado em data anterior, o respetivo procedimento ainda se encontre pendente um ano após a entrada em vigor da referida Lei de Bases [isto é, aqueles que não estivessem concluídos em 29 de junho de 2015 <sup>(3)</sup>].

Ou seja, e ao contrário da tese avançada, e tal como decorre daquela disposição legal, se um dado município tiver, por exemplo, iniciado um procedimento de revisão de um plano de urbanização em outubro de 2014 (imaginando-se que esse plano tivesse entrado em vigor em 2008, mas estivesse desadequado da nova realidade existente no local e, por isso, necessitado de revisão), nessa revisão já terá de se ter em conta os novos conceitos de solo urbano e de solo rústico.

Assim, se na versão inicial deste plano de urbanização os solos estiverem classificados como urbanos, na categoria operativa de urbanizáveis, mas em tal área ainda não existam quaisquer infraestruturas, não se poderá manter a classificação daqueles solos como urbanos, a não ser que, nos termos do n.º 3 do art. 82.º, já tivesse sido aprovado um instrumento de programação [ou, como veremos mais adiante, tal instrumento de programação for simultaneamente aprovado com a revisão do plano de urbanização – parte final da alínea c) do n.º 3 do art. 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015].

De igual modo, se o município deliberar a *elaboração* de um plano de urbanização para a concretização de uma unidade operativa de planeamento e gestão (UOPG) consagrada num plano diretor municipal de primeira geração, para a qual este previa uma área de expansão depen-

---

<sup>(3)</sup> Na interpretação desta norma, admitimos, no nosso “O regime transitório da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 03, julho/setembro 2014, que o momento relevante para este efeito não era a publicação do plano em *Diário da República*, mas a sua aprovação na assembleia municipal.

dente da prévia aprovação de um plano de urbanização, este, se a sua elaboração tiver sido deliberada já depois de 29 de junho de 2014, não tem como não dar cumprimento às novas regras da classificação dos solos, estando impedido de classificar aquele solo como urbano se ele não cumprir os critérios do novo quadro legal a que nos referiremos mais adiante.

Por maioria de razão, todos os planos diretores municipais cuja deliberação de revisão tenha sido tomada depois de 29 de junho de 2014 (ou que tenha sido tomada antes, mas que em 29 de junho de 2015 ainda estivesse em curso) terão de se adaptar aos novos conceitos, mesmo que este procedimento termine antes de 13 de julho de 2020 <sup>(4)</sup>.

Note-se que a norma transitória se refere à aplicação dos novos conceitos não apenas aos procedimentos de *alteração* e de *revisão* de planos municipais, mas também aos procedimentos da sua *alteração* que decorram naquele lapso temporal. Se é verdade que uma alteração, ao contrário da revisão, é sempre parcial – quer quanto à área abrangida a que respeita e/ou quanto às normas sobre que incide – e, por isso, não pode deixar de se referenciar necessariamente ao conteúdo do planos em vigor – o que torna particularmente difícil aplicar a essa alteração os novos conceitos de solo urbano/rústico, já que relativamente à restante área do município continua a valer a classificação do quadro legal anterior <sup>(5)</sup> –, a verdade é que, mesmo aí, tem de se dar cumprimento aos novos conceitos legais, dando

---

<sup>(4)</sup> Referindo que na Região Norte três municípios, por estarem nesta situação, já concluíram as respetivas revisões ao abrigo dos novos conceitos, cfr. CRISTINA GUIMARÃES, “Classificação e qualificação dos solos: princípios e alguns exemplos práticos”, in *Ordenamento do Território, Urbanismo e Cidades: que rumo?*, Coord. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Coimbra, Almedina, 2017 (no prelo), p. 260.

<sup>(5)</sup> Consideramos, de facto, que o procedimento mais adequado para a incorporação dos novos conceitos, porque permite perspetivar a totalidade do território municipal e, desde modo, proceder a uma avaliação e ponderação integral dos perímetros urbanos, é a revisão do plano diretor municipal. Tal não significa, porém, como decorre do n.º 2 do art. 82.º da Lei de Bases, que a incorporação dos novos conceitos apenas aí possa/deva ser feita. Com efeito, a aplicação dos novos conceitos também aos procedimentos de alteração de um plano diretor municipal significa que, até à nova classificação na totalidade do município (que se realizará no procedimento de revisão do plano diretor municipal), são possíveis novas classificações pontuais, utilizando já os novos conceitos e os novos critérios.

passos de aproximação às novas exigências em termos de delimitação dos perímetros urbanos.

Concordamos, porém, precisamente porque as alterações são sempre mais limitadas e não permitem uma avaliação de conjunto dos perímetros urbanos, com a posição que foi assumida na Comissão Nacional do Território, no dia 26 de abril de 2016 [cfr. Ata da 4.ª Reunião Ordinária (6)], de dispensar a adoção dos novos conceitos de solo urbano/rústico nos procedimentos de dinâmica em que estejam em causa alterações de natureza meramente regulamentar (por exemplo, alteração em parâmetros de edificabilidade que não contendam com o zonamento); e concordamos também com a dispensa de incorporação dos novos conceitos nos procedimentos – quer estes assumam a figura de alteração por adaptação, quer se reconduzam a um normal procedimento de alteração, quer revisitem a natureza de ratificação – que visem incorporar nos planos municipais as normas diretamente vinculativas dos planos especiais, nos termos do art. 78.º da Lei de Bases (7).

Tendo em conta o que foi referido nas páginas precedentes, fica afastada a tese segundo a qual é possível, dentro do prazo de cinco anos a contar da entrada em vigor do RJIGT, desencadear procedimentos de planeamento municipal (elaboração, revisão ou alteração de planos diretores municipais, planos de urbanização ou planos de pormenor) sem ter de dar cumprimento aos novos conceitos.

Aliás, o prazo de cinco anos a que se refere o n.º 2 do art. 199.º do novo RJIGT apenas faz sentido para todos aqueles planos que, por se terem iniciado antes de 29 de junho de 2014 e terem sido concluídos

---

(6) Consultada em [http://cnt.dgterritorio.pt/sites/default/files/ATA\\_CNT\\_4\\_Reuniao\\_Ordinaria\\_0.pdf](http://cnt.dgterritorio.pt/sites/default/files/ATA_CNT_4_Reuniao_Ordinaria_0.pdf).

(7) CRISTINA GUIMARÃES, “Classificação e qualificação dos solos: princípios e alguns exemplos práticos”, *cit.*, que se refere a esta situação de dispensa de adaptação dos planos municipais aos novos conceitos de solos urbanos/rústicos, pp. 268 a 271, defende que “*não decorrerá para os municípios qualquer obrigação de adaptação às novas regras da LBPPSOTU quando estes iniciem os competentes procedimentos de transposição de normas, independentemente destes não se encontrarem concluídos a 29 de Junho de 2015. Um entendimento contrário levaria a uma completa anulação do regime transitório constante do n.º 2 do artigo 82.º da Lei de Bases, o qual perderia toda a sua eficácia prática e com alteração por adaptação ou por ratificação que visem dar cumprimento à imposição legal prevista no referido artigo 78.º para a transposição de normas dos PEOT*”. Revemo-nos integralmente nesta posição.

antes de 29 de junho de 2015, acabaram por entrar em vigor já na vigência da lei que prevê os novos conceitos de solo urbano/rústico, sem, contudo, estarem a eles acomodados. Foi para esses planos que o legislador veio estabelecer um prazo maior de adaptação.

Apesar de tudo, a data de 13 de julho de 2020 passa a ser a data limite para que todos os instrumentos de planejamento municipal estejam adaptados aos novos conceitos. O que nos leva para a questão seguinte.

**Pergunta 2:** *o prazo máximo dado aos municípios para procederem à integração do novo conceito de solo urbano nos seus planos municipais é realista?*

Do que conhecemos em termos dos procedimentos de planejamento – quer no que se refere aos planos cuja revisão já se concluiu, mas ainda não estão adaptados aos novos conceitos, quer no que concerne àqueles cujo procedimento de revisão está em curso ou nem sequer se iniciou –, consideramos que os municípios que ainda não empreenderam esta tarefa terão algumas dificuldades em dar cumprimento à exigência legal de que todos os planos estejam adaptados aos novos conceitos até 13 de julho de 2020 (faltam, na verdade, menos de três anos). E isto mesmo que não tivéssemos em conta – e não podemos deixar de ter – que o ano de 2017 é um ano de eleições autárquicas.

Note-se que o incumprimento desta exigência tem consequências gravosas para os municípios – suspensão das normas do plano territorial que deveriam ter sido alteradas (concretamente as que previam solos urbanizáveis), não podendo, na área abrangida e enquanto durar a suspensão, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a ocupação, uso e transformação do solo (portanto, suspensão da gestão urbanística) –, o que significa que os municípios não devem deixar ficar “para o fim” o desencadeamento deste trabalho.

Em todo o caso, não poderão os municípios afirmar que se trata de um prazo curto: com efeito, desde 31 de maio de 2014 (data da publicação da Lei de Bases), bem sabiam que teriam de o levar a cabo (sendo certo que acabaram por beneficiar, ainda, de um prazo suplementar a 14 de maio de 2015, data da publicação do RJIGT, quando este lhes veio atribuir um prazo de mais cinco anos para o fazer). E não julgamos que

estes prazos são demasiado curtos: basta haver envolvimento político e fixação de calendários para que se consiga alcançar o objetivo <sup>(8)</sup>.

O que muito provavelmente aqui acontecerá, como já vem sendo um velho (e, quanto a nós, criticável) hábito nosso, é vir o legislador prorrogar este prazo, o que, a acontecer, não deveria deixar de ser acompanhado de medidas de “compensação” para os municípios que, mais rigorosos, tenham cumprido o prazo inicialmente estipulado <sup>(9)</sup>.

Não existe, porém, qualquer garantia de que tal prorrogação aconteça, pelo que é indispensável que os municípios “metam mãos à obra” e cumpram escrupulosamente os prazos estipulados.

**Pergunta 3:** *a aplicação dos novos conceitos é uma classificação ex novo ou uma reclassificação?*

Como afirmámos, sendo o conceito de solo urbano, no novo quadro legal, um conceito distinto do de solo urbano à luz do enquadramento jurídico anterior, que apela, por isso, para a mobilização de critérios distintos (sobre esses critérios debruçar-nos-emos no ponto seguinte), a tarefa de identificar, nos novos instrumentos de planeamento, os solos urbanos

---

<sup>(8)</sup> Se necessário for, deverá admitir-se que esta adaptação dos planos aos novos conceitos, por ser uma imposição legal, obedeça a um procedimento mais simplificado quer no que se refere à delimitação das restrições de utilidade pública da responsabilidade de entidades exteriores (que é o que normalmente atrasa o processo), quer no que diz respeito à homologação da cartografia.

<sup>(9)</sup> Julgamos, porém, que, caso ocorra esta prorrogação, se deve evitar a “confusão” que acompanhou a prorrogação do prazo previsto na Lei de Bases para a incorporação, nos planos municipais, das normas dos planos especiais diretamente vinculativas dos particulares. Esse prazo era, como é sabido, 29 de julho de 2017, tendo o Conselho de Ministros, na reunião de 13 de abril de 2017, aprovado uma proposta, a submeter à Assembleia da República, de prorrogação desse prazo até 13 de julho de 2020. Essa prorrogação não foi, porém, ainda (pelo menos no momento em que escrevemos este artigo) publicada, embora o prazo de transposição já se tenha esgotado. Segundo sabemos, grande parte dos municípios, confiando na garantia de que tal prazo seria prorrogado, não procederam àquela incorporação, podendo encontrar-se em situação de incumprimento e de lhes serem aplicadas as gravosas “medidas sancionatórias” previstas nos n.ºs 5 e 6 do art. 46.º da Lei de Bases (tal situação de incumprimento apenas não se verificará se for conferida à lei de prorrogação, quando esta for publicada, efeitos retroativos à data de 29 de julho de 2017, o que também não seria uma novidade entre nós).

(concretamente a tarefa da delimitação dos novos perímetros urbanos à luz desses novos critérios) não pode ser feita comparando o que existia no plano anterior e o que se vai prever no novo plano (comparação entre plantas de ordenamento), porque estaríamos a comparar realidades incomparáveis, por assentarem, precisamente, em distintos critérios.

Pelo contrário, essa tarefa vai consistir, em primeira linha, em “olhar para o território e para as suas características” e verificar se os solos cumprem os critérios da Lei e do Decreto Regulamentar n.º 15/2015 para serem considerados como urbanos, sem se atentar no que consta dos planos diretores municipais em vigor.

O que significa que estaremos aqui perante uma classificação *ex novo* que não pode (nem deve) ser confundida com o procedimento de reclassificação previsto no art. 72.º do RJIGT, procedimento este que apenas se justifica, dado o grau de exigência que coloca, para aquelas situações em que um solo não tenha sido considerado urbano à luz dos novos conceitos.

Assim, da mesma forma que se justificará, utilizando os novos critérios, que amplos espaços urbanizáveis sejam reconduzidos à classe de solo rústico (porque não cumprem o critério de estarem total ou parcialmente urbanizados) – o que significa que não estamos a reclassificar como rústico um solo que era urbano, mas a classificar um solo como rústico, por não cumprir os critérios para ser urbano –, pode também justificar-se que um atual espaço rural, porque dotado de algumas infraestruturas e de edificação que cumpra as exigências do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, venha a ser reconduzido a solo urbano – o que significa que não estamos a reclassificar como urbano um solo que era rural, mas a classificar um solo como urbano, por cumprir os critérios para o efeito <sup>(10)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Também neste sentido, de que se trata de uma classificação *ex novo*, cfr. CRISTINA GUIMARÃES, “Classificação e qualificação dos solos: princípios e alguns exemplos práticos”, *cit.*, pp. 260 e segs.

**Pergunta 4:** *a tarefa de classificação corresponde apenas a um levantamento (delimitação) do existente?*

Os critérios para a classificação de um solo como urbano são, de acordo com a Lei de Bases e o RJIGT, o de este se encontrar *total ou parcialmente urbanizado*. Ainda que estes dois diplomas legais não tenham identificado os critérios a ter em conta para considerar um solo como *parcialmente urbanizado* (esses critérios apenas foram fixados no Decreto Regulamentar n.º 15/2015), a verdade é que afirmámos logo, aquando da sua publicação, que a delimitação do solo urbano, tarefa maior do planeamento e que corresponde à delimitação dos perímetros urbanos, não pode traduzir-se numa mera delimitação da ocupação existente, assente no solo estar ou não estar *total ou parcialmente urbanizado e/ou edificado* <sup>(1)</sup>. Pelo contrário, a tarefa de planeamento sempre foi, e continua a ser, uma *projeção no futuro* de um modelo que o município, de acordo com aquela que é a sua estratégia, pretende instituir para o seu território. Planear é “projetar” o futuro e não fazer um levantamento do existente, que apenas é relevante como ponto de partida para o planeamento, mas não a sua finalidade última.

Assim, se é certo que, nos termos da lei, a classificação do solo urbano deve ter, como ponto de partida, o que está total e parcialmente urbanizado [exigência constante do art. 10.º da Lei de Bases e na alínea *a*) do n.º 2 do art. 71.º do RJIGT], a mesma tem de ser vista em articulação com outros normativos relevantes do novo quadro legal, pelo que deve ser levada a cabo tendo em conta, ainda, quer os objetivos da gestão territorial estabelecidos na Lei de Bases (art. 37.º), quer os objetivos estabelecidos pelo RJIGT para a generalidade dos planos municipais, quer, por fim, os objeto e conteúdo do plano diretor municipal (definir a *estratégia de desenvolvimento territorial*) e do plano de urbanização (*estruturar a ocupação do solo*).

---

<sup>(1)</sup> Cfr. JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Classificação do Solo no Novo Quadro Legal*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 16.

Ou seja, e dito de outro modo, a classificação dos solos urbanos tem de servir todos estes conteúdos e objetivos e procurar fazê-lo de forma o mais holística e integral possível <sup>(12)</sup>.

Assim, para além da contenção edificatória e do desenvolvimento de políticas de regeneração urbana – é a este objetivo que se pretende responder com a exigência de que os perímetros urbanos sejam marcados a partir do que está total ou parcialmente edificado –, existem outros objetivos abrangentes, também eles dependentes da classificação do solo e que esta deve visar, a saber: (i) o desenvolvimento económico/social e a consequente distribuição e localização de atividades económicas; (ii) a qualificação ambiental, incluindo a conservação da natureza e a prevenção de riscos naturais; e (iii) o estabelecimento de um modelo de organização espacial. Tudo a exigir a estruturação do território municipal e de cada um dos seus aglomerados urbanos.

Mais. Os planos municipais não são apenas *classificação e qualificação* do solo, sendo o novo quadro legal a este propósito bem mais exigente do que os anteriores: de facto, os planos municipais devem conter, além do mais: (i) um programa de execução e um plano de financiamento, com fundamentação da sua sustentabilidade económica e financeira; (ii) indicadores qualitativos e quantitativos que suportem a avaliação permanente da adequação e concretização da disciplina consagrada no plano; (iii) identificação das mais-valias fundiárias e definição de critérios para a sua parametrização; (iv) definição das condições de reclassificação do solo rústico em urbano; (v) indicação dos mecanismos de incentivos promotores da reabilitação e regeneração urbana, da eficiência energética, da conservação da natureza e biodiversidade, da salvaguarda do património, da promoção de habitação social, entre outros; (vi) identificação das condicionantes necessárias à concretização dos planos de emergência de proteção civil; e (vii) conhecimento do mercado imobiliário e proposta de medidas de intervenção no mercado de solos. E isto para não falar da perequação a duas escalas (como refere a Lei de Bases) e da compensação pelos serviços de ecossistemas, que pode, inclusive, contribuir para a organização da floresta, indispensável no combate aos fogos florestais.

---

<sup>(12)</sup> JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Classificação do Solo no Novo Quadro Legal*, cit., p. 16.

Isto significa que *elaborar um plano e, nesse âmbito, classificar o solo* (em especial, classificar o solo urbano – que corresponde à delimitação dos respetivos perímetros urbanos) é mais do que marcar no território o que já está urbanizado (total e parcialmente). E é bem mais do que apenas olhar para os planos elaborados à luz do quadro legal anterior e excluir deles o solo urbanizável, até porque, como melhor veremos, pode fazer sentido que muitos dos anteriores solos urbanizáveis permaneçam no novo solo urbano, por se apresentarem como fundamentais e indispensáveis para a concretização de opções estratégicas do município: basta pensar que muitos dos solos urbanizáveis correspondiam a áreas de colmatação dos espaços urbanos existentes (vazios urbanos), colmatação essa que se apresenta como indispensável para a estruturação do território.

Mais, a delimitação no território de “novos solos urbanos” não pode ficar limitada àqueles solos que estão nas “bordas dos solos urbanos” dos anteriores planos diretores municipais, quer porque não há a garantia que eles tenham sido correta e adequadamente marcados no território, o que seria perpetuar uma solução territorial desadequada <sup>(13)</sup>, quer porque nada impede que se possa reconduzir um solo inicialmente classificado como rural a solo urbano, desde que ele cumpra os critérios previstos no Decreto Regulamentar, critérios que melhor veremos já de seguida.

Tudo a apontar no sentido de que planejar é *ordenar o território, estruturá-lo, definir estratégias*, em suma, “*projetar*” o futuro, não podendo esta tarefa ser transformada numa mera “*marcação*” no papel do que está ou não está urbanizado, limitando-se a retratar o existente.

Se isto resulta, quanto a nós, de uma leitura integrada de todos os normativos vigentes e antes enunciados, vejamos o que nos dizem os critérios que, segundo o Decreto Regulamentar n.º 15/2015, devem ser cumpridos para que um solo seja classificado como urbano, critérios esses que são cumulativos.

---

<sup>(13)</sup> Basta pensar que, segundo a lei, a manutenção, na classe do solo urbano, daqueles que estão total ou parcialmente urbanizados é uma opção de planeamento – por isso se afirma que os solos urbanos são os que estiverem total e parcialmente urbanizados e, *como tal, afetos em plano territorial à urbanização e edificação* –, o que significa que a opção pode passar por reconduzir solos total e parcialmente urbanizados à classe do solo rústico que, precisamente por isso, se apresenta como uma classe residual.

Assim, se a alínea *b*) do n.º 3 do art. 7.º deste Decreto Regulamentar faz particulares exigências quanto à “*existência de aglomerados de edifícios, população e atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação*” e a alínea *c*) determina a necessidade de “*existência de infraestruturas urbanas e de prestação dos serviços associados*” (exigindo que exista, no mínimo, os sistemas de transportes públicos, de abastecimento de água e saneamento, de distribuição de energia e de telecomunicações), já a alínea *a*) exige que o solo urbano esteja inserido “*no modelo de organização do sistema urbano municipal*” (o qual é definido, com plena autonomia, pelo município) e a alínea *e*) obriga a que a classificação de um solo como urbano seja feita de forma a garantir a “*coerência dos aglomerados urbanos existentes*” e a “*contenção da fragmentação territorial*”.

Como facilmente se concluirá, as exigências constantes das alíneas *a*) e *e*) conferem aos municípios um papel revelante na delimitação dos seus perímetros urbanos, já que é a eles que cabe definir uma *estratégia para o seu território*, em especial o *modelo de organização do sistema urbano que pretendem promover*, modelo este que, de acordo com a referida alínea *a*), deve orientar a delimitação dos seus perímetros urbanos; e é aos municípios que cabe definir a coerência que pretende para os seus aglomerados urbanos e as formas de contenção da sua fragmentação, ambos fatores relevantes a considerar na delimitação dos seus perímetros.

Realçamos aqui, com particular relevância, o facto de, se inexistirem, numa determinada área, *infraestruturas urbanas e de prestação dos serviços associados* a que se refere a alínea *c*), tal não ser impeditivo de a mesma ser classificada como solo urbano: para que tal aconteça, basta que o município garanta que aquela área será provida destas infraestruturas, no horizonte do plano territorial, mediante a sua *programação* [ou, como se afirma na referida alínea *c*), mediante a sua inscrição no respetivo programa de execução e as consequentes inscrições nos planos de atividades e nos orçamentos municipais]. Trata-se de uma exigência que visa garantir um planeamento mais responsável, mais realista e mais operativo: o facto de uma área não se encontrar ainda urbanizada (nem sequer parcialmente) não é impeditivo da sua integração no perímetro urbano; em todo o caso, tal área apenas pode aí ser integrada se houver a *garantia* de que tal urbanização *vai efetivamente ocorrer*, o que significa que apenas se devem prever no plano ações que sejam realizáveis e viáveis do ponto de

vista económico-financeiro num determinado lapso temporal que tem de ficar devidamente identificado.

Assim, se uma determinada área, classificada como rural de acordo com o plano municipal elaborado à luz do quadro legal anterior, se apresenta como estratégica para o município (por exemplo, para a *criação* de uma área de atividades económicas ou de uma zona empresarial responsável ou para a *ampliação de uma já existente*), mas a mesma não está dotada de infraestruturas que a sirvam, nada impede que o município, quer num procedimento de alteração especificamente desencadeado para o efeito, quer na revisão do plano diretor municipal, classifique aquela área como *solo urbano*, desde que a sua urbanização fique *devidamente programada*, mediante a sua inscrição no programa de execução e esteja garantido à partida o respetivo financiamento. Se não existirem as aludidas infraestruturas nem estiver garantida à partida a viabilidade da sua execução, então aquela área não pode ser classificada como urbana <sup>(14)</sup>.

Note-se que nos estamos aqui a referir aos critérios para a *classificação* de um solo como urbano, isto é, à sua integração, à luz da nova lógica, em solo urbano. Se, à luz dos critérios referidos, a área em causa for classificada como solo urbano, num segundo momento bastará cumprir a programação que acompanhou aquela classificação; se, pelo contrário, a referida área não cumprir os critérios referidos (quer porque não está devidamente infraestruturada nem foi possível garantir, no momento da revisão do plano, a execução daquelas infraestruturas no hori-

---

<sup>(14)</sup> O Decreto Regulamentar permite que sejam classificados como urbanos aqueles solos que, não estando ainda dotados de infraestruturas, esteja previsto virem a ser por elas servidos *no horizonte temporal do plano*. Ora, pode perguntar-se qual é o horizonte temporal de um plano de pormenor ou de um plano de urbanização (que não têm, nem nunca tiveram, definido prazo de vigência). E qual é o horizonte temporal de um plano diretor municipal (que já não tem o prazo normal de vigência de 10 anos). Na nossa ótica, aquela exigência legal obriga a que se insira nos planos municipais que classificam como urbanos solos ainda não dotados de infraestruturas a *programação temporal da sua execução* e, portanto, o seu limite temporal de vigência e o limite temporal de realização daquelas infraestruturas. Ou seja, e dito de outro modo, exige-se que o plano programe a sua execução; e programação da execução não é *mera previsão de que se vai fazer*, devendo integrar também a *programação temporal* (os prazos a cumprir para tal, os quais devem estar articulados com o seu financiamento que tem de ser já certo no momento da elaboração do plano e não meramente expectável).

zonte temporal do plano), o solo terá de ser classificado como rústico, sendo a este propósito que se poderá falar em *reclassificação* ao abrigo do art. 72.º do novo RJIGT se mais tarde surgir a oportunidade de destinar a área para as finalidades referidas (a esta hipótese voltaremos *infra*).

Relevante é também o que decorre do n.º 4 do art. 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, segundo o qual, na aplicação dos critérios referidos nas alíneas *c*) (infraestruturação da área sua programação) e *d*) (garantia de acesso da população residente aos equipamentos de utilização coletiva que satisfaça as suas necessidades coletivas fundamentais), devem ser *adotadas soluções apropriadas às características e funções específicas de cada espaço urbano*.

Assim se, por exemplo, se pretender que uma determinada área seja classificada como urbana, na categoria de *espaços urbanos de baixa densidade* [correspondendo estes, nos termos do art. 25.º do Decreto Regulamentar, a "*áreas periurbanas, parcialmente urbanizadas e edificadas, apresentando fragmentação e características híbridas de uma ocupação de carácter urbano-rural, com a permanência de usos agrícolas entrecruzados com usos urbanos e existência de equipamentos e infraestruturas, às quais o plano territorial atribui funções urbanas prevaletentes e que são objeto de um regime de uso do solo que garanta o seu ordenamento urbano numa ótica de sustentabilidade e flexibilidade de utilização, bem como a sua infraestruturação com recurso a soluções apropriadas.*" (redondo nosso)], não se exige que ela esteja dotada de redes públicas de abastecimento de água e drenagem nem tratamento de águas residuais (ou a sua previsão no limite temporal do plano), já que se admitem aqui, precisamente, soluções de infraestruturação adequadas a um solo que tem características urbano-rurais, sendo mesmo, nestes casos, de-sadequada a existência de infraestruturas de rede.

Tudo o que foi referido significa que, se é verdade que classificar um solo como urbano pressupõe olhar para o território e verificar as suas características urbanas (existência de níveis adequados de infraestruturas e equipamentos), esta tarefa não pode ficar-se por aí, devendo o município ainda, de acordo com o modelo de organização do sistema urbano que quer instituir, *ponderar as diferentes opções de expansão e fazer escolhas responsáveis* (pois tais expansões serão possíveis desde que o município seja capaz de garantir a sua concretização, programando-a quer do ponto de vista temporal, quer financeiro).

**Pergunta 5:** *a reclassificação, no novo quadro legal, de um solo rústico para urbano apenas pode ser feita por plano de pormenor com efeitos registais?*

Como referimos antes, apenas faz sentido mobilizar o disposto no art. 72.º do novo RJIGT para solos que já tenham sido classificados como rústicos à luz dos novos critérios.

Assumindo que as áreas que se encontram total ou parcialmente urbanizadas ou programadas e que, por isso, são integradas, por opção do plano, no solo urbano são mais do que suficientes para satisfazer as necessidades urbanísticas, o legislador assume que uma reclassificação deve ser absolutamente excecional e devidamente ponderada.

O grau de dificuldade que é imposto à futura reclassificação de solos rústicos como urbanos visa, assim, evitar reclassificações isoladas, desconexas e inconsistentes, ou seja, reclassificações avulsas.

Isto significa que o carácter excecional da reclassificação deve ser entendido não apenas na perspetiva jurídica, mas também no significado corrente do termo: terá de ser rara, raríssima, já que raros serão os casos em que as demonstrações de sustentabilidade exigidas pelo novo RJIGT (art. 72.º, n.º 3) poderão ser aceites como credíveis. De facto, para que o solo classificado como rústico à luz dos novos critérios seja reclassificado como urbano, é necessária a verificação de um conjunto de exigências cumulativas (art. 72.º desta lei articulado com o art. 8.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015), a saber:

(a) A existência de concretas pretensões urbanísticas sobre o território necessárias ao seu desenvolvimento económico e social e indispensáveis à sua qualificação urbanística;

(b) A inexistência de áreas urbanas disponíveis e comprovadamente necessárias para acolher aquelas pretensões e a sua finalidade (demonstrada através, designadamente, dos níveis de oferta e procura de solo urbano, com diferenciação tipológica quanto ao uso, e dos fluxos demográficos);

(c) A viabilidade (sustentabilidade) económica e financeira da transformação do solo (identificando-se, designadamente, os sujeitos responsáveis pelo financiamento, a demonstração das fontes de financiamento contratualizadas e de investimento público) e demonstra-

ção do impacto da carga urbanística proposta no sistema de infra-estruturas existente e a previsão dos encargos necessários ao seu reforço, à execução de novas infraestruturas e à respetiva manutenção;

(d) A aprovação (alteração ou revisão) de plano de pormenor *com efeitos necessariamente registais*, devidamente contratualizado quanto: (i) aos encargos urbanísticos das operações; (ii) às condições de redistribuição de benefícios e encargos, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos; e (iii) ao prazo de execução das obras de urbanização e das obras de edificação (o qual deve constar expressamente da certidão do plano a emitir para efeitos de inscrição no registo predial).

Deste conjunto amplo de exigências constata-se, de facto, que a opção de transformar solo rústico em solo urbano é assumida como excecional: terá sempre de ser precedida pela demonstração da inexistência de alternativas mais económicas, nomeadamente de reabilitação e a inexistência de solos classificados como urbanos que possam ser destinados ao fim pretendido; e terá ainda de estar associada a uma intervenção urbanística viável do ponto de vista económico e financeiro, com apresentação de garantias para o seu desenvolvimento e com interiorização da totalidade dos encargos com as infraestruturas de suporte, bem como da apresentação de um plano de pormenor com programa de desenvolvimento exigente e cronologicamente definido. O que pretende tornar claro que apenas desenvolvendo todo o processo produtivo complexo de urbanização, com a assunção dos encargos correspondentes, *os proprietários* obterão o direito urbanístico pretendido, sendo tendencialmente eliminada qualquer expectativa fundada de "mais-valia caída do céu" resultante da simples classificação do solo como urbanizável.

Note-se que a exigência de a reclassificação ser feita por via de *planos de pormenor com efeitos registais* se compreende pelas seguintes razões: (i) por ser um *plano*, já que a sua natureza reguladora lhe permitirá a alteração do plano municipal em vigor (está em causa uma reclassificação que só pode operar por outra opção de planeamento); (ii) por ter efeitos registais, porque os poucos casos em que tal será admissível deverão traduzir-se em *execução efetiva* e não apenas em ato de valorização especulativa da propriedade.

O n.º 6 do art. 72.º do RJIGT prevê uma exceção para a reclassificação do solo que se destine exclusivamente à *execução de infraestruturas e de equipamentos de utilização coletiva*: nestes casos, ainda que a reclassificação continue a só poder ser concretizada cumpridos que sejam os critérios previstos nos n.ºs 1 e 3 – o que a torna excepcional –, dispensa-se, todavia, a elaboração (exigente) de plano de pormenor com efeitos registais, processando-se esta reclassificação através de procedimentos de elaboração, revisão ou alteração de planos territoriais, nos quais é fixado o respetivo prazo de execução. Compreende-se que assim seja por estar em causa uma reclassificação destinada a fins públicos, ainda que, e bem, não se dispense esta reclassificação do cumprimento das demais exigências, designadamente de um prazo de execução e da demonstração da viabilidade económica financeira.

Consideramos que se encontra dentro da previsão do n.º 6 do art. 72.º do RJIGT (dispensa de plano de pormenor com efeitos registais) a concretização de áreas de atividades económicas cujos terrenos sejam exclusivamente propriedade municipal ou a executar por imposição administrativa, precisamente porque nestas situações está em causa a assunção pelo município da infraestruturização daquela área.

Tirando estas situações, o legislador afasta qualquer outra hipótese de a reclassificação de solo rústico para urbano (note-se, acentuamolo de novo, a reclassificação feita na sequência da classificação *ex novo* à luz dos novos critérios) poder ser efetuada por via dos normais procedimentos de dinâmica, designadamente por via da alteração do plano municipal que classificou o solo como rústico.

Estamos, por isso, em total discordância com os que defendem que o n.º 4 do art. 72.º do novo RJIGT não pode coartar a possibilidade de a reclassificação ocorrer através da alteração, revisão ou elaboração de um plano diretor municipal. Achamos, precisamente, que aquela norma visa (e justifica-se que vise) coartar esta possibilidade, com a única exceção das situações referidas no n.º 6.

**Pergunta 6:** *como permitir a previsão/viabilização no território de áreas para atividades económicas estratégicas para o município?*

A esta questão demos já resposta em outra publicação <sup>(15)</sup>. Como aí afirmámos, a localização de atividades económicas identificadas como estratégicas no âmbito da elaboração de um plano diretor municipal ou de um plano de urbanização, que exijam áreas de grande dimensão e, por isso, não sejam enquadráveis em solo *total ou parcialmente urbanizado ou edificado*, encontra no quadro da legislação em vigor orientações contraditórias:

- Por um lado, a lei exige que o plano diretor municipal estabeleça a *expressão territorial da estratégia de desenvolvimento* e que a classificação do solo como urbano observe a *inserção num modelo de organização territorial*; para tal, tem de considerar, explicitar e, quando necessário, localizar os projetos que sejam fulcrais para a estratégia de desenvolvimento e/ou para o modelo de ordenamento adotados;

- Por outro lado, impõe que a delimitação do solo urbano apenas integre o que esteja *total ou parcialmente urbanizado ou edificado* e que uma eventual reclassificação de rústico para urbano tenha de recorrer a um *plano de pormenor com efeitos registais*, o qual ocorrerá necessariamente em momento posterior à elaboração do plano diretor municipal.

Ora, afigura-se-nos contrário à lei e às boas práticas do planeamento do território que projetos assumidos como *estratégicos* no momento da elaboração de um plano diretor municipal ou de plano de urbanização nele não sejam referidos e enquadrados. Como proceder, então, nestes casos em que a *estratégia de desenvolvimento* exige expansão urbana pontual?

Nas situações em que um empreendimento é fulcral para a estratégia de desenvolvimento, em que apenas uma localização é adequada e em que, pela sua importância, o modelo de ordenamento a adotar não

---

<sup>(15)</sup> JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Classificação do Solo no Novo Quadro Legal*, cit., pp. 20 a 22.

pode deixar de a considerar – e não sendo possível, no momento de elaboração do plano, garantir a sua execução (isto é, programar temporal, financeira e materialmente a sua concretização) –, a solução pode passar por classificar aqueles solos como rústicos, mas determinando desde logo o plano diretor municipal ou o plano de urbanização que, reunidas as condições para a concretização de projeto, o solo seja reclassificado como urbano, obedecendo então ao processo para tal legalmente estabelecido.

É certo que tal corresponde a “marcar” no território a área na qual o município se propõe, reunidas que estejam determinadas condições, a reclassificar o solo como urbano, o que pode introduzir uma valorização destes solos decorrente da expectativa dessa reclassificação. Para atenuar essa valorização, sugere-se que, nestes casos, o plano municipal estabeleça que o essencial das mais-valias fundiárias, a existirem, revertam para o Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística <sup>(16)</sup>.

Não obstante o que aqui afirmamos, consideramos, para que o espírito e a letra da lei sejam cumpridos, que o caminho aqui proposto seja aplicado apenas à situação excecional aqui referida.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA

*(Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e  
Investigadora do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito)*

---

<sup>(16)</sup> Uma alternativa à indicação cartográfica dessas áreas pode consistir na indicação no regulamento de condições expressas que, a verificar-se, permitirão a reclassificação do solo.