



(RE)CLASSIFICAÇÃO DO SOLO

A) O regime da reclassificação do solo previsto no art.º 72.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, aplica-se nas situações em que se pretenda alterar a classificação de solo rural para solo urbano, ou transformar em solo urbano solo que, não tendo sido classificado como rural em plano municipal, nomeadamente, nos planos diretores municipais elaborados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, corresponda a solo com o mesmo destino e função que o solo rústico à luz dos critérios de classificação consagrados no novo RJGT e no Decreto – Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto?

1. A LBPPSOTU aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, consagrou quanto à política pública de solos, o princípio segundo o qual, a **gestão territorial deve garantir a reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos do património cultural classificados, bem como do respetivo parque habitacional, em detrimento de nova construção** (veja-se a alínea h) do seu art.º 37.º).
2. Uma das finalidades que norteou o regime que o novo RJGT consagrou, foi que este constituísse um modelo coerente de ordenamento do território que assegurasse a coesão territorial e a correta classificação do solo, invertendo a tendência, predominante nas últimas décadas, de transformação excessiva e arbitrária do solo rural em solo urbano, pretendendo-se contrariar a especulação urbanística, o crescimento excessivo dos perímetros urbanos e o aumento incontrolado dos preços do imobiliário, designadamente através da alteração do estatuto jurídico do solo, conforme pode ler-se no preâmbulo do diploma.
3. O regime da reclassificação do solo rústico em solo urbano, consagrado no novo RJGT, tem que ser aplicado e interpretado em função da concretização daquele princípio.
4. De acordo com o mesmo, a reclassificação do solo rústico em solo urbano tem carácter excecional e processa-se através dos procedimentos de elaboração, revisão ou de alteração de planos de pormenor com efeitos registais (veja-se os n.ºs 1 e 4 do art.º 72.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio).
5. Os municípios dispõem de um período de tempo máximo de cinco anos para introduzirem a nova classificação e qualificação do território nos seus planos (n.º 2 do art.º 199.º).
6. Importa, portanto, saber se, no período que medeia entre a entrada em vigor do novo RJGT (13.07.2015) e a data limite dos referidos cinco anos, se aplica ou não, o regime da reclassificação consagrado no art.º 72.º, quando a classificação do solo não tenha sido alterada para solo rústico.
7. A letra da lei refere-se, expressamente, à reclassificação do solo rústico em solo urbano.



8. O RJIGT não contém qualquer norma que defina um regime transitório relativamente à reclassificação do solo rural em urbano.
9. Se entendermos que o regime da reclassificação do solo consagrado no art.º 72.º do RJIGT apenas se aplica após a transposição para os PM da nova classificação do solo, o que daí resultará é que, no hiato temporal em causa, poder-se-á verificar a transformação de solo rural em solo urbano, sem restrições no sentido de que essa transformação não tem que se revestir de carácter excecional.
10. Essa faculdade potenciará a ocorrência de um cenário em que, naquele hiato temporal, os municípios “corram” a transformar solo rural em solo urbano, e em que, findos os cinco anos, o que se verifica é um alargamento das áreas de solo urbano.
11. Considerando que não é este o resultado que se pretendeu em matéria de política dos solos com a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, da qual o novo RJIGT é um instrumento de execução, a interpretação segundo a qual o regime da reclassificação apenas se aplica após a adaptação dos PM à nova classificação dos solos, atraiçoa aquele que é o propósito e finalidade da lei.
12. Considerando que na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados (n.º 3 do art.º 9.º do Código Civil), a norma constante do n.º 1 do art.º 72.º do novo RJIGT deverá ser interpretada para que dessa interpretação não resulte gorada a intenção do legislador.
13. Salvo melhor entendimento, não é relevante a circunstância de o novo RJIGT só se referir a solo rústico, uma vez que essa era uma imposição terminológica decorrente da circunstância de a LBPPSOTU ter eliminado o conceito de solo rural, donde o RJIGT, enquanto instrumento jurídico de execução daquela, só poderia referir-se a solo rústico e nunca a solo rural.
14. À luz do novo RJIGT, o conceito de *solo rústico* engloba o de solo rural consagrado no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro (veja-se a alínea b) do art.º 71.º do novo RJIGT e a alínea b) do art.º 72.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro).
15. O solo rústico e o solo rural são um tipo de solo com o mesmo destino e função, o que significa que não são, do ponto de vista do ordenamento do território, realidades distintas.
16. Os propósitos, as razões pelas quais o RJIGT consagrou o regime da reclassificação do solo rústico em solo urbano, como um regime de exceção, determinam a sua aplicação quando se trate da transformação do solo rural em solo urbano, uma vez que se trata de solo que tem as mesmas características, o mesmo destino e função, logo, que merece o mesmo nível de proteção.
17. Reclassificar é voltar a classificar, ou seja reclassifica-se sempre que se altera uma prévia classificação.



17.1. Reclassificar é alterar a classificação, sendo que só existem duas classes de solo: o rústico/rural e o solo urbano.

17.2. O que distingue as duas classes de solo é o fim/o destino básico do solo (veja-se o disposto no n.º 1 do art.º 10.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio e o n.º 1 do art.º 71.º do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio).

17.3. A circunstância de os critérios a utilizar para efeitos da classificação do solo ao abrigo do Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, serem distintos dos anteriormente utilizados, não determina por si só, que haja uma nova classificação do território, porque por força da sua aplicação há solo urbano que continuará a estar nesta classe.

17.4. Para o efeito de sabermos se estamos a reclassificar ou não importa saber, é se á luz dos critérios que a lei impõe para efeitos da definição da classe do solo, esse mesmo solo continua, ou não, a enquadrar-se na classe a que já pertencia. Se á luz da aplicação dos critérios para a classificação do solo consagrados no Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, o que resulta do procedimento de adaptação dos PDM á nova classificação do solo, imposta por força do novo RJIGT, é que determinado solo que antes era rural passe a ser urbano, ou vice-versa, estamos perante uma operação de reclassificação.

17.5. A classe do solo é aquela que o IGT determina e não aquela que, do ponto de vista material, se nos apresenta, sob pena de os IGT não cumprirem a função que lhes cabe, nem se dar execução ao princípio geral em matéria de ordenamento do território, segundo o qual o Estado tem o dever de promover, planear e programar o uso do solo e de que, ao nível municipal são os PM que definem o regime do uso do solo (veja-se a alínea a) do n.º 2 do art.º 8.º e o n.º 1 do art.º 43.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio). A circunstância de o solo revestir do ponto de vista material as características de solo urbano, é apenas uma condição que o torna suscetível de ser classificado como tal.

18. À data da entrada em vigor do novo RJIGT, sobre o território nacional impendia já uma qualquer classificação do território por força de PM antecedentes, sendo certo que este é um dado factual que serviu de pressuposto à elaboração deste regime.

19. Outro dado factual é o de que o novo RJIGT entrou em vigor antes da alteração dos planos para adaptação à nova classificação do solo, o que significa, que quando o legislador se refere a “reclassificação” no art.º 72.º, só pode referir-se às situações de alteração da classificação, quer seja uma classificação prévia ao novo RJIGT, quer seja aquela que venha a ocorrer após a entrada em vigor do novo RJIGT.



20. É, por isso, defensável que o regime da reclassificação consagrado no art.º 72.º do RJIGT é um regime que é, desde logo, aplicável imediatamente após a entrada em vigor deste diploma, isto é, que se aplica assim que se verifique a primeira alteração do solo rural /rústico para solo urbano após a entrada em vigor do novo RJIGT.

21. A alteração do solo rural para solo urbano deve ser entendida como uma reclassificação para efeitos do novo RJIGT, uma vez que se altera a classificação anterior através da afetação do solo ao destino e função que ao solo urbano cabe.

22. O território está coberto por PDM que foram elaborados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, em que não foi expressamente prevista a classe de solo rural, mas em que há tipos de solo que, á luz dos critérios de classificação do solo definidos no Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, devem ser reconduzidos à classe de solo rústico.

23. Significa isto que não é pelo facto de o conceito de solo urbano ser hoje distinto daquele outro consagrado no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que se pode sustentar que a transformação do solo rural em solo urbano, não corresponde a uma reclassificação, uma vez que em qualquer dos casos se altera a função básica, o destino do solo. Razão pela qual, a alteração da classificação de “solo rural” para “solo urbano” segundo a conceção do novo RJIGT, deve ser entendida como uma reclassificação e não como uma classificação *ex novo*.

Como contraditório aos argumentos atrás expressos importa referir que, tendo presente o art.º 71.º do RJIGT (“os planos ... classificam o solo como urbano ou rústico ...”), as características do território (estado de urbanização e de edificação) e os critérios fixados no art.º 7.º do Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, tem-se entendido no âmbito dos processos de revisão dos PDM que se procede a uma classificação *ex novo*, ou seja, neste procedimento pode ocorrer uma “transformação do solo rural em solo urbano” sem se estar perante uma reclassificação.



B) É possível alterar a classificação do solo rural ou rústico para solo urbano, através da alteração parcial de um plano diretor municipal (PDM), sendo que essa operação se deve entender como uma reclassificação e consequentemente, é para o efeito exigível que estejam preenchidos os pressupostos, não só do art.º 115.º do novo RJIGT, mas também a condição da excecionalidade a que se refere o n.º 1 do art.º 72.º do novo RJIGT?

1. O PDM é, de acordo com o RJIGT, o instrumento de referência para a elaboração dos demais planos territoriais, no qual se define o modelo de organização territorial, através, nomeadamente, da definição das classes e das categorias de espaços, da identificação e qualificação do solo rústico (veja-se o n.º 2 do art.º 95.º e as alíneas d) e f) do n.º 1 do art.º 96.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio).

2. A alteração “*lacto sensu*” dos PDM é uma faculdade dos municípios, que decorre, de entre outras razões, da dinâmica social e da necessidade de que, a gestão do território permita satisfazer as necessidades coletivas que decorrem dessa dinâmica (veja-se o art.º 115.º do RJIGT).

3. Tendo em conta aquela que é função de um PDM, não é lógico entender que o RJIGT apenas permite a reclassificação do solo rural/rústico através de um PP, por força do disposto no n.º 4 do art.º 72º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

3.1. A norma consagrada no n.º 4 do art.º 72º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que dispõe que a reclassificação do solo rústico em solo rural se processe através de PP com efeitos registais, é uma norma que não pode coartar a possibilidade dessa reclassificação ocorrer através da alteração, revisão ou elaboração de um PDM, porque isso é subverter a função destes.

3.2. O art.º 72.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, ao prever que a reclassificação do solo rústico em solo urbano tenha lugar através de PP com efeitos registais, mais não veio do que tornar mais difícil a reclassificação, tendo como cenário uma situação em que os PDM já se tenham adaptado à nova classificação do território e dado cumprimento ao disposto no seu art.º 199.º.

3.3. A norma do n.º 7 do art.º 72.º do novo RJIGT, mais não é do que uma norma que dá execução à que consta do n.º 2 do art.º 95.º do RJIGT, que determina que o PDM é o instrumento de referência quanto ao modelo de ocupação do território municipal, e que, consequentemente, deve acolher em si todo o regime do uso e ocupação do território municipal, evitando-se assim a dispersão desse regime pelos vários tipos de PM.



3.4. Os requisitos definidos nos n.ºs 5 e 6 do art.º 72.º apenas são exigíveis quando a reclassificação tenha lugar através de PP.

3.4. A reclassificação do solo através de um PDM tem sempre que revestir carácter excecional, porque essa é uma imposição que decorre da conjugação da alínea d) com a alínea h) do art.º 37.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, dos quais resulta que a gestão territorial deve ser direcionada para a revitalização do parque habitacional em detrimento da nova construção. Ou seja, qualquer que seja o procedimento adotado para efeitos dessa alteração de classe, a mesma terá sempre que revestir essa natureza, sendo que, quando seja efetuada por alteração do PDM terá que se verificar um dos pressupostos do art.º 115.º, mas também as condições dos n.ºs 1, 2 e 3 do art.º 72.º do RJGT.

Como contraditório aos argumentos atrás expressos e face às dificuldades que se colocam na resposta às dinâmicas territoriais num período em que convivem planos aprovados ao abrigo dos Decretos-Leis n.ºs 69/90, de 2 de março e 380/1999, de 22 de setembro e o atual RJGT, considera-se que:

- A aplicação do novo conceito de solo urbano exige uma validação e atualização da classificação do solo constante dos planos territoriais em vigor, designadamente do PDM, no sentido de corrigir erros manifestos à data da elaboração do plano, de o atualizar com as realizações ocorridas durante a sua vigência e de reformular a classificação do solo urbano à luz dos atuais requisitos e critérios;
- O regime transitório estabeleceu um prazo de 5 anos para os planos territoriais em vigor efetuarem a plena integração das novas regras da classificação e qualificação do solo, sem distinguir procedimentos de elaboração, alteração e revisão para o efetuar;
- Até à integração das novas regras de classificação e qualificação do solo e no prazo limite de 5 anos é possível continuar a executar a urbanização e edificação em terrenos atualmente classificados como solo urbanizável ou de urbanização programada, bem como a programar essa execução.

Deste modo, poderá entender-se, no âmbito da dinâmica dos PDM que é possível:

- a. Promover a revisão dos PDM no prazo máximo de 5 anos, de forma a garantir a ponderação global da classificação do solo e a coerência do sistema urbano concelhio à luz dos requisitos e critérios do novo quadro legal.
- b. Em sede deste procedimento:
 - i) Classificar como solo urbano as áreas totais ou parcialmente urbanizadas ou edificadas que detenham características para integrar o sistema urbano segundo uma opção de



- planeamento e desde que garantida a existência ou programação da sua infraestrutura completa, nos termos adequados;
- ii) Manter a classificação como solo urbano de áreas não urbanizadas ou edificadas, no todo ou em parte, desde que abrangidas por plano de pormenor, contrato de urbanização ou de desenvolvimento ou ato administrativo de controlo prévio, até ao limite do prazo para execução das obras de urbanização fixado nestes respetivos instrumentos;
 - iii) Definir as condições de garantia da coerência dos aglomerados urbanos e de contenção da fragmentação territorial e de contribuição para o desenvolvimento sustentável do território a considerar nas reclassificações do solo através de plano de pormenor.
- c. Admitir no decurso da revisão do PDM o desenvolvimento de procedimentos de alteração que se verifiquem justificados para atualizar a classificação do solo urbano, visando a eliminação de omissões e erros de identificação e o ajustamento de limites de áreas integradas no solo urbano em função da existência total ou parcial de infraestruturas, bem como para ajustar regras de programação e contratualização da execução de operações urbanísticas em áreas constantes do PDM como solo urbanizável ou de urbanização programada.
- d. Em qualquer das situações, em sede de procedimento de alteração deve pugnar-se por uma aproximação aos requisitos e critérios do atual quadro legal, nomeadamente no que se refere à coerência dos aglomerados urbanos e à contenção da fragmentação territorial, e salvaguardar-se a estabilidade das soluções.



C) A reclassificação do solo rural/ rústico em solo urbano ao abrigo do n.º 1 do art.º 72.º do novo RJIGT, apenas é possível quando se trate de reclassificar para urbano solo dotado de infraestruturas aptas a uma ocupação com fins urbanos?

1. A reclassificação do solo rural/rústico tem carácter excecional o que significa que excecionais têm que ser as razões que a determinam.
2. Limitar a possibilidade daquela reclassificação às situações em que o solo a reclassificar já se encontra previamente infraestruturado, por forma a dar-se-lhe um destino de solo urbano é ignorar que existe um leque de outras situações, perante as quais a salvaguarda do interesse público determina a alteração da classificação do solo, como será, por exemplo, o caso de situações de calamidade pública ou de situações em que, do ponto de vista da dimensão do investimento e dos seus efeitos invulgarmente relevantes sobre a economia nacional ou local, se revistam de um carácter dificilmente igualável, irrepetível, logo de exceção.
3. O Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, prevê na alínea c) do n.º 3 do art.º 7.º a possibilidade da classificação do solo não infraestruturado quando haja a garantia da provisão da existência de infraestruturas urbanas no horizonte do plano territorial, mediante inscrição no respetivo programa de execução e as consequentes inscrições nos planos de atividades e nos orçamentos municipais.