

Tema discutido em reunião realizada na SEOTCN a 11 de Junho de 2015. Na referida reunião, em que participaram as comissões de coordenação, foi apreciado a proposta de diploma que veio a dar origem ao Decreto Regulamentar n.º 15/2015. Entre vários aspetos que foram discutidos, foi colocado pela DGT à consideração dos demais participantes se a classificação de solos que se operaria em todos os processos de dinâmica dos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território a partir do final da vigência do Regime Transitório previsto no artigo 82.º da LBPPSOTU, a 29 de Junho, se deveria ser encarada como uma classificação ex-novo (obrigatória por a lei impor

a adaptação aos novos conceitos de solo urbano e rústico) ou uma reclassificação. Foi decidido, de forma unânime, que se tratava de uma classificação ex novo. Assim, só se poderia falar de reclassificação depois de terem sido aplicados ao território os novos conceitos de solo rústico e de solo urbano previstos no artigo 6.º e 7.º da, à época, proposta de decreto regulamentar, respetivamente.

3.3 Solicitação

O planeamento, face ao novo quadro legal, assume-se como um planeamento muito mais exigente, feito de efetivas opções estratégicas, o que prosseguirá, estamos em crer, um ordenamento de território muito mais responsável e sustentável.

Sem prejuízo da diversidade das situações que surgiram e que continuarão a surgir - o que adiante tentaremos demonstrar através da descrição de alguns casos práticos - é muito importante reter que a adaptação aos novos conceitos se fez ex novo.

Ou seja, que o exercício que se impõe para adaptar os planos municipais aos novos conceitos é, num primeiro momento, olhar para o território e verificar qual é que reúne características de urbano, de acordo com os critérios previstos no artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto. Esta leitura tem de ser totalmente independente da classificação que tais territórios tenham nos atuais planos e tem de servir de base à tomada de opções estratégicas, através do estabelecimento de prioridades. Isto porque, num segundo momento, e porque o planeamento não pode nem deve resumir-se ao retrato da situação existente, deve o Município ponderar as diferentes opções de expansão e fazer escolhas responsáveis. Esta classificação/qualificação ex-novo não pode nem deve ser confundida com o procedimento de reclassificação previsto no artigo 72.º do NRJIGT, pois tem, obrigatoriamente, de o preceder.

3.4 Outros participantes

n.a

3.5 Anexos

CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE SOLOS: PRINCÍPIOS E ALGUNS CASOS PRÁTICOS

Sumário: O planeamento, face ao novo quadro legal, assume-se como um planeamento muito mais exigente, feito de efectivas opções estratégicas, o que prosseguirá, estamos em crer, um ordenamento de território muito mais responsável e sustentável. Sem prejuízo da diversidade das situações que surgiram e que continuarão a surgir - o que adiante tentaremos demonstrar através da descrição de alguns casos práticos - é muito importante reter que a adaptação aos novos conceitos se fez/faz *ex novo*. Ou seja, que o exercício que se impõe para adaptar os planos municipais aos novos conceitos é, num primeiro momento, olhar para o território e verificar qual é que reúne características de urbano, de acordo com os critérios previstos no artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto. Esta leitura tem de ser totalmente independente da classificação que tais territórios tenham nos actuais planos e tem de servir de base à tomada de opções estratégicas, através do estabelecimento de prioridades. Isto porque, num segundo momento, e porque o planeamento não pode nem deve resumir-se ao retrato da situação existente, deve o Município ponderar as diferentes opções de expansão e fazer escolhas responsáveis. Esta classificação/qualificação *ex novo* não pode nem deve ser confundida com o procedimento de reclassificação previsto no artigo 72.º do NRJIGT, pois tem, obrigatoriamente, de o preceder.

I - A LEI DE BASES DA POLÍTICA PÚBLICA DOS SOLOS, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO URBANISMO

Em 2014 – há quase três anos, portanto -, foi publicada a Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, que veio estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, criando um novo paradigma na classificação dos solos.

Com efeito, aí se determinou¹, no que a este importante ponto se refere, que:

“1 — A classificação do solo determina o destino básico do solo, com respeito pela sua natureza, e assenta na distinção entre solo rústico e solo urbano.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, entende -se por:

a) «Solo rústico», aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano;

b) «Solo urbano», o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação; (...).”

Sendo que, adiante, no artigo 71.º, sob a epígrafe de avaliação do solo urbano, se prescreve:

“(...) 2 — A avaliação do solo urbano atende:

a) Ao valor correspondente ao aproveitamento ou edificabilidade concreta estabelecidos pelo plano aplicável ou, na sua ausência, ao valor referente à edificabilidade média definida no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, deduzidos os valores de cedência média por via perequativa, nos termos legais;

b) Ao valor do edificado existente no seu estado actual bem como, quando seja esse o caso, o valor dos ónus e deveres previstos para realização da edificabilidade concreta prevista no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal.(...)”

¹ Artigo 10.º.

Pretendeu-se pois, de uma forma muito frontal, acabar com o solo urbanizável que constituía, como sabemos, uma fatia fortíssima – e manifestamente exagerada – dos perímetros urbanos vigentes e que potenciava, subsequentemente, a especulação imobiliária. Isto porque, como é consabido, bastava que parte de um território fosse «pintado» como espaço urbanizável, para que este, sem que qualquer esforço lhe fosse exigido na sua infraestruturação, visse o seu valor incrementado de modo desmesurado.

O Ordenamento do Território conviveu com esta realidade durante longos anos e era do conhecimento de todos que os perímetros urbanos excediam de forma totalmente desproporcionada as necessidades das populações ou de qualquer estratégia municipal, por muito expansionista que esta fosse. Daí que o momento em que a Lei de Bases da Política Pública dos Solos, Ordenamento do Território e do Urbanismo, doravante abreviadamente designada LBPPSOTU, tivesse sido importante, pois com a crise financeira que intensamente se vivia à época, e, por consequência, com a «baixa» do mercado imobiliário, associada a um decréscimo demográfico que há muito não se assistia em Portugal, tornasse particularmente evidente a necessidade de alterar o paradigma.

Assim, naquele momento e nas circunstâncias que se viviam, decidiu o legislador avançar, definitivamente, para uma política de contenção dos perímetros urbanos e promoção da reabilitação do edificado, por justa contraposição às políticas expansionistas e da nova construção, políticas estas que nos últimos anos haviam trazido resultados verdadeiramente nefastos para as nossas cidades e paisagens, nomeadamente com a evidência de muito edificado por concluir, cujos esqueletos «ferem» qualquer política de cidades que se queira prosseguir.

II – O NOVO REGIME JURÍDICO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

a. a classificação de solos ex novo

Deixando o passado, centremo-nos agora no presente e nos diplomas que vieram «colorir» os conceitos de classificação de solos prevista na LBPPSOTU. Referimo-nos, claro, ao Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (doravante abreviadamente designado NRJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio e ao Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto, que veio estabelecer os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional.

De acordo com o primeiro diploma legal, mais concretamente seguindo o disposto no seu artigo 71.º:

“1 — A classificação do solo determina o destino básico dos terrenos, assentando na distinção fundamental entre solo urbano e solo rústico.

2 — Os planos intermunicipais ou municipais classificam o solo como urbano ou rústico, considerando como:

a) Solo urbano, o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação;

b) Solo rústico, aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, à valorização e à exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano.”

Temos, pois, mais uma vez, a consagração dos novos conceitos de solo urbano e de solo rústico, sendo o primeiro aquele que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e que, cumulativamente, esteja afeto em plano territorial à urbanização ou edificação, e, o segundo, todo o restante, dado o carácter residual constante do segmento da norma contida na alínea b) *in fine*.

A primeira questão que se colocou foi, desde logo, o que é que deveria ser considerado como parcialmente urbanizado ou edificado, para efeitos de classificação do solo como urbano. Como a criatividade do intérprete assume, por vezes, níveis galopantes, este conceito aberto podia, em limite, significar tudo ou nada.

Tal preenchimento veio, todavia, a ser feito pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto, que no seu artigo 7.º dispõe:

“3 — A classificação do solo como urbano observa, cumulativamente, os seguintes critérios:

- a) Inserção no modelo de organização do sistema urbano municipal ou intermunicipal;*
- b) Existência de aglomerados de edifícios, população e atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação;*
- c) Existência de infraestruturas urbanas e de prestação dos serviços associados, compreendendo, no mínimo, os sistemas de transportes públicos, de abastecimento de água e saneamento, de distribuição de energia e de telecomunicações, ou garantia da sua provisão, no horizonte do plano territorial, mediante inscrição no respetivo programa de execução e as consequentes inscrições nos planos de atividades e nos orçamentos municipais;*
- d) Garantia de acesso da população residente aos equipamentos de utilização coletiva que satisfaçam as suas necessidades coletivas fundamentais;*
- e) Necessidade de garantir a coerência dos aglomerados urbanos existentes e a contenção da fragmentação territorial.*

4 — Na aplicação dos critérios referidos nas alíneas c) e d) do número anterior devem ser adotadas soluções apropriadas às características e funções específicas de cada espaço urbano.

5 — Com base nos critérios fixados no presente artigo devem ser delimitadas as áreas de solo urbano, que correspondem aos perímetros urbanos.” (nosso sublinhado)

Foram, portanto, estes critérios que a CCDRN veio a utilizar para aplicar os novos conceitos de classificação de solos aos planos municipais (ou intermunicipais, que, naturalmente à época, inexistiam e continuam, no momento, a inexistir) de ordenamento de território cujo procedimento – de elaboração, alteração ou revisão – se encontrasse pendente a 29 de Junho de 2015, assim dando estrito cumprimento não só ao disposto no controvertido artigo 82.º da LBPPSOTU, mas também ao disposto no artigo 199.º do NRJIGT que determinava:

“1 — As regras relativas à classificação dos solos são aplicáveis nos termos do artigo 82.º da lei bases de política pública de solos, do ordenamento do território e urbanismo.

2 — 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, sob pena de suspensão das normas do plano territorial que deveriam ter sido alteradas, 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.”

Curiosamente – e de forma incompreensível para nós - também este preceito legal, à semelhança do que sucedeu com o regime transitório previsto no artigo 82.º da LBPPSOTU, veio a ser objecto de interpretações distintas. Houve quem considerasse que, dada a redacção do n.º 2 do artigo, os novos conceitos apenas se aplicariam a partir de 13 de Julho de 2020 (cinco anos após a entrada em vigor do novo RJIGT). Esta leitura era, para nós, insustentável, tendo em conta, por um lado, que um diploma regulamentador não pode contrariar a lei de bases que desenvolve, mas mais importante, porque o número um do preceito reafirmava o regime transitório constante daquela mesma lei de bases.

O que pretendeu o legislador com o regime transitório constante do n.º 2 do artigo 199.º do NRJIGT foi, no nosso entendimento, conceder aos Municípios uma moratória de cinco anos para fazerem a respectiva adaptação aos novos conceitos. Esta moratória não se encontrava presente no artigo 82.º da LBPPSOTU, mas é compreensível após a constatação do número elevado de planos directores municipais que terminaram as respectivas revisões ao abrigo do regime transitório da LBPPSOTU (só na Região Norte, cerca de três dezenas). Entenda-se, porém, que para que os Municípios pudessem gozar deste prazo mais alargado de adaptação aos novos conceitos, necessário era que não iniciassem novos procedimentos de elaboração, alteração e revisão dos seus planos em momento anterior. Caso o fizessem, como se veio a verificar na Região Norte, teriam de adaptar-se desde logo aos novos conceitos. Partiu o legislador do princípio, como qualquer homem comum concluiria, que um plano director municipal cuja revisão terminou em junho de 2015 se encontrava actual. Infelizmente, nem sempre foi isso que sucedeu. A experiência ensinou-nos que muitos PDM que concluíram o procedimento de revisão em 2015, tinham tido a última reunião plenária da Comissão de Acompanhamento em 2013, tendo terminado os trabalhos técnicos da revisão algum tempo antes disso, razão pela qual em 2015 já não estavam actuais e muito menos hoje estão. Tendo em conta esta vivência, forçoso é que todas as entidades envolvidas no processo de planeamento, a começar pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional, invistam fortemente num acompanhamento mais flexível e célere dos planos municipais de ordenamento do território. Para este tipo de acompanhamento mais flexível e célere muito contribuirá, acreditamos, o novo modelo de funcionamento das ora apelidadas Comissões Consultivas (sucessoras das comissões de acompanhamento), aprovado pela Portaria n.º 277/2015, de 10 de Setembro.

Abordado o regime transitório do NRJIGT debruçemo-nos agora sobre a forma de adaptação aos novos conceitos de classificação de solo urbano e solo rústico.

No caso da Região Norte esta aprendizagem teve de ser feita de forma acelerada, pois logo após 29 de Junho de 2015, mesmo antes da entrada do NRJIGT, já se encontrava agendada a reunião da comissão de acompanhamento de um plano director municipal cujo objectivo era terminar a revisão (leia-se, ver a revisão aprovada em assembleia

municipal, antes de 13 de Julho de 2015, prazo da entrada em vigor do novo RJIGT). Diremos mesmo que na Região Norte já três planos directores municipais concluíram as suas revisões ao abrigo dos novos conceitos. Assim como, pouco após aquela data, foram iniciados vários procedimentos de alteração aos PDM que visavam a classificação/qualificação dos solos, o que obrigou à aplicação dos novos conceitos. Também, é de realçar que se encontram actualmente em revisão na Região Norte cerca de uma dezena de Planos Directores Municipais, revisões estas que seguem já os novos conceitos de classificação.

Sem prejuízo da diversidade das situações com que fomos confrontados no curto prazo, que adiante tentaremos demonstrar através da descrição de alguns casos práticos, é muito importante reter que a adaptação aos novos conceitos se fez/faz *ex novo*.

O que queremos dizer com isto?

Queremos dizer que o exercício que se impõe para adaptar os planos municipais aos novos conceitos é, num primeiro momento, olhar para o território e verificar qual é que reúne características de urbano, de acordo com os critérios previstos no artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto. Esta leitura tem de ser totalmente independente da classificação que tais territórios tenham nos actuais planos. Ou seja, a maioria das vezes fomos confrontados com solos integrados no perímetro urbano que não tinham características de urbanos, sendo obrigados a transmitir que estes deveriam passar, por princípio, a integrar a classe dos solos rústicos. Mas por vezes sucedeu o contrário, ou seja, olhámos para o território e constatamos que solos classificados como solo rural, tinham hoje características de urbano e que, como tal, deviam assumir esta classificação. Também não foram poucas as vezes em que, confrontados com a dificuldade de afastamento das «cores» da planta de ordenamento, nos era dito que a revisão estava a diminuir drasticamente os perímetros urbanos, ao que retorquíamos que tal redução não decorria de uma opção do município, mas tão só de uma adaptação ao novo conceito de solo urbano, que ao não incluir mais os solos urbanizáveis naturalmente implicaria uma clara diminuição dos perímetros.

Num segundo momento, e porque o planeamento não pode nem deve resumir-se ao retrato da situação existente, deve o Município ponderar as diferentes opções de expansão e fazer escolhas responsáveis. Isto porque, conforme é referido no artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto, o Município deve classificar como urbano os solos que cumpram com os requisitos previstos nas várias alíneas do seu n.º 2, ou, no caso da alínea c), que se refere à existência de infraestruturas urbanísticas, pode classificar como urbanos solos que não disponham destas, mas em que haja a garantia da sua provisão, no horizonte do plano territorial, mediante inscrição no respetivo programa de execução e as consequentes inscrições nos planos de atividades e nos orçamentos municipais. Assim, não fica o Município cingido, na adaptação aos novos conceitos de classificação de solos, àquilo que exista com essas características, podendo fazer a opção de classificar como urbano aqueles solos que não se encontram infraestruturados, desde que o faça de forma responsável, ou seja, desde que demonstre, na nossa opinião, de modo inequívoco, que tais solos virão a adquirir essas características.

Classificação *ex novo* significa, portanto, que estamos a fazer uma classificação nova, que se tem de desprender da classificação vigente nos actuais planos. Dito de outro modo, significa que o classificarmos como urbano um solo rural que entretanto adquiriu características de urbano, nada tem a ver com reclassificação, mas sim com adaptação às novas regras de classificação dos solos. Que o classificarmos como urbano um solo que não cumpre com as infraestruturas previstas na alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto, e que, como tal deveria integrar o solo rústico, nada tem a ver com reclassificação, mas sim com o compromisso de dotar esse solo da infraestruturacão necessária à classificação de urbano. Classificar *ex novo* significa, numa última abordagem, que temos de deixar de olhar para a planta de ordenamento e passar a olhar para o território e para as suas características e aplicar os novos conceitos e as novas regras.

Desejavelmente esta classificação *ex novo* deveria ser efectuada em sede de processo de revisão², como está a suceder em relação a vários municípios da Região Norte. Isto

² No mesmo sentido leia-se Fernanda Paula Oliveira e Jorge Carvalho *in* Classificação do Solo no Novo Quadro Legal, Almedina, 2016, pag. 27.

porque só este processo permite ter uma visão global e integrada do território, viabilizando assim opções de expansão (ou de redelimitação de perímetros sem expansão) devidamente ponderadas. Daí que muitas das vezes aconselhemos os Municípios a retardarem os processos de alteração aos seus planos directores municipais, utilizando para tal o prazo de cinco anos previsto no n.º 2 do artigo 199.º do NRJIGT. No entanto, iniciados que sejam os procedimentos de alteração ou de elaboração de novos planos, não temos como evitar a obrigatoriedade de adaptação aos novos conceitos de classificação dos solos prevista no artigo 82.º da LBPPSOTU e no n.º 1 do artigo 199.º do NRJIGT.

Há que ter ainda em conta na classificação de solos urbanos que haverá situações que não obstante devessem, face às novas regras, ser classificadas como solo rústico, não o devem ser por razões de mera sensatez e equilíbrio na estruturação territorial. A necessidade de estruturar o território dita-nos que a melhor solução para uma bolsa de terrenos não infra-estruturada que se encontra no miolo de um perímetro urbano, não é necessariamente a sua classificação como solo rústico. Isto porque não podemos, nem tão pouco devemos, separar tal bolsa de terrenos da sua envolvente³. O mesmo se diga da situação inversa: a dotação de uma parcela de terreno isolada em solo rústico com infra-estruturas urbanísticas, não pode nem deve ser considerada como suficiente para classificar tal parcela como urbana, pois não se dá cumprimento, na nossa opinião, às alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 7.º do já referido Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto, na medida em que em que tal parcela não se insere no modelo de organização do sistema urbano municipal e/ou, porque inexistem aglomerados de edifícios, população e actividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação. Como estas situações outras similares poderão surgir e deverão, na nossa opinião, ter um tratamento casuístico e não cego, pois a tarefa de planear nunca foi nem nunca será linear.

b. A reclassificação de solos ao abrigo do disposto no artigo 72.º do NRJIGT

³ Idem, pag.15.

Passemos agora à figura da reclassificação, mais concretamente à reclassificação de solo rústico em urbano. Dispõe o artigo 72.º do NRJIGT que:

“1 — A reclassificação do solo rústico para solo urbano tem carácter excecional, sendo limitada aos casos de inexistência de áreas urbanas disponíveis e comprovadamente necessárias ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística, traduzindo uma opção de planeamento sustentável em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais.

2 — Nos termos do disposto no número anterior, a reclassificação do solo como urbano deve contribuir, de forma inequívoca, para o desenvolvimento sustentável do território, obrigando à fixação, por via contratual, dos encargos urbanísticos das operações, do respetivo prazo de execução e das condições de redistribuição de benefícios e encargos, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos.

3 — A demonstração da sustentabilidade económica e financeira da transformação do solo deve integrar os seguintes elementos:

a) Demonstração da indisponibilidade de solo urbano, na área urbana existente, para a finalidade em concreto, através, designadamente, dos níveis de oferta e procura de solo urbano, com diferenciação tipológica quanto ao uso, e dos fluxos demográficos;

b) Demonstração do impacto da carga urbanística proposta, no sistema de infraestruturas existente, e a previsão dos encargos necessários ao seu reforço, à execução de novas infraestruturas e à respetiva manutenção;

c) Demonstração da viabilidade económico financeira da proposta, incluindo a identificação dos sujeitos responsáveis pelo financiamento, a demonstração das fontes de financiamento contratualizadas e de investimento público.

4 — A reclassificação do solo processa -se através dos procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos de pormenor com efeitos registais, acompanhado do contrato previsto no n.º 2, e nos termos previstos no decreto regulamentar que estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo.

5 — O plano deve delimitar a área objeto de reclassificação e definir o prazo para 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.

6 — A reclassificação do solo que se destine exclusivamente à execução de infraestruturas e de equipamentos de utilização coletiva obedece aos critérios previstos nos n.ºs 1e 3 e processa -se através de procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos territoriais, nos quais é fixado o respetivo prazo de execução.

7 — A alteração por adaptação, do plano diretor municipal ou do plano diretor intermunicipal, só deve ser realizada findo o prazo previsto no n.º 5 e desde que executadas as operações urbanísticas previstas no plano, seguindo o procedimento referido no artigo 121.º

8 — Findo o prazo previsto para a execução do plano, a não realização das operações urbanísticas previstas determina, automaticamente, a caducidade total ou parcial da classificação do solo como urbano, sem prejuízo das faculdades urbanísticas adquiridas mediante título urbanístico, nos termos da lei.

9 — Nas situações previstas no número anterior a câmara municipal deve, no prazo de 60 dias, iniciar procedimento de alteração ou de revisão do plano, de forma a garantir a coerência do modelo territorial.”

Este preceito legal que confere à reclassificação de solos rústicos em urbanos um carácter excepcional nunca antes visto, parte do pressuposto que a adaptação aos novos conceitos de classificação de solos já foi efectuada, e que, nessa medida, os solos urbanizáveis já terão sido «eliminados». Daí a grande preocupação do legislador

em evitar que eles «regressem» através da figura da reclassificação avulsa. Vejamos então qual o grau de dificuldade que é imposto à futura reclassificação de solos rústicos como urbanos:

O primeiro requisito, da indisponibilidade de terrenos na área urbana existente, claramente evidencia que no momento da reclassificação já terá ocorrido a adaptação aos novos conceitos. Se assim não fosse, nos actuais planos municipais, conhecido que é o excesso de solo urbano, seria impossível demonstrar o cumprimento deste requisito, logo seria inviável qualquer processo de reclassificação de solo rústico em solo urbano.

A demonstração da viabilidade económico-financeira, a obrigatoriedade de elaboração de plano de pormenor com efeitos registais (que opera ao nível da execução do planeamento), a obrigação de celebração de contrato de urbanização com fixação das obrigações e prazo de conclusão, reportando a este a reclassificação do solo, que pode, caso as operações urbanísticas não se realizem, caducar, são todos eles elementos que visam, de forma muito clara, circunscrever a reclassificação às situações em que a conversão em solo urbano, leia-se com características de urbano se encontra total e inequivocamente garantida.

O número 6 do preceito prevê uma excepção para a reclassificação do solo que se destine exclusivamente à execução de infraestruturas e de equipamentos de utilização coletiva estipulando que esta obedece aos critérios previstos nos n.ºs 1 e 3, mas dispensando-a, todavia da elaboração de plano de pormenor com efeitos registais, processando-se, outrossim, através de procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos territoriais, nos quais é fixado o respetivo prazo de execução. Esta situação compreende-se, pois trata-se de reclassificação destinada a fins públicos, por um lado, e por outro lado, tal reclassificação não fica dispensada do cumprimento das demais exigências, designadamente do cumprimento de um prazo de execução e da demonstração da viabilidade económica financeira.

III - ALGUNS CASOS PRÁTICOS

a. Revisão dos Planos Directores Municipais (PDM)

Como referimos no início deste texto, a adaptação aos novos conceitos de solo urbano e de solo rústico, exigiu à CCDRN um ajustamento dos princípios à sua aplicação prática extremamente célere. Isto porque, logo após 29 de Junho de 2015, fomos confrontados com a conclusão do acompanhamento de três revisões de planos directores municipais que já incorporavam a nova classificação de solos. Desde aí até hoje, encontramos a acompanhar cerca de uma dezena de revisões de planos directores municipais (estando agora a concluir-se a revisão de praticamente a totalidade dos 86 PDM da Região Norte), e, contrariamente ao que se antecipava, dada a radical mudança de paradigma, a incorporação dos novos conceitos tem sido efectuada de forma extremamente pacífica. A tal não é indiferente o momento de contenção que se vive no sector imobiliário, mas não deixa de ser de realçar o modo construtivo como tais procedimentos têm vindo a ser conduzidos pelos responsáveis autárquicos.

Mais preocupante é para nós a tarefa/desafio que iremos enfrentar no futuro próximo, por força do disposto no n.º 2 do artigo 199.º do RJIGT. É que se admitirmos que iremos concluir cerca de uma dezena de revisões de PDM de acordo com os novos conceitos de classificação de solos no curto prazo, restam-nos cerca de 80 PDM cujas revisões e adaptação aos novos conceitos teremos de acompanhar e assegurar a sua conclusão até 13 de Julho de 2020. Se tivermos em conta que o corrente ano de 2017 é ano de eleições autárquicas, e, como tal, não muito propício ao início de procedimentos de revisão dos Planos Directores Municipais, teremos um prazo relativamente reduzido de dois anos e meio para acompanhar e concluir a revisão de setenta e tal PDM na Região Norte. Será, certamente, uma das tarefas mais exigentes conferidas à DSOT/CCDRN.

Mais preocupante tal tarefa se torna, se tivermos em conta que todos estes planos carecerão de nova cartografia a homologar pela Direcção-Geral do Território, o que poderá comprometer parcialmente o cumprimento dos prazos de conclusão dos respectivos procedimentos. Como tal, impõe-se, na nossa opinião, estudar formas de uma célere e estreita colaboração entre todos os agentes envolvidos nesta matéria.

b. Alteração ao PDM Y para dar acolhimento a projecto acompanhado no âmbito da CPAI

Muito antes da publicação do NRJGT foi-nos transmitido pelo Município Y o elevado interesse que este tinha em legalizar determinada actividade económica – armazenagem – instalada há já décadas no Município, dado a actividade económica em causa ser geradora de riqueza e criadora de empregos e ser inviável, por uma série de motivos, a sua deslocalização. Tal actividade económica não obtinha enquadramento no Regime Extraordinário de Regularização das Actividades Económicas (RERAE) e sobre ela impendiam, em razão da localização, diferentes servidões e restrições de utilidade pública, designadamente inseria-se tal actividade económica em solos integrados na reserva ecológica nacional, na reserva agrícola nacional e ainda em domínio hídrico. Convocada que foi a reunião pela CCDRN com todas as entidades envolvidas, foi por nós proposto que o Município submetesse tal assunto a acompanhamento da Comissão Permanente de Apoio ao Investidor (CPAI), o que veio a suceder. No âmbito do acompanhamento que é efectuado por esta CPAI, foi solicitado à CCDRN que ponderasse o «levantamento» da REN, através de um procedimento de alteração, nos termos do artigo 16.º do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN)⁴. Concordando com o processo de alteração da REN – e anuindo as demais entidades com o levantamento das demais restrições de utilidade pública – surgiu um novo problema, até aí não equacionado, de aparente dificuldade em ser ultrapassado: levantadas que fossem as restrições, a classificação de solo de acordo com a planta de ordenamento, era solo rural, mas mais grave – pois não seria esta a classificação que relevaria – as características do solo, de acordo com os critérios previstos no artigo 7.º do Decreto Regulamentar 15/2015 de, 19 de Agosto, levavam a integrá-lo em solo rústico, uma vez que este não se encontrava dotado de infra-estruturas, apesar de se encontrar nas *fraldas* de um perímetro urbano. Assim, questionamo-nos legitimamente, qual a justificação para alterar a REN se tal procedimento não permitira viabilizar uma actividade económica incompatível com

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º166/2008, de 22 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de Novembro.

solo rústico, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 16.º do mesmo decreto regulamentar?

A forma de ultrapassar tal impasse foi obter o compromisso do Município de que iria garantir a provisão das infraestruturas urbanas e de prestação dos serviços associados, compreendendo, no mínimo, os sistemas de transportes públicos, de abastecimento de água e saneamento, de distribuição de energia e de telecomunicações, no horizonte do plano territorial, mediante inscrição no respetivo programa de execução e as consequentes inscrições nos planos de atividades e nos orçamentos municipais, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 7.º do mesmo diploma.

Neste contexto, foi possível regularizar a actividade de armazenagem, não deixando de aplicar os novos conceitos de classificação de solos. Mais uma vez, sublinhamos, não ocorreu qualquer reclassificação de solos, mas sim a adaptação aos novos conceitos.

c. Alteração ao PDM X através de elaboração de Plano de Urbanização Intermunicipal que classifica o solo como urbano para uma área de actividades económicas

O Município X contactou-nos transmitindo-nos a seguinte preocupação: trata-se de uma autarquia que tem sido alvo de um elevadíssimo investimento em actividades económicas, tendo necessidade, por isso, de expandir a sua área de localização empresarial. Sucede que os terrenos confinantes integram actualmente o solo rural e tem características de solo rústico. *Quid iuris?* Nesta situação e porque se tratava de uma situação de fronteira entre dois municípios que padeciam da mesma falta de espaços para actividades económicas, foi por nós sugerido a elaboração de um plano urbanização intermunicipal, em que pelos dois Municípios fosse assumido o compromisso conjunto de dotar aquelas áreas de características de solo urbano. Mais uma vez, tratou-se de recomendar a elaboração de um plano de urbanização (ou, eventualmente, de pormenor) que fizesse a adaptação aos novos conceitos de solos, por aplicação do artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto.

d. Alteração ao PDM com o objectivo de permitir a ampliação de uma área de actividades económicas

O Município W transmitiu o seu interesse em ampliar uma área de actividades económicas prevista no seu Plano Director Municipal, área esta já integralmente esgotada. O terreno para onde se pretende ampliar não tem características de solo urbano, por aplicação dos requisitos mínimos previstos no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto. Apesar de se encontrarem previstas no território outras áreas de actividades económicas que não se encontram totalmente ocupadas (ou seja, havendo disponibilidade de áreas com essa qualificação integradas em solo urbano), a ampliação daquela área em especial é particularmente importante para o município, uma vez que dá resposta às exigências de um potencial investidor, na medida em que se encontra junto de um nó de uma via rodoviária estruturante, recentemente construída, que a torna única para o investimento que pretende acolher.

Perante esta situação em concreto, transmitiu esta CCDRN o seu entendimento, segundo o qual a autarquia poderia promover o processo de alteração ao seu PDM tendente à ampliação da área de actividades económicas para solo com características de rústico (sobre o qual não recaíam quaisquer tipo de condicionantes), desde que desse cumprimento ao n.º 3 do artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto, nomeadamente ao previsto no segmento final da sua alínea c), quando aí se exige: *Existência de infraestruturas urbanas e de prestação dos serviços associados, compreendendo, no mínimo, os sistemas de transportes públicos, de abastecimento de água e saneamento, de distribuição de energia e de telecomunicações, ou garantia da sua provisão, no horizonte do plano territorial, mediante inscrição no respetivo programa de execução e as consequentes inscrições nos planos de atividades e nos orçamentos municipais.* Sendo claro que o horizonte do plano territorial *in casu*, uma vez que se trata de um PDM que não acolheu ainda os novos conceitos de solo urbano e rústico, será sempre, por força do n.º 2 do artigo 199.º do NRJIGT, 13 de Julho de 2020.

e. Actividades económicas de carácter estratégico, cuja infraestruturação não se encontra assegurada

Esta tipologia de investimento estratégico, com o qual o Município pode ser confrontado, sem, todavia, o antecipar no momento da revisão do seu PDM, obteve

enquadramento, no anterior quadro legal, através da sua previsão a nível regulamentar – em que era definido aquilo que para o Município era estratégico, sendo fixadas, simultaneamente, «balizas» para o seu enquadramento. A previsão deste tipo de empreendimento estratégico não era objecto, a maioria das vezes, de qualquer territorialização, precisamente para assegurar a sua flexibilidade.

Face ao actual quadro legal, forçoso é que encontremos uma solução para esta tipologia de actividade económica que, assume, para alguns Municípios, uma relevância fortemente significativa. Neste ponto, acompanhamos, mais uma vez, o entendimento seguido por Fernanda Paula Oliveira e Jorge Carvalho⁵, de acordo com o qual o actual quadro legal se afigura algo contraditório, o que obriga, na nossa opinião, a alguma flexibilidade na sua interpretação quando confrontados com situações desta natureza. E como aqueles Autores defendem, há que optar por uma de duas soluções: ou bem que é viável admitir que tais áreas podem ser classificadas como urbanas, ou, verificando-se que essa classificação é irrealizável, que fique claro, desde logo, no PDM, que o solo se bem que classificado como rústico – e, como tal incompatível com os ditos empreendimentos estratégicos, por força do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 16.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto - se destinará àquele fim e adquirirá o estatuto de solo urbano através do procedimento da reclassificação previsto no artigo 72.º do NRJIGT. A CCDRN acompanha esta última solução.

f. Alterações às várias tipologias de planos municipais de natureza meramente regulamentar

Porque inicialmente mantinham-se dúvidas sobre se a alteração de disposições regulamentares, quando estas se dirigissem aos espaços urbanizáveis, impunham, ou não, a adaptação aos novos conceitos de solo urbano e solo rústico, e porque nos pareceu desproporcionada tal exigência, foi por esta CCDRN elaborado parecer jurídico no sentido de dispensar esta tipologia de alterações à adaptação aos novos conceitos, Tal proposta foi aprovada, por deliberação da Comissão Nacional do Território (CNT),

⁵ Ibidem, pag. 20 e 21.

no dia 26 de abril de 2016, conforme ata da 4ª Reunião Ordinária, de acordo com a qual a aplicação do Regime Transitório previsto no n.º 2 do artigo 82.º da Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo e no n.º 1 do artigo 199.º do Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, no que respeita às regras dispostas no Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, designadamente as constantes do seu artigo 7.º, quando apenas estejam em causa alterações de natureza meramente regulamentar.

IV – BREVES CONCLUSÕES

Em jeito de conclusão diríamos que o planeamento, face ao novo quadro legal, assume-se como um planeamento muito mais exigente, feito de efectivas opções estratégicas, o que prosseguirá, estamos em crer, um ordenamento de território muito mais responsável e sustentável.

Para tal, exige-se às comissões de coordenação e desenvolvimento regional, em particular enquanto entidades competentes pelo acompanhamento dos planos, um elevado rigor no sentido de que as opções tomadas tenham uma real previsão nos respectivos planos de actividades plurianuais e cabimentação financeira nos respectivos orçamentos, para que assim se evolua para a efectiva execução dos planos.

Só assim, parece-nos, evoluiremos para um diferente nível de planeamento, muito mais exigente, é verdade, mas, concomitantemente, muito mais consequente! Um planeamento que permitirá, nos anos vindouros, esperar uma efectiva política de coerência dos aglomerados urbanos existentes e de contenção da fragmentação territorial.

