



Joana Isabel Martins Rigueiro de Sá Pereira

NOVA CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS SOLOS NOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito, conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, sob a orientação da Prof. Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira

Coimbra, 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Joana Isabel Martins Rigueiro de Sá Pereira

**NOVA CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS SOLOS NOS
PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS**

**NEW CLASSIFICATION AND QUALIFICATION OF SOILS IN
MUNICIPAL DIRECTOR PLANS**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico Forenses, sob orientação da Professora Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira.

Coimbra, 2017

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais e irmão, que acreditaram em mim desde a primeira hora e foram o apoio incondicional nos momentos mais difíceis. Com eles por perto, foi fácil sonhar!

À minha orientadora, Prof. Doutora Fernanda Paula Oliveira, pela inestimável e incalculável dedicação e disponibilidade nesta importante etapa da minha vida académica.

Aos meus amigos, uns perto, outros longe, que comigo partilharam momentos inolvidáveis e contribuíram decisivamente para o meu sucesso académico. Foram o apoio certo na hora certa!

À Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, por tudo!

RESUMO

O presente trabalho tem como finalidade a elaboração de uma análise minuciosa à “Nova Classificação e Qualificação dos Solos”, operada pela entrada em vigor de uma nova Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, em 2014, desenvolvida, um ano mais tarde, pelo regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Estes diplomas anunciaram um novo regime do uso do solo, mas mais do que isso: estabeleceram o seu estatuto jurídico.

A *classificação* do solo determina o destino básico dos terrenos, admitindo-se a existência de duas classes: solo *urbano* e solo *rústico*. Enquanto o primeiro é apenas aquele que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal afeto em plano territorial à urbanização e edificação [cfr. art.º 72, n.º 2, al. a) RJIGT], o segundo, por sua vez, é aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destina, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e à exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou energéticos, assim como daquele que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que não seja ocupado por infraestruturas, e, de forma supletiva, aquele que não seja classificado como urbano.

Desaparece, assim, a categoria de solos *urbanizáveis*, apesar de já não constar das versões anteriores dos dois diplomas, que optaram por incluir na classe do solo urbano os solos urbanizados e os de urbanização programada. Em boa verdade, o que muda verdadeiramente é o facto de já não se integrarem na classe de solo urbano aqueles solos que pese embora o plano lhes reconheça vocação para o processo de urbanização e edificação, todavia ainda não tivessem sido objeto de programação.

Por seu turno, a *qualificação* do solo define, com respeito pela sua classificação, o conteúdo do seu aproveitamento, por referência às potencialidades de desenvolvimento do território, definindo os respetivos usos dominantes e, quando admissível, a edificabilidade [cfr. art.º 74 RJIGT].

Este novo regime de uso dos solos pretende de forma clara uma contenção urbanística [com a forte aposta no urbanismo de reabilitação urbana], de forma a inverter-se esta tendência, que marcou de forma patente o urbanismo nas últimas décadas, de uma transformação desmesurada e arbitrária do solo rural em solo urbano, de uma especulação

urbanística e de um crescimento excessivo dos perímetros urbanos. Sem questionar a bondade desta reforma, as consequências para os municípios não serão propriamente vantajosas, já que os obriga a proceder às revisões dos seus planos diretores municipais num prazo de 5 anos, apesar de os terem revisto ou alterado há pouco tempo, optaram por manter as anteriores regras de classificação dos solos, beneficiando da prerrogativa da Lei de Bases.

PALAVRAS-CHAVE

Nova Classificação do Solo

Nova Qualificação do Solo

Solos Urbanizáveis

Plano Diretor Municipal

ABSTRACT

This work has the purpose of elaborating a thorough analysis of the New Classification and Qualification of Soils [Nova Classificação e Qualificação dos Solos], operated by the passing of a new Law for the Basis of the Public Policy for Grounds, Territorial Planning and Urbanism [Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo], in 2014, developed, a year later, by the Legal Status of the Territorial Management Instruments [Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - RJIGT]. These bills have announced a new ground usage regime, but more than that, they established their legal status.

Soil classification determines the basic fate of lands, with two existing classes: urban ground and rural ground. While the first is the one which is totally or partially urbanized or built, and, as a result, connected to the territorial plan of urbanization and building [cfr. art.º 72, n.º 2, al. a) RJIGT], the latter is the one which, thanks to its recognized characteristics, can be destined to farming, fishing or forest use, or to the conservation and exploitation of natural, geological or energetic resources; also to natural, cultural, tourism, recreational or risk protection spaces, even though it is not occupied by infrastructures; and also any ground that cannot be classified as urban.

This means that the category of "urbanizable soil" disappears, even though it no longer was a part of the two previous versions of both bills, which chose to include, in the class of urban grounds, the urbanized grounds and the grounds of programmed urbanization. In reality, what truly changes is the fact that those that, although with recognized capacity for urbanization and building but have not yet been subjected to such categorization are no longer part of the urban soil category.

The qualification of soil defines, in respect to its classification, the content of its usage, in reference to the development potential of the land, defining the respective dominant usages and, when admissible, its edification capabilities.

This new regime intends, clearly, to be urbanistically conservative [with a strong bet on urban rehabilitation], so that one can reverse the trend of previous years, of unmeasured and arbitrary transformation of rural into urban soil, of urbanistic speculation and excessive growth of urban perimeters. Without questioning the good will of such reform, however, the consequences to the municipalities will not be advantageous, since

it forces them to proceed with revisions to their municipal plans within 5 years, despite the fact that when said plans were recently revised or altered, it was chosen to keep the previous ground classification rules, benefiting from the prerogative of the Basis Law.

KEY-WORDS

New Classification of Soil

New Qualification of Soil

Urbanizable Soil

Municipal Director Plans

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---------------------|---|
| AEDREL | – Associação de Estudos de Direito Regional e Local |
| Al. | – Alínea |
| Art.º | – Artigo |
| Arts.º | – Artigos |
| BauGB | – <i>Baugesetzbuch</i> |
| BauNVO | – Baunutzungsverordnung |
| BdP | – <i>Bebauungsplan</i> |
| Cfr. | – Conforme |
| Coord. | – Coordenação |
| CRP | – Constituição da República Portuguesa |
| DL | – Decreto-Lei |
| Lei de Bases | – Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo [de 2014] |
| LBPOTU | – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo [de 1998] |
| N.º | – Número |
| Ob. cit. | – Obra citada |
| P. | – Página |
| PDM | – Plano Diretor Municipal |
| PLU | – <i>Plans Locaux d'Urbanisme</i> |
| PMOT | – Plano Municipal de Ordenamento do Território |
| PNPOT | – Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território |
| Pp. | – Páginas |
| RJIGT | – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial |
| RJUE | – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação |
| Séc. | – Século |
| Sécs. | – Séculos |

- Ss.** – Seguintes
- TRLSRU** – Texto Refundido da *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*
- TPCA** – Town and Country Planning Act
- V.g.** – *Verbi gratia*

ÍNDICE

INTRODUÇÃO **11**

CAPÍTULO I – UMA VISÃO PRÉVIA E SUCINTA SOBRE A EVOLUÇÃO DO DIREITO DO URBANISMO EM PORTUGAL E UMA CONCISA REFERÊNCIA DE DIREITO COMPARADO

13

1. DO NASCIMENTO ATÉ AOS DIAS DE HOJE DO DIREITO DO URBANISMO NO NOSSO TERRITÓRIO 13
2. AS TENDÊNCIAS DO URBANISMO PORTUGUÊS E O SEU IMPACTO NOS SOLOS 16
3. A CLASSIFICAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO DO SOLO NO DIREITO COMPARADO – BREVES CONSIDERAÇÕES 20

CAPÍTULO II – BREVÍSSIMA REFLEXÃO CONSTITUCIONAL SOBRE O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO **27**

CAPÍTULO III – A EVOLUÇÃO DA LEI DOS SOLOS - OS REGIMES DE USO DO SOLO **30**

1. EXCURSO INICIAL 30
2. DA LEI DOS SOLOS DE 1976 À LEI DE BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO [LB POTU] DE 1998 31
3. A LEI DE BASES DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLOS, DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO DE 2014 33
4. O [NOVO] ESTATUTO JURÍDICO DOS SOLOS – DO ANTEPROJETO À VERSÃO FINAL DA LEI DE BASES 35

CAPÍTULO IV – A CLASSIFICAÇÃO DO SOLO **41**

1. OS CRITÉRIOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DO SOLO RÚSTICO 42
2. OS CRITÉRIOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DO SOLO URBANO 43
3. A RECLASSIFICAÇÃO DO SOLO RÚSTICO EM SOLO URBANO 45

CAPÍTULO V – A QUALIFICAÇÃO DO SOLO **52**

1. OS CRITÉRIOS PARA A QUALIFICAÇÃO DO SOLO RÚSTICO 55
2. OS CRITÉRIOS PARA A QUALIFICAÇÃO DO SOLO URBANO 56

| | |
|---|----|
| 3. BREVE CONCLUSÃO SOBRE OS CRITÉRIOS PARA A QUALIFICAÇÃO DO SOLO | 57 |
|---|----|

CAPÍTULO VI – OS PLANOS ATUALMENTE EM VIGOR **60**

| | |
|--|----|
| 1. O REGIME TRANSITÓRIO DA LEI N.º 31/2014 RELATIVAMENTE ÀS REGRAS DE APLICAÇÃO DA NOVA CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO SOLO | 60 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| 2. O PERÍODO DE ADAPTAÇÃO AO NOVO REGIME DE CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO SOLO | 63 |
|--|----|

CONCLUSÃO **65**

BIBLIOGRAFIA **68**

INTRODUÇÃO

“... Farão semear e criar pinhais nos montes baldios, que para isso forem convenientes, e os farão defender e guardar. E nos lugares que não forem para pinhais, farão plantar castanheiros e carvalhos e outras árvores, que nas ditas terras se puderem criar. E constrangerão os donos das terras e propriedades, que façam plantar as ditas árvores nas partes em que menos as ocupem, fazendo sobre isso posturas, com as penas que lhes bem parecer...”

Ordenações Filipinas, Livro I, Título LXVI

A Administração Pública, enquanto entidade dotada de poderes de planeamento territorial, teve uma presença gradual na conformação do ordenamento do território tal qual o conhecemos hoje. Assume a importante função de garantir um correto ordenamento territorial e simultaneamente a missão de assegurar e proteger a qualidade de vida dos cidadãos. Nesta medida, as intervenções da Administração serão toleradas no pressuposto de que existe uma manifesta necessidade ou se for indubitável a sua utilidade.

No que ao planeamento territorial do nosso país diz respeito, este foi marcado por diversas fases e paradigmas, que analisaremos nos dois primeiros capítulos, tendo sempre como referência o aperfeiçoamento e melhoramento do sistema, dando resposta aos contínuos desafios que se nos foram impondo ao longo dos tempos.

A gestão do planeamento territorial por parte dos municípios é influenciada inevitavelmente pela classificação e qualificação que são atribuídas aos seus solos. Assim, o destino básico dos solos que os instrumentos de gestão territorial [destacando-se o Plano Diretor Municipal] pretendam conferir é condicionado pela classificação que os mesmos possuem. O objetivo último de toda a atividade de planeamento do território é, precisamente, determinar, com carácter vinculativo para todos os cidadãos, qual o regime de uso de uma concreta parcela do território.

Assim, o presente estudo inicia-se com uma sucinta abordagem à evolução do direito do urbanismo no nosso território e, ainda, uma breve referência de direito comparado, com o intuito de contextualizar e demonstrar a importância do tema em apreço.

Num segundo momento, impõe-se, ainda que de forma breve, uma alusão do ponto de vista constitucional entre o direito de propriedade privada imobiliária, por um lado, e o ordenamento do território e do urbanismo, por outro lado.

Numa terceira fase, faremos uma análise sobre a evolução da Lei dos Solos, uma contextualização que se impõe necessária para a compreensão do modelo legislativo que o nosso ordenamento atualmente adota. É neste ponto que merece destaque a aprovação em 2014 da Lei das Bases Gerais da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, com importantes concretizações no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, publicado um ano mais tarde, que constituiu um importante paradigma que marcou indelevelmente o curso do ordenamento do território em Portugal. E marcou de forma particular o tema que ora apresentamos. De facto, com a aprovação da nova Lei de Bases operou-se uma reforma profunda no modelo de classificação e qualificação do solo com consequências significativas para os municípios.

É justamente nos capítulos quarto e quinto que dissecaremos o modelo atual de classificação e qualificação do solo no território nacional, com a minúcia que o tema exige.

O nosso estudo termina com uma reflexão sobre a problemática dos planos atualmente em vigor, designadamente o regime transitório relativamente às regras de aplicação da nova classificação e qualificação do solo que a Lei de Bases instituiu e, não menos importante, uma reflexão sobre o período de adaptação de que os municípios dispõem para a total conformidade ao novo regime.

A classificação e qualificação do solo constituem a atividade primordial na política de promoção de um correto ordenamento do território. Estabelecem, como refere GONÇALO REINO PIRES¹, simultaneamente, o “ponto final” na tarefa de planeamento e o “parágrafo” da sua execução e operacionalização. É por esta razão, e outras mais, que reside a importância desta matéria como objeto da dissertação.

¹ GONÇALO REINO PIRES, *A classificação e qualificação do solo por planos municipais de ordenamento do território*, Edições Alumni FDL, Lisboa, 2015, p. 25.

CAPÍTULO I – UMA VISÃO PRÉVIA E SUCINTA SOBRE A EVOLUÇÃO DIREITO DO URBANISMO EM PORTUGAL E UMA CONCISA REFERÊNCIA DE DIREITO COMPARADO

1. DO NASCIMENTO ATÉ AOS DIAS DE HOJE DO DIREITO DO URBANISMO NO NOSSO TERRITÓRIO

A formação do direito do urbanismo no nosso território foi desacelerada e sucedeu ao longo de vários séculos, acompanhando uma tendência que se verificou em grande parte dos países da Europa. Contudo, nesta evolução há um assinalável *boom* legislativo, que deu corpo a inúmeras normas e princípios jurídicos, em pleno Séc. XX, no pós 2ª Guerra Mundial, em resposta a crescentes problemas que a urbanização colocou.

Nos últimos anos, o Direito do Urbanismo sofreu variadas reformas marcadas essencialmente pela publicação de diplomas gerais que uma realidade urbanística contemporânea assim o impunha, bem como pela elaboração de alguns planos de ordenamento do território de âmbito regional e de um considerável número de planos de cariz municipal.

O segundo período da Idade Média, compreendido entre os Sécs. XI e XV [também designado por Baixa Idade Médica] foi marcado pela atribuição de competência às autoridades municipais em grande parte das matérias relacionadas com a regulamentação da construção e o urbanismo. O mesmo se verificou em pleno período absolutista, onde permaneceu intocada a competência dos Municípios, não havendo interferência do Estado nesta matéria.²

O terramoto de Lisboa de Novembro de 1755 desenhou um ponto de viragem neste rumo de atribuição de competência aos órgãos municipais, tendo o Estado, pela mão de Marquês de Pombal, aprovado um conjunto de normas jurídicas com o intuito de restringir o princípio da liberdade de edificação, por motivos de interesse público, na cidade de Lisboa.

² FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 4ª Edição, 2008, p. 205.

Esta tendência perpetuou-se pelo Séc. XIX, tendo-se verificado um incremento das limitações ao princípio da liberdade da edificação, reconhecendo-se aos municípios importantes funções no domínio do direito do urbanismo, sendo responsáveis, por exemplo, pela elaboração de posturas e regulamentos sobre o alinhamento e o traçado.

No Séc. XX, o direito urbanístico português ganha uma nova roupagem, por um lado, com o reforço dos poderes das autarquias neste domínio, mas, por outro lado, com a ampliação da intervenção por parte da Administração Estadual neste campo do direito, tornando-a verdadeiramente ativa neste domínio³. E é aqui que ocorre uma evolução na conceção de plano urbanístico como bem aponta ALVES CORREIA⁴, designadamente porque ultrapassámos um entendimento do plano como mero instrumento de objetivos muito restritos que compreendia somente determinadas áreas, para o passar a conceber como um instituto capaz de abranger todas as finalidades relacionadas com a ocupação, uso e transformação do solo e, igualmente, englobando todo o espaço municipal e áreas territoriais com maior amplitude.

Importa assinalar alguns marcos legislativos importantes nesta época que moldaram de forma decisiva o desenvolvimento desta nova conceção do plano urbanístico. Em primeiro lugar, o Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de Dezembro de 1934, que instituiu a figura do Plano Geral de Urbanização, no qual “*Considerava o Governo que as câmaras solicitavam apoio para importantes obras de urbanização, que nem sempre eram delineadas com os melhores critérios, a mais justa consideração das condições locais e das necessidades futuras, nem segundo as melhores regras de higiene e da convivência das aglomerações urbanas. Este facto resultava da falta de recursos técnicos especializados e da inexistência de princípios gerais em matéria de urbanização, capazes de orientar as autarquias*”⁵. Uma segunda etapa assinalável foi aquela desenvolvida pelo DL n.º 208/82, que disciplinou o regime jurídico dos Planos Diretores Municipais, nos quais definir-se-iam as metas a alcançar pelo município nos domínios do desenvolvimento económico e social nas suas relações com o ordenamento do território

³ A título de exemplo, a ela compete a elaboração do plano nacional da política de ordenamento do território, a formulação das bases gerais da política de ordenamento do território e a aprovação dos planos regionais e especiais do ordenamento do território.

⁴ FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual ...*, ob. cit. p. 208.

⁵ SÉRGIO BARROSO, *O Ordenamento à escala municipal*, em Parte IV - Ordenamento do Território, do IV volume: Planeamento e Ordenamento do Território de Geografia de Portugal, Lisboa, Ed. Círculo de Leitores. pp. 307 a 343.

e, numa outra veste, seria um instrumento de planeamento de ocupação, uso e transformação do território do município pelas diferentes componentes sectoriais da atividade nele desenvolvida e, ainda, um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais [diploma reformulado pelo DL n.º 383/83 que criou a figura dos Planos Regionais de Ordenamento do Território]⁶. Por fim, e apenas mencionando, foram extraordinariamente relevantes a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo [LBOTU], aprovada pela Lei n.º 48/98 e alterada pela Lei n.º 54/2007, e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial [RJIGT], aprovado pelo DL n.º 380/99 e alterado pelo DL n.º 216/2007, contudo revogado pelo DL n.º 80/2015 que o substituiu em conformidade com a Lei das Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo [Lei de Bases], que havia sido já objeto de previsão legal na Lei n.º 31/2014, tendo o referido Decreto-Lei desenvolvido esta Lei de Bases, definindo este, a partir de agora, entre outras matérias, o regime geral de uso do solo.

Foi ainda neste século que se iniciou um crescimento exponencial da disciplina legislativa dos mais variados aspetos da atividade urbanística. Mas mais do que isso: foi no Séc. XX que verdadeiramente brotou legislação geral sobre diversos setores da atividade de âmbito urbanístico, destacando-se, evidentemente, o regime jurídico dos solos urbanos e urbanizáveis e a disciplina jurídica das edificações urbanas.

O direito de urbanismo, seguindo ALVES CORREIA⁷, é então o “conjunto das normas e institutos que disciplinam não apenas a expansão e renovação dos aglomerados populacionais, mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo que dizem respeito às edificações, valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação dos centros históricos, etc.”.

⁶ Como bem caracteriza ALVES CORREIA, este diploma legislativo consagrou a maior transformação do conceito de plano urbanístico e é justamente nesse Decreto-Lei que “o plano urbanístico se liberta das amarras que o prendiam às sedes do município e aos centros urbanos e passa a abranger todo o território do município” vide *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, Coimbra, 2001, p. 161.

⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano ...*, ob. cit. p. 51.

2. AS TENDÊNCIAS DO URBANISMO PORTUGUÊS E O SEU IMPACTO NOS SOLOS

Os planos diretores municipais de primeira geração contribuíram para uma ocupação irracional dos solos, originando uma urbanização desorganizada com uma tendência dispersiva, com um alargamento sobredimensionado e confuso desses perímetros.

O fenómeno do êxodo rural originou um assinalável crescimento contínuo na procura de terrenos para finalidades urbanísticas, mormente para a execução de infraestruturas, para a construção de edifícios habitacionais e para a instalação de equipamentos públicos, o que requereu uma ocupação dos solos em áreas cada vez mais amplas. Contudo, a tendência para a oferta de solos é inversa face a esta necessidade crescente de terrenos para construir, designadamente devido à sua escassez, mas também pelo facto de os proprietários dos solos os conservarem durante um longo período de tempo com o propósito de beneficiarem do aumento constante do seu preço - fenómeno a que se atribui a designação de “especulação fundiária”⁸. O DL n.º 576/70 (que aprovou a anterior Lei dos Solos) apelidou estas consequências prejudiciais de efeitos perniciosos. Nos prolegómenos deste diploma encontram-se bem evidenciados, razão pela qual se torna determinante citar:

“ [...] Assim, o encarecimento dos terrenos conduz a soluções aparentemente mais económicas, mas técnica e socialmente inapropriadas, tais como a implantação de bairros em zonas afastadas, que origina inconvenientes de vária ordem, desde o desordenado crescimento das infraestruturas urbanísticas e dos equipamentos sociais, com o agravamento dos seus custos de instalação e funcionamento, até ao excessivo afastamento dos locais de trabalho dos habitantes, com as inevitáveis repercussões nos orçamentos familiares e na economia geral, para só falar nos inconvenientes de ordem económica.

Também os elevados valores atingidos pelos terrenos levam ao seu máximo aproveitamento, quer ultrapassando os limites adequados na densidade de ocupação do solo - por uma construção em altura superior à conveniente e pela diminuição dos espaços verdes e dos destinados a serviços e equipamentos sociais -, quer pela redução

⁸ Foi justamente este desajustamento entre a oferta e a procura de solos urbanos e urbanizáveis que levou a um crescimento progressivo do preço destes bens, cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual ...*, ob. cit. p. 857.

da área das habitações, com a generalização de fogos sem as condições necessárias para a média das famílias.

Além disso, o aumento dos preços dos terrenos provoca o aumento do custo total das construções e, como consequência, a elevação constante das rendas, levando também os construtores a diminuir os restantes encargos, designadamente à custa da qualidade dos edifícios, com prejuízo da conservação e até da sua duração.

Por fim, deixando de parte outros aspetos, é de salientar que o progressivo e intenso aumento dos preços dos terrenos suscita o encaminhamento de muitas economias para o entesouramento de terrenos urbanizáveis ou que como tais se julgam, ocasionando a imobilização, por períodos mais ou menos longos, de capitais que bem melhor poderiam ser utilizados em investimentos de utilidade social.”

Na mesma linha, o Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território [PNPOT]⁹, que é um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, assinalou no seu Relatório alguns problemas do ordenamento do território existentes em Portugal, destacando que *“estas tendências, como é sabido, são responsáveis não apenas por assimetrias perturbadoras da coesão territorial mas também por excessivas pressões urbanísticas sobre áreas ambientalmente sensíveis e pela ocupação de solos com vocação agrícola ou florestal, para além de propiciarem o crescimento das áreas suburbanas na periferia das grandes metrópoles, muitas vezes desqualificadas do ponto de vista urbanístico e insuficientemente servidas de espaços verdes, equipamentos, acessibilidades ou transportes públicos e, como tal, longe de favorecer a qualidade de vida das populações, com todas as consequências sociais daí decorrentes.”*

Poder-se-ia afirmar que a origem destas consequências prejudiciais se devia à falta de planeamento, contudo, mantiveram-se com o desenvolvimento deste, tendo, antes, pelo contrário, como afirma FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹⁰, sido não raras vezes resultado dos planos entretanto elaborados e dos defeitos e insuficiências que lhe são

⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, Diário da República - I Série-B, n.º 85 de 11 de Abril de 2002.

¹⁰ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *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, Almedina, 2.ª Edição, 2012, p. 51.

amiúdas vezes imputados, bem como dos efeitos que os representaram na ocupação do território.

Como se começou por dizer, os planos diretores municipais de primeira geração originaram insuficientes explicações relativamente aos equipamentos e às redes de circulação, revelando-se, por isso, exíguos no que à estrutura das cidades diz respeito. Estes instrumentos foram responsáveis por não integrar, via de regra, uma estratégia previamente fixada e inteiramente estruturada, uma vez que estes planos expunham linhas de desenvolvimento generalistas e a maioria das vezes não materializadas em ações concretas. Estiveram também na origem do aparecimento de áreas vazias no interior das cidades, consequência da sujeição de certas áreas a “reservas de urbanização”, cujo conteúdo devia ter sido estabelecido por planos mais concretos. Mas mais do que isso: fragmentaram as questões da habitação das do planeamento urbanístico, promovendo uma falta de integração da programação da construção do edifício habitacional e fomentando o aumento da cidade em extensão ao invés de ter estimulado o potencial habitacional e construtivo já sedimentado.

O efeito mais evidente deste tipo de planos diretores municipais foi o desenvolvimento de um crescimento urbanístico completamente casuístico e disperso. Esta dispersão originada pela falta de programação, aliada à previsão de largas admissibilidades ligadas à construção e sobretudo à falta de intervenção dos órgãos municipais no controlo do processo urbano, traduziu-se numa irracional ampliação das infraestruturas que a servem.

Contudo, seria infundado imputar a responsabilidade por esta desorganização territorial unicamente aos autores do planeamento - *in casu*, os municípios. Em grande medida, esta dispersão decorreu de uma falta de legislação ao nível urbanístico, conformando, desta maneira, os planos diretores municipais de primeira geração, mormente originando a inexistência ou insuficiência de uma cabal política de solos.

Daqui resultou ainda a previsão, por parte dos municípios, de perímetros urbanos excessivos, bem cima das necessidades que o mesmo apresenta, pelo facto das opções de planeamento terem incidido em solos de propriedade privada, impedindo os municípios, seja por razões de ligadas à falta de proteção legal conveniente, seja pela complexidade na operacionalização dos instrumentos previstos na lei, de adquirir, no momento conveniente, os solos adequados para as finalidades previstas e por preços razoáveis. Para

evitar a existência de especulação fundiária, procedeu-se a uma definição de forma ampla dos perímetros urbanos, integrando os solos já urbanizados, mas, mais do que isso, aqueles que admitem urbanização e edificação.

Só em 1990, com a aprovação do DL n.º 69/90, se estabeleceu um novo enquadramento para a elaboração dos planos diretores municipais, permitindo modos de intervenção mais conformes ao desenvolvimento económico a que assistíamos, tornando mais operacional a elaboração destes instrumentos. É neste diploma que o legislador esclarece e simplifica o processo de elaboração e aprovação dos PMOT, tornando, como refere LEONEL FADIGAS, mais eficaz a ação da administração pública¹¹. Apesar de ter em vista a criação de condições para um uso adequado do território às suas potencialidades e respeitando as suas limitações, garantindo a coerência do alargamento e organização dos aglomerados urbanos, este foi um objetivo que não foi de todo conseguido [veja-se a excessiva aprovação de áreas urbanizáveis]¹².

Todavia, como conclui FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹³, um planeamento como o que se acaba de mencionar, que admite uma ocupação urbanística sem, no entanto, a programar, fomentou o surgimento casuístico de intervenções urbanísticas, normalmente realizadas nos limites da propriedade de cada particular, assim como de licenciamentos dispersos e desgarrados entre si, desorganizando, assim, o território.

Em suma, assistimos nos últimos anos no nosso país a uma política de expansão urbana [e das cidades], dando-se preferência à construção nova [mais adequada às novas exigências de qualidade e comodidade, não raras vezes apresentando-se como a opção mais barata] ao invés da reabilitação do edificado existente [opção mais dispendiosa, tornando-se, como tal, pouco atrativa para os seus proprietários]¹⁴.

O contexto que aqui traçámos exigia uma intervenção da Administração nos solos urbanos com o intuito de resolver o problema da disponibilidade dos solos, para efeitos de urbanização e construção [aspeto este que constituía o desígnio principal da política de solos no final dos anos 90 do século anterior], sem esquecer a necessária

¹¹ LEONEL FADIGAS, *Urbanismo e Território - As políticas públicas*, Edições Sílabo, 2015, pp. 144-145.

¹² Neste sentido, LEONEL FADIGAS, *ob. cit.*, p. 146-147.

¹³ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências ...*, *ob. cit.*, p. 54.

¹⁴ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Cidades em Crise: os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal*, em *Novos Direitos - Cidades em Crise?*, p. 32.

contenção da expansão urbanística e o estímulo à reconstrução e a reabilitação, em suma, adotar uma “*política coerente de solos*”^{15 16}.

Como estabelece ALVES CORREIA¹⁷, a *política de solos* consiste na “*definição de um conjunto articulado de objetivos e meios de natureza pública, com vista não apenas a proporcionar, nos diferentes aglomerados urbanos, uma oferta de solos que corresponda à respetiva procura, de modo a que os utilizadores tenham ao seu dispor terrenos a preços razoáveis, como ainda a conter a expansão urbanística e a promover e a facilitar a renovação urbana*”.

Relativamente aos *pressupostos* da política de solos, o mesmo autor esclarece que só é possível falar de uma política de solos se se aceitar concomitantemente a existência de um mercado de terrenos urbanos e uma ingerência corretora das consequências negativas do funcionamento deste mercado pelos poderes públicos. Isto só será exequível se o Estado rejeitar duas concepções de índole urbanística de sinal discordante¹⁸ e tomar como opção, neste âmbito, os princípios de Estado de Direito Social, que encontramos no quadro comunitário a que pertencemos.

3. A CLASSIFICAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO DO SOLO NO DIREITO COMPARADO – BREVES CONSIDERAÇÕES

Impõe-se fazer uma análise comparativa, ainda que muito sucintamente, considerando cinco ordenamentos jurídicos europeus em matéria de direito do solo. Em todos eles se verifica um sistema de planeamento que comporta vários níveis, em função da organização do território de cada um deles. Aqui, uma nota de destaque

¹⁵ FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual ...*, *ob. cit.*, p. 860.

¹⁶ Este paradigma convoca um novo quadro de gestão pública da cidade em que a Administração programa, dirige e fiscaliza as operações privadas de modo a que, de forma integrada, executem os planos, isto é, em que as entidades públicas fazem acontecer o que efetivamente lhes é adequado do ponto de vista do interesse público, não estando restringidas apenas a permitir o que os privados (tendo em conta os seus próprios interesses) pretendem realizar no seu território, contendo, assim, a dispersão das intervenções e o casuísmo na ocupação da *urbe*, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Cidades em Crise ...*, *ob. cit.*, p. 34.

¹⁷ FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual ...*, *ob. cit.*, p. 860

¹⁸ Por um lado, aquela que protege a *coletivização* integral dos solos urbanos [nacionalizando ou municipalizando-os] que exclui perentoriamente a propriedade privada dos referidos bens e consequentemente suprime qualquer mercado sobre os solos; noutro extremo, a que propõe um *liberalismo puro*, acérrimo defensor da exclusão da intervenção da Administração na componente económico-social, seguidor da máxima “*laissez faire - laissez passer*”, estende a sua opção de não intervenção do Estado no mercado dos solos, *vide* FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual ...*, *ob. cit.*, p. 861.

para o ordenamento inglês onde o direito do solo assenta em fontes diversas e os planos assumem um carácter meramente orientador, como é característica dos países da *Common Law*.

Em **França** não há diferenciação entre classificação e qualificação do solo uma vez que a *zonage réglementaire* determina quais são os usos urbanos permitidos em operações urbanísticas e, via de regra, é proibida a construção nas restantes zonas. O zonamento dos usos advém dos instrumentos de planeamento local [*Carte Communale* e *Plan Local d'Urbanisme*¹⁹] cuja competência está reservada aos municípios.

Neste sistema, aparecem em lugar de relevo os *Plans Locaux d'Urbanisme* já que têm como tarefa a definição de um projeto global de urbanismo e ordenamento do território e a fixação de regras gerais de utilização do solo aplicáveis ao território considerado, delimitando [ainda que com auxílio de regulamento] as zonas urbanas, as zonas a urbanizar, as zonas agrícolas e as zonas naturais e florestais²⁰.

Por seu turno, as *Cartes Communales* destinam-se aos municípios e, de acordo com a nova redação do *Code de L'Urbanisme*²¹, a instituições públicas de cooperação intermunicipal que não tenham PLU. Este instrumento pode, entre outras competências, alterar os perímetros [zonas urbanas e urbanizáveis fixadas no PLU] onde são autorizadas a edificação e a construção²².

No que à classificação e qualificação dos solos diz respeito, se estivermos diante um PLU, há a considerar quatro zonas: 1) zonas urbanas²³ [*zones urbaines* ou *zones U*]: áreas urbanizadas e áreas dotadas de equipamentos públicos, existentes ou em execução, com capacidade suficiente para servir as construções nelas localizadas; 2) zonas a urbanizar²⁴ [*zones à urbaniser* ou *zones AU*]: setores destinados pelo município a serem abertos à urbanização através da sua infraestruturção; 3) zonas agrícolas²⁵ [*zones agricoles* ou *zones A*]: constituídas pelos setores a proteger da atividade de urbanização pelo seu potencial agronómico, biológico ou económico, sendo compostas pelos solos

¹⁹ Desempenha, portanto, um papel semelhante ao que o PDM tem em Portugal.

²⁰ Artigo L151-9 [antigo art.º L-123-1-5] do Code de L'Urbanisme

²¹ Artigo L 160-1 do Code de L'Urbanisme

²² Art.º L 161-4 do Code de L'Urbanisme

²³ Art.º R 151-18 do Code de L'Urbanisme

²⁴ Art.º R 151-20 do Code de L'Urbanisme

²⁵ Art.º R 151-22 e R 151-23 do Code de L'Urbanisme

agrícolas, pelo que se encontram sujeitas a um regime restritivo de construção, que apenas admite a construção das instalações necessárias à atividade agrícola [art.º R 151-23, número 1] e de edifícios, instalações, extensões ou anexos a edifícios residenciais [art.º R 151-23, número 2] previstos pelos arts.º L. 151-11 [equipamentos públicos], L. 151-12 e L. 151-13; 4) zonas naturais e florestais²⁶ [*zones naturelles et forestières* ou *zones N*]: setores que se evidenciam pelo seu potencial natural, florestal, histórico ou paisagístico pelo que é praticamente vedada a realização de operações urbanísticas, a preservar devido ao seu valor ambiental.

Podemos concluir que o sistema francês admite um grau de flexibilidade considerado uma vez que, excetuando os regimes de uso do solo diretamente decorrentes da lei assim como servidões legais, é o zonamento efetuado nos planos que determina os usos possíveis.

Em **Itália**, o zonamento integral do solo é operado pelo *Piani Regolatore Generale*²⁷ ou por planos a este alternativos tendo em conta a regulamentação de cada região.

A classificação do solo encontra-se estabelecida, através das letras do alfabeto, no Decreto Interministerial n.º 1444 [de 1968], no seu art.º 2: A) zonas do território urbano em que se revelam particulares interesses históricos, artísticos ou ambientais; B) zonas total ou parcialmente construídas [sempre que a superfície coberta seja superior a um oitavo da superfície total]; C) zona de extensão residencial; D) zonas de instalações industriais; E) zonas agrícolas; F) zonas para equipamentos e para instalações de interesse geral.

Em função do exposto, como conclui GONÇALO REINO PIRES²⁸, o sistema de ordenamento do território italiano caracteriza-se pelo vigor com que o legislador tende a restringir a discricionariedade administrativa de planeamento com a estipulação de *standards* urbanísticos, remetendo para a Administração uma função de execução da vontade legislativa em detrimento de uma função de iniciativa própria, com vista à promoção de um correto ordenamento do território.

²⁶ Arts.º R 151-24 e R 151-25 do Code de L'Urbanisme

²⁷ Cfr. art.º 7 *Legge Urbanistica Statale*, de 17 agosto de 1942, n.º 1150.

²⁸ GONÇALO REINO PIRES, *A classificação ...*, *ob.cit.*, p. 363.

Em **Espanha**, a *situação de base do solo*²⁹ compreende o solo rural e o solo urbanizado [cfr. artículo 12 da Ley 8/2007³⁰] e é decisiva para a definição do regime jurídico fundiário, desde logo porque prevê um regime de utilização próprio para cada classe de solo, bem como a aplicação de regras específicas para a valoração de cada um.

O solo urbanizado pressupõe a existência de urbanização concluída ou a sua integração de forma real e efetiva na rede urbana, dotado dos correspondentes serviços [art.º 21, n.º 3 do TRLSRU].

As restantes situações integram o solo rural [art.º 21, n.º 2 do TRLSRU] bem como a situação de solo urbanizável, mas ainda não urbanizado, até ao momento em que o Município considere terem sido satisfeitos os requisitos de urbanização do terreno.

Permanece no ordenamento espanhol a classificação do solo em urbano, urbanizável e não urbanizável, mas esta distinção não produz efeitos autónomos uma vez que é a partir da situação de base do solo que se define os usos admissíveis, dentro dos limites do seu estatuto, assim como a intensidade de usos e a tipologia de construção.

Por sua vez, no que à qualificação diz respeito [estamos no campo do domínio autónómico pelo que a TRLSRU não intervém explicitamente (ainda que o seu art.º 20 o presuma de forma implícita)], compete-lhe a definição dos usos possíveis no solo [considerando os limites do *estatuto básico* e da *classificação*], assim como a intensidade dos usos e da tipologia de construção permitida numa determinada área³¹.

Aos municípios compete classificar e qualificar o solo, elaborando, para o efeito, instrumentos de planeamento que abranjam integralmente o território municipal, pese embora estejam vinculados às normas e à planificação regional emanadas das Comunidades Autónomas. Destarte, é da competência exclusiva da legislação autonómica a definição do modelo de planeamento do território.

De acordo com a legislação espanhola, a transformação do solo deve ser efetuada considerando a ponderação dos interesses económicos, sociais e ambientais subjacentes

²⁹ E não classificação de base do solo, por razões de ponderação legislativa tendo em conta a repartição de competências entre o Estado e as Comunidades Autónomas.

³⁰ Também designada Lei do Solo de 2008, que revogou a Lei do Solo de 1998, posteriormente consolidada com o Real Decreto Legislativo 2/2008, pelo que se aprovou o *Texto Refundido de la Ley de Suelo*; em 2015, com o Real Decreto Legislativo 7/2015, aprovou-se o texto refundido da *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* [TRLSRU].

³¹ ISABEL MORAES CARDOSO [coord.], LUÍS MOITINHO DE ALMEIDA, ELISA VILARES e FÁTIMA FERREIRA; *Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus*, documento técnico da DGOTDU, 2011, p. 136.

e só pode reclassificar-se como urbano o solo necessário, devendo o remanescente solo rural deve ser preservado.

Em **Inglaterra** não existe uma classificação do solo que estabeleça o estatuto jurídico subjetivo da propriedade. Assim, em vez da típica regra da oponibilidade a terceiros, o direito anglo-saxónico apresenta o conceito de *development*.

Assim, a atividade urbanística desencadeia-se com o requerimento do particular que tencione proceder a um *development* do solo e do uso que nele vinha sendo praticado, considerando o exposto nos arts.º 55 ss. do Town and Country Planning Act [TPCA, de 1990]. Esta atividade termina com a *planning permission* que pode ser obtida por distintos modos³².

A qualificação dos usos do solo feita pelos instrumentos de planeamento não tem neste ordenamento carácter vinculativo, contudo, respeita a definida pela *Town and Country Planning [Use Classes] Order*, de 1987, que estabelece *uma macro qualificação do solo*³³. Na Classe A estão compreendidos os edifícios vocacionados para atividades económicas de prestação de serviços; na Classe B estão definidos os usos industriais e de armazenamento; na Classe C encontram-se vertidos os locais de hospedagem e certas categorias de residências; por fim, na Classe D estão abrangidas as instituições não residenciais, como sejam os locais de ensino, desporto, jardins infantis, culto e lazer. Dentro de cada uma destas classes, encontramos as *classes de usos* que estabelecem o uso concreto a que o solo ou o edifício [ou parte dele] respeitam.

Todavia, como referimos *supra*, a verdade é que este sistema a zonificação dos usos do solo assume um carácter meramente orientador [não vinculativo] pelo que só no momento em que é concedida a *planning permission* se definem tanto a utilização concreta do solo, como o respetivo aproveitamento urbanístico.

³² Nomeadamente por uma ordem de desenvolvimento ou ordem de desenvolvimento local, por decisão da *local planning authority* de acordo com uma *development order*, pela adoção ou alteração de um *simplified planning zone scheme*, ou pela aprovação de um outro *scheme*, de acordo com a legislação específica aplicável [cfr. artigo 58.º do TPCA].

³³ Terminologia usada por ANDRÉS BETANCOR RODRÍGUEZ e JAVIER GARCIA-BELIDO, em *Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales*, en Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, XXXIII (127), Ministerio de Fomento Madrid, 2001, pp. 83-144.

Na **Alemanha** verifica-se uma densificação de legislação no campo urbanístico, determinando, por isso, com bem refere ISABEL CARDOSO³⁴, a existência de inúmeros entraves na elaboração dos instrumentos de planeamento, desde logo, encontrando-se os usos admissíveis e os não admissíveis assim como os limites à intensidade do uso inscritos no Regulamento Federal de Construção [Baunutzungsverordnung - BauNVO].

O *Bebauungsplan* [BdP] - plano vinculativo dos particulares - é o instrumento em torno do qual gira a quase totalidade da política de urbanismo e assume-se como necessário sempre que a Administração tencione expandir o aglomerado urbano.

A classificação do solo integra três categorias: 1) solo abrangido por plano municipal vinculativo [BdP]³⁵; 2) solo urbano sem tal plano³⁶; 3) solo rural³⁷. Na primeira delas, os municípios alemães têm o poder de decidir sobre o uso do solo, ainda que só fundados em factos urbanísticos existentes. Nos casos em que não existe plano, o município recorre aos normativos dos § 34 e 35 BauGB de modo a poder avaliar a admissibilidade de projetos, exigindo-se a compatibilização dos usos do solo com a envolvente física e social existente³⁸. No BauGB encontra-se estabelecido o catálogo de usos permitidos para o solo rural, que deverão ter em consideração os princípios de menor consumo possível de espaço físico, a conservação do ambiente, natureza e paisagem, a sustentabilidade dos custos com infraestruturas públicas, a adequação às medidas de melhoramento da estrutura agrícola, e os demais condicionalismos decorrentes do planeamento urbanístico.

A qualificação de zonas edificáveis, aplicáveis aos planos municipais territoriais, também se encontra vertida no BauNVO, nos termos do qual se distinguem entre zonas de uso habitacional, zonas de uso misto, zonas de uso comercial ou industrial e zonas de uso especial. Estas quatro qualificações devem ser densificadas em dez tipos de áreas: áreas parcamente habitadas, áreas de habitação “puras”, áreas gerais ou especiais de habitação, áreas de aldeia, áreas mistas, áreas centrais, áreas comerciais, áreas industriais e áreas especiais³⁹.

³⁴ ISABEL MORAES CARDOSO, *Análise ..., ob. cit.* p. 188.

³⁵ § 30 do Baugesetzbuch [BauGB]

³⁶ § 34 do BauGB

³⁷ § 35 do BauGB

³⁸ ANJA BOTHE, *A classificação e a qualificação do solo no direito do urbanismo alemão*, Revista JURISMAT, n.º 5, 2014, p. 276.

³⁹ Cfr. § 1 do BauNVO

O zonamento do solo é, pois, definido no BdP, cuja elaboração é da responsabilidade dos municípios, permitindo-se modificações aos usos ali identificados, nas situações previstas no plano ou em circunstâncias excepcionais, motivadas pelo interesse público urbanístico e ponderados os restantes interesses tanto públicos como privados.

CAPÍTULO II – BREVÍSSIMA REFLEXÃO CONSTITUCIONAL SOBRE O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Ainda que de forma sumária, é importante referir que existe no nosso ordenamento uma tensão constitucional que envolve, por um lado, a proteção do direito de propriedade privada e, por outro lado, a necessidade de afetar os bens objeto do direito de propriedade à prossecução de valores de carácter social ou comunitário, isto é, o dever estadual de promoção de um adequado ordenamento do território e de um urbanismo com qualidade.

De facto, a consagração constitucional de um princípio de existência de uma política de ordenamento do território [cfr. art.º 9 CRP] acarreta a diminuição da liberdade do titular do direito, proprietário do bem. Bem assim, a tarefa de classificação e qualificação realizada através de instrumentos de ordenamento do território de nível constitui um exemplo, que não raras vezes acontece, de intervenção dos poderes públicos na esfera individual dos cidadãos justificada pela defesa ou promoção de valores supra-individuais.

Deve dar-se, entendo, autonomização constitucional ao ordenamento do território, considerando-o como um interesse público objetivo, cuja prossecução compete ao Estado. Daqui advém a necessidade de introduzir este interesse na ponderação a realizar sobre matérias que possam embater com o correto ordenamento do território e, diríamos mais, o dever de lhe dar prevalência, respeitando os limites impostos pela CRP, se no confronto estiverem interesses que não perfilhem do mesmo estatuto constitucional. Concluímos, pois, que o ordenamento do território é descrito na CRP como um interesse público primário e fundamental pelo que não é acertado dizer que a primazia deverá ser dada aos direitos económicos, sociais e culturais, onde o ordenamento do território, enquanto bem constitucional e enquanto interesse público, apenas aparece na ausência daqueles.

Assim, como bem refere GONÇALO REINO PIRES⁴⁰, a promoção de um correto ordenamento do território é, acima de tudo, um dever cimeiro do Estado, desde logo por razões de racionalidade, eficiência e eficácia que devem estar presentes na sua atuação,

⁴⁰ GONÇALO REINO PIRES, *A classificação ...*, ob. cit., p. 57.

constituindo, por si só, um bem de interesse geral. O ordenamento do território emerge como objetivo prioritário na realização dos direitos fundamentais como são os direitos económicos, sociais e culturais que, não raras vezes, dependem da existência efetiva de um correto ordenamento territorial.

Partilhamos, pois, do entendimento do mesmo autor que advoga que nos encontramos diante um modelo de Estado que se pode designar como um *Estado de Planeamento e Ordenamento do Território*, com reflexos na CRP e na restante ordem jurídica, influenciando sobre todas as opções do Estado com relevância no território, cometendo à Administração a definição das regras de ocupação, uso e transformação do solo.

Na base do surgimento deste Estado encontra-se o entendimento do solo como um bem raro e que, por isso, deve ter uma utilização prudente e eficaz para não pôr em causa os interesses comunitários, constituindo-se como um meio de intervenção privilegiada do Estado quando em causa estejam interesses superiores com reflexos no território, como seja o ambiente ou o património cultural.

Do lado do proprietário, exige a garantia do seu direito de propriedade que na tarefa de qualificação e classificação do solo se tenha sempre em consideração os princípios da proporcionalidade e da igualdade, enquanto critérios que definem a aptidão jurídica da imposição de determinados regimes de utilização, ocupação e transformação do solo ao particular proprietário. Nas palavras de ALVES CORREIA⁴¹, considerando que o plano é um instrumento que concomitantemente cria e aplica o direito, não poderá nunca ser ilógico e as medidas nele vertidas que criem um tratamento discriminado dos proprietários do solo, têm de fundar-se necessariamente em objetivos evidentes.

É justamente nesta linha de proteção do direito de propriedade dos cidadãos que se institui, ainda que de forma ténue [veja-se a norma excludente do art.º 171, n.º 5 RJGT], a garantia de manutenção da classificação e qualificação do solo durante um prazo de 3 anos [cfr. art.º 171, n.º 3]⁴², fazendo impender sobre a Administração a obrigação de introduzir na ponderação de interesses a emergência de deveres de indemnização dos proprietários, num claro respeito pela garantia de estabilidade do

⁴¹ FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 2001, p. 457.

⁴² O legislador fragilizou o direito de indemnização face à anterior redação do RJGT, já que o prazo nele constante era de cinco anos [cf. 143, n.º 3 do anterior RJGT].

direito de propriedade. Desta forma, nem a Administração poderá modificar livremente as regras que definiu a todo o tempo, nem o particular proprietário pode pretender beneficiar *ad aeternum* da classificação e qualificação do solo que incide sobre a sua propriedade.

Por sua vez, o instituto da participação dos interessados, que encontra previsão constitucional no art.º 65, n.º 5 CRP, nos termos do qual “*é garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território*”, é um contributo decisivo [ainda que por sedimentar] para a correta condução do procedimento de justa ponderação dos interesses com expressão territorial.

Assim, considerando este *condomínio de interesses*⁴³, e colocando os dos particulares como limite à discricionabilidade da Administração, esta terá que exercer de forma adequada os seus poderes, tomando em linha de conta todos os aspetos importantes e interesses em jogo, dos quais se destacam particularmente os interesses e direitos dos particulares proprietários que vão ser afetados pelas decisões tomadas pela Administração.

⁴³ Expressão utilizada por FERNANDO ALVES CORREIA, *vide Manual ...*, *ob. cit.*, pp. 142-148.

CAPÍTULO III – A EVOLUÇÃO DA LEI DOS SOLOS - OS REGIMES DE USO DO SOLO

1. EXCURSO INICIAL

FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁴⁴ define *direito dos solos* como regulador de um conjunto de ações e intervenções da Administração no mercado dos solos com o intuito de garantir a disponibilização, de forma conveniente, dos solos essenciais para as finalidades solicitadas e por preços adequados. Sobre esta temática, o nosso estudo debruçar-se-á fundamentalmente na questão que se prende com o regime urbanístico do direito de propriedade dos solos.

É aos planos municipais de ordenamento do território que cabe a importante função de *classificar* e *qualificar* o solo. A primeira função define a finalidade básica do solo [assentando na distinção binária solo rústico e solo urbano que iremos *infra* densificar] enquanto a segunda estabelece, atendendo à sua classificação, o conteúdo do aproveitamento do solo, matéria que se encontra intimamente relacionada com as potencialidades de desenvolvimento do território, concretizado na identificação das diferentes categorias que enunciam o uso predominante que nelas pode ser estabelecido ou desenvolvido⁴⁵.

As tarefas de classificação e qualificação são, pois, como refere GONÇALO REINO PIRES⁴⁶, o fim último da atividade de planeamento territorial, na qual a Administração emite uma declaração de vontade, tendo por base as conclusões e juízos obtidos durante a atividade de planeamento e considerando de forma global o sistema de instrumentos de gestão territorial, no sentido de consignar certa parte do território à prossecução de certas finalidades.

⁴⁴ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências ...*, *ob. cit.*, p. 39.

⁴⁵ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, AEDREL, 2ª Edição, 2015, p. 97.

⁴⁶ GONÇALO REINO PIRES, *A classificação ...*, *ob. cit.*, p. 18.

2. DA LEI DOS SOLOS DE 1976 À LEI DE BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO [LBPOTU] DE 1998

A anterior Lei dos Solos, aprovada pelo DL n.º 794/76, de 5 de novembro, e objeto de alteração pelo DL n.º 313/80, de 19 de agosto, destinou-se a substituir integralmente o DL n.º 576/70, de 24 de novembro, na parte em que se definem os princípios e normas fundamentais sobre a política de solos.

O período em que a lei foi aprovada e as alterações introduzidas foi marcado por uma enorme carência em áreas de expansão urbana, designadamente para satisfazer o défice habitacional, em que, como refere PAULO CORREIA⁴⁷, se pretendia um controle público sobre os solos a urbanizar envolvendo a posse pública destes solos, e em que a capacidade instalada para a produção de solo urbano ficava muito aquém da que se verificava no passado recente.

A Lei dos Solos de 76 alargou o âmbito de atuação da Administração, que não se limitava apenas aos solos urbanizáveis, dando atenção ao edificado já existente. Mas foi 1982, com o DL n.º 152/82, que se deu um primeiro passo para se impedir atividades especulativas e “uma distorcida formação de núcleos urbanos” e de “facultar uma abundante produção de solos urbanizados e a sua utilização para novas habitações”, criando as figuras das “áreas de desenvolvimento urbano prioritários” e das “áreas de construção prioritária”⁴⁸.

Em 1990, com a aprovação do DL n.º 69/90, instituiu-se uma “classe de espaços”⁴⁹, no seu art.º 28, que, de forma imprecisa e tecnicamente desadequada, misturou a classificação dos solos, tendo em conta o seu destino básico, com a indicação dos critérios de qualificação no interior de cada uma das classes. A enumeração deste artigo previa a existência de espaços urbanos, urbanizáveis, industriais, para indústria extrativa, agrícolas, florestais, culturais e naturais, e ainda espaços canais. O n.º 2 deste artigo foi mais tarde alterado pelo DL n.º 211/92 passando a incluir no perímetro urbano, para além do espaço urbano e espaço urbanizável, os espaços industriais.

⁴⁷ PAULO CORREIA, *Regime económico-financeiro dos programas e planos territoriais*, in *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2016, p. 191.

⁴⁸ Cfr. ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, *Direito dos solos e da construção*, Livraria Minho, 2000, p. 35.

⁴⁹ Percursor do conceito de “qualificação do solo”.

Posteriormente, com a aprovação da Lei n.º 48/98, que estabeleceu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo [LBPOTU], a *classificação* nela instituída passou a apresentar-se bifurcada, compreendendo, de um lado, solos rurais e, do outro lado, os solos urbanos. Os primeiros, conforme estabelecia o revogado art.º 15, n.º 2, al. a) da LBPOTU, eram aqueles para os quais era reconhecida vocação para as atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como os que integram os espaços naturais de proteção ou de lazer, ou, ainda, que sejam ocupados por infraestruturas que não lhe confirmam o estatuto de solo urbano. Por seu turno, os solos urbanos, segundo a al. b) do referido artigo, seriam aqueles com reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo, em primeiro lugar, os terrenos *urbanizados*, em segundo lugar, solos cuja *urbanização estivesse programada* e, por fim, solos *cuja urbanização ainda não tivesse sido programada* [no mesmo sentido os arts.º 72, n.º 2, al. b) e 73, n.º 4, al. b) do DL n.º 380/99].

No que diz respeito aos solos *rurais*, sobre os proprietários recaía o dever de os utilizarem em estrito respeito pela sua natureza [atendendo à exploração da aptidão produtiva dos referidos espaços urbanísticos], assim como o dever de os conservarem e valorizarem, tendo em conta que são bens culturais, naturais, ambientais e paisagísticos⁵⁰.

Relativamente à categoria de solos *urbanos*, a sua classificação é possivelmente aquela que acarreta um maior cuidado na sua análise. Compreende, por um lado, os solos urbanos não programados - aqueles que, conquanto dotados, tendo em conta os planos municipais em vigor, de aptidão para a urbanização e edificação, não foram ainda alvos de programação - que trazem como principais dificuldades as expectativas que sobre eles incidem, designadamente no que à especulação que daí advém. Uma forma de combater estas adversidades passa pela previsão legal do seu estatuto, isto é, ser considerado solo rural até ser objeto de programação [sendo, posteriormente, reclassificado em solo urbano programado]⁵¹. Por outro lado, esta categoria é ainda dividida em solos cuja urbanização

⁵⁰ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências ...*, *ob. cit.*, p. 39.

⁵¹ Nesta fase, os proprietários apenas têm direito à programação que apenas se verificará no caso concreto se existirem necessidades que determinem a sua classificação em solos urbanos aqueles que, através de um juízo de prognose, se considerem verdadeiramente necessários para o processo de urbanização no período em que vigora o plano. Assim, como conclui FERNANDA PAULA OLIVEIRA, é de rejeitar a solução que alguns vêm arguindo de remeter esta categoria para o solo rural, admitindo que, caso o solo em questão não seja abrangido por condicionantes ou regimes de salvaguarda, se venha a tornar urbano apenas por via da mera aprovação da programação. Esta solução possibilita a reclassificação de solo rural em solo urbano tendo como fonte um instrumento de programação e não de planeamento, liberaliza os solos e estimula, cremos, contrariamente ao que fomos entendendo como prejudicial, a pressão [com a consequente especulação]

já se encontra programada, importando destacar que estes acarretam um conjunto de deveres para os proprietários, deveres esses que serão estabelecidos pela Administração, dos quais se destaca o dever de urbanizar⁵². Por último, o solo urbanizado era aquele que, havendo sido considerado urbano pelos instrumentos de planeamento, já se encontrava corretamente infraestruturado, poupando-se, assim, via de regra, a necessidade de o urbanizar que normalmente antecede a sua ocupação edificativa⁵³.

Em 2012, FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁵⁴ chamava a atenção para a urgência na elaboração de uma nova lei que dotasse a Administração de instrumentos de planeamento e gestão territorial necessários para corrigir os problemas que a Lei de 1976 levantou e que elencámos *supra*. Como apontámos, no período de vigência desta Lei, foram aprovados posteriormente alguns diplomas relacionados com o planeamento do território, que deram o mote para uma necessária intervenção legislativa sobre esta matéria - a LBOTU [Lei n.º 48/98], o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial [RJIGT - DL n.º 380/99] e o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação [RJUE - DL n.º 555/99].

3. A LEI DE BASES DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLOS, DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO DE 2014

A Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo [Lei de Bases], aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, substituiu, no que à política de solos diz respeito, a anterior Lei dos Solos [aprovada pelo DL n.º 794/76, posteriormente alterada pelo DL n.º 313/80 e pela Lei n.º 48/98], que se constituía como uma lei, como apelida FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁵⁵, temporalmente marcada, que tinha

urbana sofre os referidos terrenos urbanos, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências*, *ob. cit.*, pp. 40-41.

⁵² A este propósito, FERNANDA PAULA OLIVEIRA alertava para a necessidade de previsão legal de forma expressa das consequências do incumprimento dos deveres pelo proprietário, mormente a possibilidade de desconsideração da sua programação, permanecendo o solo com o estatuto de não programado, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências ...*, *ob. cit.*, p. 41.

⁵³ Sobre os seus proprietários recai o dever de edificar, por um lado, e promover a sua conservação e reabilitação, por outro lado.

⁵⁴ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências*, *ob. cit.*, p.44.

⁵⁵ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *O Direito dos solos na Lei n.º 31/2014 - Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Revista *Questões Atuais de Direito Local*, número 4, AEDREL, Outubro/Dezembro de 2014, p. 19.

como objetivo contrariar as consequências que advieram com a pressão urbana, encontrando-se completamente desajustada do conjunto de legislação aprovada subsequentemente que definiu as linhas orientadoras de um sistema de ordenamento e urbanismo em Portugal.

A Lei dos Solos anterior centrava a sua atenção, por um lado, no combate à especulação imobiliária, consequência de uma intensa procura dos solos para a urbanização acelerada do território e, por outro lado, na procura de soluções para problemas habitacionais.

Fruto das mudanças que se operaram desde então, sobretudo ao nível económico, social e político, a Lei dos Solos que vigorava anteriormente apresentava-se manifestamente ultrapassada. Contudo, as sucessivas alterações legislativas que foram produzidas para dar resposta a este problema [mormente, a LBOTU de 1998, o RJGT de 1999 e o RJUE de 1999] conservaram de forma intacta a Lei dos Solos anterior, sendo que as dificuldades que agora se verificam já não se prendem com a expansão urbana, dizem respeito sim à contenção e preenchimento dos espaços urbanos e, não menos importante, à reabilitação e regeneração urbanas, com o propósito de prevenir desaproveitamentos territoriais [evitando a consumpção de novas áreas], ambientais [fomentando a valorização do património já edificado e o ambiente urbano das cidades], sociais e financeiros [já que racionaliza os edifícios já existentes] que marcam a expansão urbana⁵⁶. Certo é que as alterações ao nível legislativo produzidas a partir de 1998, mormente com a aprovação da anterior LBOTU, cumpriam, de alguma forma, estas novas reivindicações pelo que apenas restava a necessidade de alterar a Lei dos Solos.

A primeira pedra na construção da nova Lei dos Solos foi dada pelo XVIII Governo Constitucional [2009-2011], que constituiu grupos de trabalho tendentes à elaboração do seu Anteprojeto. Contudo, foi pela mão do Governo seguinte que se efetivou esta intenção legislativa, tendo, contudo, ido mais longe do propósito inicial, estendendo o âmbito do diploma de uma lei ordinária de valor reforçado para uma Lei de Bases, acarretando um reexame no trabalho que já havia sido realizado, abrindo outra vez o ciclo para um conjunto de transformações legislativas que se operaram: veja-se o RJGT e o RJUE⁵⁷.

⁵⁶ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *O Direito dos solos ...*, *ob. cit.*, pp. 19-20.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 20-21.

4. O [NOVO] ESTATUTO JURÍDICO DOS SOLOS – DO ANTEPROJETO À VERSÃO FINAL DA LEI DE BASES

A mais destacada novidade que resulta da Lei n.º 31/2014 é justamente em matéria de política de solos [Título II - Capítulo I], já que se define, pela primeira vez, um Estatuto Jurídico do Solo⁵⁸.

No que à classificação e qualificação dos solos diz respeito, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e CLÁUDIO MONTEIRO⁵⁹ são perentórios ao afirmar que a Lei n.º 31/2014 origina um completo retrocesso face à Lei de Bases anterior e à redação do Anteprojeto da Lei atual e entendem que “*existe uma opção clara de classificar os solos a partir da realidade existente e não do destino que se lhe pretende dar, o que não corresponde àquela que é a função dos planos, que é a de antecipar uma realidade de desenvolvimento que se pretende venha a existir no futuro (e que será concretizada no seu prazo de vigência) e não a que existe no momento da sua elaboração*”.

De facto, na redação do estatuto de direito de propriedade [com implicação direta no conjunto de direitos e deveres a que estão sujeitos os proprietários dos solos] o Anteprojeto sempre teve em linha de conta o estatuto a conceder aos solos dependentes de programação e dependentes da sua concretização, tendo o referido diploma previsto uma clara distinção entre o estatuto do solo cuja execução já tivesse sido programada e aquele em que tal ainda não tivesse acontecido.

Assim, o Anteprojeto estabelecia que o solo urbano seria qualificado, para efeitos da definição do respetivo estatuto e da forma de execução do plano [e tendo por base o nível de infraestruturação do solo e o estado da sua programação], de acordo com as categorias de solo urbano não programado, programado e urbanizado.

O *solo urbano não programado* seria aquele que, conquanto dotado, nos termos dos planos municipais em vigor, de propensão para a urbanização e a edificação, não tivesse sido ainda alvo de programação, estabelecendo a Comissão do Anteprojeto que

⁵⁸ Na Lei dos Solos de 1976 não havia qualquer referência a esta matéria e aparece apenas de forma limitada mais tarde na Lei de Bases de 1998, na parte que diz respeito à classificação e qualificação do solo.

⁵⁹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA e CLÁUDIO MONTEIRO, *Política de Solos - Estatuto Jurídico do Solo*, Primeiro Comentário à Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos de Ordenamento do Território e do Urbanismo, Revista Eletrónica de Direito Público, n.º 2, Junho de 2014, p. 60.

estaria submetido ao regime do solo rústico enquanto não fosse aprovado o respetivo instrumento de programação daquele solo⁶⁰. Contudo, como refere o art.º 20 do Anteprojeto, remetê-los à classe do solo urbano tinha, como efeito, reconhecer aos proprietários o direito de requerer a sua programação, limitados, todavia, pelas condições definidas nos planos municipais em vigor.

Por seu turno, o art.º 21 do Anteprojeto determinava que o *solo urbano programado* corresponderia àquele cuja urbanização e edificação tivessem sido programadas em conformidade com o plano municipal, tendo os proprietários, em função do programa aprovado, o dever de: (1) urbanizar, via de regra, em parceria e mediante intervenções sistemáticas; (2) contribuir para os custos inerentes à urbanização, mediante a atribuição das áreas necessárias para espaços verdes e de utilização coletiva; (3) compensar as autoridades municipais pela prévia dotação de determinada área com as infraestruturas e equipamentos necessários, bem como pelo reforço ou pela renovação dessas infraestruturas; (4) assegurar a sustentabilidade económica das obras indispensáveis à instalação de infraestruturas viárias e equipamentos; (5) contribuir para o desenvolvimento do nível de infraestruturização geral; (6) contribuir com capacidade edificativa adequada para os patrimónios públicos de solos. Apenas com o cumprimento destes deveres, os proprietários adquiriam as faculdades de urbanizar, de lotear e de edificar. Em caso de incumprimento dos deveres impostos pela programação urbanística, a Administração poderia expropriar o prédio (pelo valor do solo não programado, portanto, pelo valor do solo rústico) ou reponderar a manutenção da programação nos termos aprovados, podendo, se necessário, excluir da programação os prédios cuja integração se tivesse tornado inviável (os quais, por essa via manteriam o estatuto de solos rústicos).

Por último, os proprietários dos *solos urbanizados* teriam, à luz do art.º 22 do Anteprojeto, o direito e o dever de edificar, se necessário precedendo a urbanização; de operar, quando necessário, a reestruturação e a renovação urbanas ou o preenchimento do tecido urbano; e de usar, preservar e reabilitar o edificado existente, através dos meios legalmente admitidos.

⁶⁰ Os proprietários teriam o direito e o dever de os utilizar de acordo com a sua natureza, traduzida na exploração da aptidão produtiva desses solos, bem como de conservar e valorizar os bens culturais naturais, ambientais, paisagísticos e de biodiversidade.

Caminho diferente tomou a Lei n.º 31/2014 [concretizado igualmente no RJIGT de 2015], que adotou uma classificação binária, dividindo o solo em duas classes: solo rústico e solo urbano [retomando a terminologia adotada pelo Código de Imposto Municipal sobre Imóveis]⁶¹.

Com efeito, nos termos do n.º 2, al. a) do art.º 10 do diploma, *solo rústico* é aquele que pela sua reconhecida aptidão se destine, nomeadamente ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, geológicos ou energéticos, bem assim aquele 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. Acrescenta o RJIGT, no seu art.º 71, que, para além de se destinar a certos usos em função da “*sua reconhecida aptidão*” para tal, é considerado uma classe residual já que nela se deve incluir o solo que, ainda que não dotado desta aptidão, “*não seja classificado como urbano*”.

Por seu turno, *solo urbano*, à luz da al. b) do mesmo artigo, é aquele que está *total ou parcialmente urbanizado ou edificado* e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação [e não já aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação]^{62 63}.

Como bem se conclui, desaparece da classe dos solos urbanos a categoria anterior de *solos urbanizáveis*, ainda que, esta não tenha constituído, na verdade, uma novidade uma vez que esta categoria já não estava prevista nem na anterior LBOTU nem na versão anterior do RJIGT que, respetivamente, integraram de forma expressa e desenvolveram o conceito de *programação da execução*: a classe de solo urbano já só integrava, por um lado, o *solo urbanizado* (portanto, o infraestruturado) e o *solo de*

⁶¹ Trata-se de um regime fechado, já que impede a criação por um instrumento de planeamento municipal de outras classes que não as mencionadas, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA e CLÁUDIO MONTEIRO, *Política de Solos ...*, *ob. cit.*, pp. 61-62.

⁶² Corresponde, de certa forma, ao *solo urbanizado* da anterior Lei.

⁶³ Apesar de pertencerem à classe dos solos urbanos somente aqueles que se encontram *total ou parcialmente urbanizados*, não quer dizer que basta que possuam estas características para serem considerados como tal. Assim, como bem decorre da lei, é necessário que cumulativamente o instrumento de gestão territorial o afete à urbanização e edificação. Não se compreenderia uma outra atitude da lei se considerarmos a forma como foi ao longo dos tempos a ocupação do nosso território foi feita. Exemplo disso foi o facto de os municípios terem fomentado uma infraestruturização de praticamente todo o seu território, o que, como se percebe, não há de significar que tenham de integrar todo esse solo infraestruturado na classe de solo urbano [as exigências da contenção dos perímetros urbanos constantes do próprio PNPOT e da legislação que vigora atualmente impossibilitam-no, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - Comentado*, Almedina, 2016, pp. 181-182.

urbanização programada ainda que, todavia, não fosse clara a diferença, nestes dois diplomas, entre o solo urbano com programação já aprovada [*solo de urbanização programada* propriamente dito - art.º 72, n.º 2, al. b) do anterior RJIGT] e aquele em que tal programação ainda não tinha acontecido [*solo cuja urbanização fosse possível programar* - art.º 73, n.º 4, al. b) da versão anterior do RJIGT].

Assim, o que efetivamente se altera é o facto de desaparecer da classe de solos urbanos, aqueles solos que, pese embora o plano lhes reconhecesse vocação para o processo de urbanização e edificação, ainda não tivessem sido objeto de programação. Sobre estes, a Comissão Legislativa entendeu que os mesmos deveriam integrar a classe de solo urbano, ainda que com um estatuto [de direitos e deveres] idêntico ao do solo rústico, afastando uma outra opção que era a de os remeter para a classe de solo rústico, onde posteriormente se transformavam em urbano com a aprovação da necessária programação. Esta solução é a mais conforme do ponto de vista da constitucionalidade da opção, visto que aquela que rejeitaram colocava em causa a reserva do plano em matéria de classificação dos solos [já que a sua reclassificação de solo rústico em urbano podia dar-se pela mera aprovação de um programa de execução]^{64 65}.

Percurso distinto tomou a Lei n.º 31/2014 [ainda que não de forma explícita], que considerou os solos que não foram objeto de programação como parte integrante da classe do solo rústico [enquanto não for objeto de programação], já que entendeu que apenas pertence à classe dos solos urbanos “*o solo total ou parcialmente urbanizado e edificado*”⁶⁶.

⁶⁴ FERNANDA PAULA OLIVEIRA e CLÁUDIO MONTEIRO, *Política de Solos ...*, *ob. cit.*, pp. 61-62.

⁶⁵ A previsão da anterior Lei de Bases e do RJIGT [este último, foi posteriormente completado em 2009 - Decreto Regulamentar 11/2009 - contudo, manteve a designação *solos urbanizáveis*] na prática não era muito distinta da opção legislativa que atualmente vigora já que o proprietário de um solo urbano desta categoria apenas adquiria o direito de nele construir com a aprovação do respetivo instrumento de programação pela Câmara Municipal [se não aderisse à programação corria o risco de vir a ser expropriado]. Ressalva-se o facto deste entendimento não ter sido devidamente compreendido e interiorizado pelos operadores urbanísticos, com a agravante de o facto do Código das Expropriações incluir estes solos sem programação [solos urbanizáveis] nos solos aptos para construção [art.º 25, n.º 2 da Lei 168/99], prescindindo da devida programação, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, AEDREL, 2ª Edição, 2015, pp. 98-99, nota 68.

⁶⁶ Ainda assim, no território, o solo urbanizável não irá desaparecer totalmente e casos haverá de prédios que embora não estejam ainda urbanizados e/u edificados, se integrem em conjuntos que o sejam parcialmente. E assim é em total respeito pela lei que alerta para a necessidade de garantir a coerência dos aglomerados urbanos existentes.

Como refere SOFIA GALVÃO⁶⁷, a *ratio* desta nova redação é a de impedir a classificação urbana dos solos que não tenham já em si uma “*pegada urbana*”, ou seja, solos virgens, desocupados e sem infraestruturas não poderão ser considerados como urbanos nem nenhum plano os pode considerar como tal.

Contudo, nada obsta a que haja aprovação do respetivo instrumento de gestão territorial e, que, por esta via, aquele solo se transforme em urbano⁶⁸. Ressalve-se apenas que esta solução não resulta, como se disse, da Lei de Bases, apenas é sugerida pela leitura das sucessivas propostas de alteração ao RJGT. Como referem FERNANDA PAULA OLIVEIRA e CLÁUDIO MONTEIRO⁶⁹, esta opção não resolve os problemas que provinham dos solos urbanizáveis [ao contrário do que se tencionava], uma vez que passa a fundar sobre *todo o solo rústico* expectativas [criadoras de especulação e pressão] de que poderá vir a ser designado para o processo urbano pela mera aprovação de um programa [ainda que enquadrado em instrumento de planeamento].

A discricionariedade a que aludimos na nota de rodapé 51, relativamente à recondução de um determinado solo a uma das classes prevista nos diplomas legais, é hoje mais reduzida em função da aprovação, no âmbito do RJGT de 1999, de um Decreto Regulamentar⁷⁰ que estabelece critérios uniformes que os municípios, em todo o território português, devem ter em conta para a classificação do seu solo.

Assim, na função de planeamento concretizada antes do novo Decreto Regulamentar n.º 15/2015, as Câmaras Municipais desfrutavam de total discricionariedade, cabendo-lhes não só proceder à recondução das várias parcelas de território à respetiva classe de uso prevista na lei, como igualmente estabelecer e precisar, com considerável autonomia, os critérios a ter em conta para este efeito. Com a entrada em vigor do novo Decreto Regulamentar, esbateu-se esta discricionariedade, uma vez que os critérios gerais a que os instrumentos de planeamento devem atender para classificar

⁶⁷ SOFIA GALVÃO, *Revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial - Tópicos de uma primeira leitura*, in *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2016, p. 26.

⁶⁸ Que, todavia, para precaver eventuais problemas de inconstitucionalidade, somente poderá ocorrer por via de um instrumento de planeamento [plano de urbanização e planos de pormenor] devidamente enquadrado por instrumentos contratuais, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA e CLÁUDIO MONTEIRO, *Política de Solos ...*, *ob. cit.*, p. 63.

⁶⁹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA e CLÁUDIO MONTEIRO, *Política de Solos ...*, *ob. cit.*, p. 64.

⁷⁰ Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio, substituído pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2015, com a aprovação no novo RJGT.

os solos [ou seja, o exercício de divisão entre solos rústicos e urbanos, delimitando, desta forma, os perímetros urbanos] estão previstos nesse mesmo diploma, representando, nesta medida, uma uniformidade das decisões vertidas nos instrumentos de planeamento dado que na origem dessa tarefa estará sempre o mesmo tipo de juízos^{71 72}.

Todavia, considerando que estamos diante meros critérios abstratos⁷³, as entidades planeadoras mantêm alguma discricionariedade que, além de assegurar a autonomia de que elas estão munidas [designadamente os municípios, cuja autonomia decorre da CRP], permite verdadeiramente uma conformação desta função à realidade local⁷⁴.

⁷¹ Já que os referidos critérios devem ser respeitados por todas as entidades com competência planificadora aquando da definição concreta da classificação dos seus solos.

⁷² FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico ...*, *ob. cit.*, p. 182.

⁷³ Exemplo disso é o facto de alguns deles usarem na sua terminologia conceitos indeterminados como *aptidão* e *incompatível*.

⁷⁴ Ressalve-se, por exemplo, o facto de alguns desses critérios destas entidades planeadoras indicarem para opções tomadas previamente por estas, mormente a definição do modelo de organização do sistema urbano municipal que a tarefa de classificação do solo visa executar. Assim, constatamos que o essencial desta opção continua a remeter-se para a entidade planificadora (designadamente para a sua conceção da ocupação territorial), somente fomentando, a identificação dos referidos decretos por via de diploma regulamentar, uma responsabilidade acrescida na fundamentação e motivação dos critérios que escolheu para a classificação do solo, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico ...*, *ob. cit.*, p. 182.

CAPÍTULO IV – A CLASSIFICAÇÃO DO SOLO

Tal como a qualificação, a classificação do solo é uma componente indispensável de um plano de zonamento, o qual divide um território em zonas, submetendo cada uma delas a determinadas regras, designadamente preceitos respeitantes ao seu uso.

A classificação do solo é, nas palavras de GONÇALO REINO PIRES⁷⁵, a “*decisão vinculativa para todas as entidades públicas e privadas pela qual, no âmbito de um procedimento de elaboração, revisão ou alteração de um Plano Municipal de Ordenamento do Território, a Administração determina o destino básico dos solos, através de delimitação em planta, afetando-os ao desempenho de funções urbanas ou rurais*⁷⁶ uma vez ponderados os objetivos e interesses de natureza pública previamente identificados e hierarquizados e ainda os interesses dos particulares”.

Como referimos *supra*, os instrumentos legais previstos no ordenamento português responsáveis por estabelecer o regime do uso do solo, como bem enunciam os arts.º 96, n.º 1, al. d) e 99, al. c) do RJIGT, são o plano diretor municipal e o plano de urbanização, respetivamente. Só assim se pode afirmar que esta tarefa não se reduz a uma simples delimitação da ocupação existente, apenas tendo por base o facto de estar ou não estar *total ou parcialmente urbanizado e/ou edificado*.

Considerando os objetivos da gestão territorial elencados no art.º 37 da Lei de Bases, importa afirmar que ao plano diretor municipal cabe a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial [art.º 43, n.º 3] enquanto que ao plano de urbanização a missão de estruturar a ocupação do solo [art.º 43, n.º 4]⁷⁷.

A função de classificação dos solos apresenta-se, assim, ramificada: por um lado, vinculada, designadamente porque a entidade planificadora está adstrita a reconduzir os seus solos a uma das duas classes [solo rústico e solo urbano] previstas legalmente⁷⁸ e

⁷⁵ GONÇALO REINO PIRES, *A classificação*, *ob. cit.*, p. 401.

⁷⁶ Diríamos agora *rústicas*.

⁷⁷ Considerando, ainda, os objetivos, objetos e conteúdos dos PDM e Planos de Urbanização densificados, respetivamente, nos arts.º 75, 95-97 e nos arts.º 98-100 do RJIGT.

⁷⁸ Estabelece-se um regime fechado no que às classes de solo diz respeito, à semelhança do que acontece em Espanha, permitindo o reconhecimento imediato dos solos que estão destinados a funções urbanas e os que não estão.

ainda porque os critérios que terá de observar para essa tarefa já se encontram previamente determinados em diploma regulamentar; por outro lado, esta função está envolta em alguma discricionariedade já que é assegurado à entidade planificadora um papel essencial na definição dos critérios base para a referida classificação, que são complementares àqueles que constam da lei⁷⁹.

Depois de definidos estes critérios, a entidade planificadora irá reconduzir, em concreto, as parcelas do seu território às respetivas classes de solo, tarefa essa que não é mais que uma concretização dos referidos critérios, mas, não deixa de envolver uma margem de discricionariedade material na medida em que os critérios, precisamente por se apresentarem abstratos, serão moldados tendo em conta as características próprias dos solos.

A exclusão da categoria de solo urbanizável, a que já aludimos *supra*, constituiu a alteração estrutural e de consequências mais vastas que o RJIGT trouxe. Como oportunamente referimos, o que esteve na sua base foi o objetivo [compreensível e aceitável] de redução do excesso de área comprometida com a expansão urbana.

Contudo, e sem prejuízo de uma referência mais extensiva *infra*, como alerta LUÍS SOARES⁸⁰, estando esta alteração a dar-se pela via administrativa, isto é, através da eliminação de forma automática de todas as áreas até então classificadas como *solo urbanizável*, poderá descompor o planeamento espacial de muitas áreas urbanas em processo de estruturação e, mais ainda, originará efeitos prejudiciais na gestão urbanística na próxima fase de vigência dos novos planos diretores municipais.

1. OS CRITÉRIOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DO SOLO RÚSTICO

Antes de mais e por força da nova redação legal, solo rústico será aquele, como já referimos, que, pela sua reconhecida aptidão, se destine a fins agrícolas, pecuários, ambientais, naturais, etc., por um lado, e que não esteja classificado como urbano, por outro lado [cfr. art.º 71, n.º 2, al. b) do RJIGT].

⁷⁹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico ...*, *ob. cit.*, p. 184.

⁸⁰ LUÍS BRUNO SOARES, *Sobre a execução dos PMOT, a propósito da revisão do RJIGT*, in *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2016, p. 146.

Os critérios para a classificação do solo como *rústico* encontram-se estabelecidos no n.º 2 art.º 6 do Decreto Regulamentar n.º 15/2015: (1) a reconhecida aptidão para aproveitamento agrícola, pecuário ou florestal; (2) a reconhecida potencialidade para a exploração de recursos geológicos e energéticos; (3) a conservação, valorização ou exploração de recursos e valores naturais, culturais ou paisagísticos, que justifiquem ou beneficiem de um estatuto de proteção, conservação ou valorização incompatível com o processo de urbanização e edificação; (4) a prevenção e minimização de riscos naturais ou antrópicos ou de outros fatores de perturbação ambiental, de segurança ou de saúde públicas, incompatíveis com a integração em solo urbano; (5) a afetação a espaços culturais, de turismo, de recreio ou de lazer que não seja classificado como solo urbano, ainda que ocupado por infraestruturas; (6) a localização de equipamentos, infraestruturas e sistemas indispensáveis à defesa nacional, segurança e proteção civil, incompatíveis com a integração em solo urbano; (7) a afetação a infraestruturas, equipamentos ou outros tipos de ocupação humana que não confirmem o estatuto de solo urbano; (8) a afetação a atividades industriais ligadas ao aproveitamento de produtos agrícolas, pecuários e florestais, ou à exploração de recursos geológicos e energéticos; e (9) os solos que não sejam classificados como solo urbano, ainda que não preencham nenhum dos critérios anteriores.

Destes critérios, constatamos que remetem na sua maioria, de forma cabal, para um juízo próprio da entidade planificadora, uma vez que é esta, a título de exemplo, a quem cabe definir se os solos têm ou não aptidão para os processos agrícolas ou florestais (primeiro critério), exceção feita apenas aos casos que decorram de um regime especial, de que é exemplo o da Reserva Agrícola Nacional.

2. OS CRITÉRIOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DO SOLO URBANO

Nos termos da lei, solo urbano será aquele que, como vimos, cumpra uma dupla exigência: esteja total ou parcialmente urbanizado ou edificado e se encontre afeto em plano territorial à urbanização e edificação [cfr. art.º 71, n.º 2, al. a) do RJIGT]⁸¹.

⁸¹ Crítico desta nova opção legislativa, ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, classifica este novo conceito de solo urbano como “conceito naturalístico” que deixa de refletir o que “deve ser” para integrar somente o que “é”. Acrescenta ainda que este conceito põe em causa propositadamente as funções de direção

No n.º 3 do art.º 7 do referido Decreto Regulamentar encontramos os critérios [cumulativos]⁸² de classificação de um solo como *urbano*: (1) a inserção no modelo de organização do sistema urbano municipal ou intermunicipal; (2) a existência de aglomerados de edifícios, população e atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação; (3) a 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; (4) a garantia de acesso da população residente aos equipamentos de utilização coletiva que satisfaçam as suas necessidades coletivas fundamentais; e (5) a necessidade de garantir a coerência dos aglomerados urbanos existentes e a contenção da fragmentação territorial.

Tal como nos solos rústicos, também nos critérios para classificar o solo como urbano se recorre a juízos e avaliações feitos pela própria entidade planificadora e às suas conceções relativamente ao desenvolvimento do sistema urbano por si a implementar.

intrínsecas ao conceito de planeamento uma vez que, por um lado, a reclassificação do solo, como veremos *infra*, deixa de ser uma decisão municipal para passar a ser uma “espécie de ato jurídico declarativo cujos efeitos se reconduzem à constatação da ocorrência de alterações do mundo real”, e, por outro lado, já não é o “plano que determina a alteração da realidade no sentido projetado mas antes a realidade que determina a alteração do plano”, já que apenas estarão afetos à urbanização e edificação os solos que já estiverem no plano urbanizados ou edificados. Conclui que é uma resposta inadequada do legislador, pese embora a sua concordância com as preocupações que estiveram na base do novo regime legal, visto que põe em causa, segundo o autor, a capacidade própria do plano para “introduzir ordem na realidade e para definir, prospectivamente, o sentido da sua evolução futura”, vide *O novo regime de execução dos planos territoriais: a alteração para além de alteração*, in *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2016, p. 178.

⁸² Esta norma veio dar resposta à dúvida que se levantou a propósito da al. a) do n.º 2 do art.º 71 do RJGT, nomeadamente a de apurar se o solo urbano correspondia somente ao que está total ou parcialmente urbanizado de facto ou se abrangeria também os espaços intersticiais ou carentes de colmatação urbana que, pese embora não estejam urbanizados ou edificados, estão definitiva e irreversivelmente destinados à finalidade urbana, mormente por via da sua localização em relação aos espaços urbanizados e edificados existentes.

3. A RECLASSIFICAÇÃO DO SOLO RÚSTICO EM SOLO URBANO⁸³

De acordo com a nova classificação introduzida pela Lei de Bases em 2014, a categoria de solo urbano reduz-se somente à parcela territorial total ou parcialmente urbanizada ou edificada e afeta em plano territorial à urbanização e edificação. *A contrario*, as parcelas remanescentes reconduzir-se-ão à categoria de solo rústico. Contudo, nada obsta a que o solo que inicialmente era classificado como rústico, venha a ser, posteriormente, alvo de uma reclassificação para solo urbano.

Importa, antes de mais, afirmar que esta alteração superveniente na classificação do solo assume um carácter excepcional, como bem demonstra o art.º 72, n.º 1 RJIGT. Esta excepcionalidade⁸⁴, que decorre do princípio da sustentabilidade territorial⁸⁵, destina-se aos planos em vigor, mas igualmente aos planos futuros, sendo aqui o solo urbano demarcado *ex novo*.

Com a atual redação da lei, é de antever que os futuros planos respeitem a missão de contenção edificatória que temos vindo a enunciar. Assim, a direção da lei caminha num sentido distinto daquela que tem sido a nossa realidade urbanística de expansão paulatina das áreas urbanas, possibilitando, desta forma, a edificabilidade e a consequente valorização da propriedade⁸⁶.

Atente-se que a redação do plano deve necessariamente respeitar a concreta realidade territorial, observando os investimentos já concretizados e considerando a presença de edifícios e infraestruturas. Desta forma, ao classificar como urbano o solo “*que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado*”, o futuro plano poderá redundar em edificabilidade muito superior à conjeturável e à indispensável. Como bem apontam JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁸⁷, isso irá forçosamente suceder

⁸³ Com isto não se quer dizer que a reclassificação apenas é possível de solo rústico para urbano. De facto, e em consonância com as orientações da atual política de solos, estabelece art.º 11 do Decreto Regulamentar que a reclassificação de solo urbano para solo rústico é possível a todo o tempo e sem quaisquer constrangimentos. Dúvidas se mantêm neste ponto quanto à omissão da lei relativamente ao instrumento de gestão territorial que pode operar tal reclassificação.

⁸⁴ De facto, são escassos os casos em que as demonstrações de sustentabilidade impostas pelo art.º 72, n.º 3 do novo RJIGT poderão ser admitidas como verosímeis.

⁸⁵ Neste sentido, CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *in A revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015: as novas regras de gestão territorial*, Revista Questões Atuais de Direito Local, número 6, AEDREL, abril/junho de 2015, p. 52.

⁸⁶ JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Classificação do Solo no Novo Quadro Legal*, Almedina, 2016, p. 23.

⁸⁷ CARVALHO, JORGE e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Classificação ...*, *ob. cit.*, p. 23.

naquelas áreas caracterizadas por uma ocupação fragmentada e dispersa, ou seja, na generalidade dos atuais territórios urbanos - nas *cidades alargadas*.

Destarte, a situação a que chegámos, pese embora cumpramos o propósito da lei e tomemos em linha de conta a contenção edificatória nela explanada, origina na maioria dos futuros planos uma edificabilidade bem acima da desencadeada pelos pendores demográficos, económicos e edificatórios, considerando, claro está, o enquadramento da realidade existente⁸⁸.

Assim, em coerência com a estratégia de organização do território, que assume como uma prioridade a racional e adequada circunscrição do solo urbano, a excecional reclassificação de solo rústico para solo urbano depende da verificação de exigências cumulativas, que constam do art.º 72 do RJIGT, em articulação com o art.º 8 do Decreto Regulamentar n.º 15/2015⁸⁹:

- 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 esta pretensão e a sua finalidade (demonstrado 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 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;

⁸⁸ A este propósito, o art.º 8, n.º 1 do Decreto Regulamentar 15/2015.

⁸⁹ JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Classificação ... ob. cit.*, pp. 24 e 25.

d. A aprovação (alteração ou revisão) de plano de pormenor com efeitos necessariamente registais^{90 91}, devidamente contratualizado quanto:

- aos encargos urbanísticos das operações;
- às condições de redistribuição de benefícios e encargos, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos;
- 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).

Contudo, para que um solo passe de rústico a urbano, será ainda necessário, para além do cumprimento dos requisitos anteriores, que esteja “*devidamente urbanizado e edificado*”. É por isto que o art.º 72, n.º 7 do RJGT determina que a “*alteração por adaptação, do plano diretor municipal ou do plano diretor intermunicipal* [justamente para operar a transformação do solo rústico nele reconhecido em solo urbano], *só deve ser realizada findo o prazo previsto no n.º 5* [de execução das obras de urbanização e de edificação] *e desde que executadas as operações urbanísticas previstas no plano, seguindo o procedimento referido no art.º 121*”.

Num plano distinto, já se torna difícil de aceitar a letra do n.º 8 [sendo até antinómico com o n.º 7], que determina que “*findo o prazo previsto para a execução do*

⁹⁰ Esta imposição explica-se em dois prismas: *planos*, uma vez que a sua natureza reguladora lhe possibilitará a modificação do plano municipal vigente [estamos diante uma reclassificação que só pode ter lugar por outro plano]; *registais*, dado que os reduzidos casos em que tal hipótese será admitida deverão refletir-se numa execução efetiva e não somente como um ato de valorização com fim especulatório da propriedade, *vide* JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *in Classificação ...*, *ob. cit.*, p. 25.

Contudo, esta solução que exige um **plano de pormenor com efeitos registais** não está em harmonia com o RJUE, já que indica como instrumento conveniente para a reclassificação o loteamento urbano. Aqueles, ao contrário deste, nunca serão titulados por um alvará, mas antes por uma certidão de aprovação. Nos casos em que não forem concluídas as obras de edificação previstas na operação de loteamento no prazo fixado para esse efeito determina o art.º 71, n.º 1, al. c) a caducidade dos loteamentos. Este prazo deve estar em consonância com o previsto no instrumento de programação da execução do plano territorial no caso a observar [não pode exceder os 10 anos - art.º 77, n.º 1, al g)]. Assim, ultrapassado este limite temporal, os lotes deixam de poder ser considerados como urbanos uma vez que neles já não será possível executar a obra de edificação mencionada na operação de loteamento, excluindo da declaração de caducidade os lotes para os quais haja sido aprovado pedido de licenciamento ou haja sido apresentada uma comunicação prévia, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo ...*, *ob. cit.*, pp. 101-102.

⁹¹ Por este facto, o plano diretor municipal perde a maior parte do conteúdo das funções de definição do modelo territorial, porquanto esse instrumento de planeamento deixa de ser competente para definir essa reclassificação. Daqui resulta que a modelação permanente da configuração territorial municipal passa a estar sujeita à aprovação de planos pormenor com efeitos registais ao invés da reponderação de opções estratégicas do próprio instrumento de planeamento municipal.

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”: o que ocorrerá é precisamente o oposto, já que o solo mantém a natureza de rústico, exceção feita apenas às “*faculdades urbanísticas adquiridas mediante título urbanístico, nos termos da lei*”. Por certo, não é suficiente a mera previsão em plano que os solos têm como finalidade a edificação e urbanização para que sejam considerados como urbanos, havendo ainda a necessidade de que o mesmo se encontre já infraestruturado e edificado. Efetivamente, só com a observância da programação se produzirá a reclassificação. Daqui resulta que o não cumprimento do prazo não determina a caducidade⁹² da classificação do solo como urbano, mas antes a caducidade da previsão da reclassificação, ou por outra, a caducidade da previsão do plano de pormenor onde constava aquela classificação⁹³.

Tendo em conta que podem ter sido atribuídas faculdades urbanísticas por título urbanístico, permanecendo a área parcialmente urbanizada ou edificada, deve a câmara municipal encetar o procedimento para alteração ou revisão do plano de pormenor no prazo de 60 dias com o intuito de assegurar a coerência territorial, tal qual determina o n.º 9 do art.º 72 do RJIGT⁹⁴ 95.

A existência de solos urbanizáveis trazia consigo uma especulação associada que não é impedida com a atual classificação dos solos [porquanto as expectativas que eram responsáveis por criar pressão e especulação nas parcelas territoriais, passam agora a recair sobre todo o solo rústico], dado que poderá, como vimos, sofrer um processo de reclassificação, passando a considerar-se urbano com a mera aprovação de um

⁹² E neste ponto, alerta e bem FERNANDA PAULA OLIVEIRA, que não podemos considerar esta caducidade como automática sob pena de deitarmos “por terra” a regra que há muito era respeitada pela doutrina e jurisprudência, segundo a qual, no Direito do Urbanismo, a caducidade requer uma declaração administrativa para operar. Mas vamos mais longe: a opção legislativa de atribuir a automaticidade à caducidade põe em causa a prossecução do interesse público e cria inúmeras incertezas jurídicas [mais do que aquelas que certamente previa evitar], *vide Algumas questões relativas aos programas enquanto instrumentos de gestão territorial, in O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2016, p. 102.

⁹³ Neste sentido, ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, que questiona ainda como pode subsistir o plano sem o regime do uso dos solos em que assentou, *vide O novo regime ...*, *ob. cit.*, p. 179.

⁹⁴ JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Classificação ...*, *ob. cit.*, p. 26

⁹⁵ Contudo, esta norma deixa duas questões sem resposta. Pode o município reclassificar novamente o solo como urbano? Pode o Município estender o prazo de execução das operações urbanísticas que o plano prevê?

instrumento de planeamento. Contudo, há que ressaltar que este processo de alteração da classificação acarreta, por certo, uma intervenção no espaço urbano que demonstre exequibilidade do ponto de vista económico-financeiro. Assim, só desenvolvendo todo o procedimento complexo que a urbanização implica, os proprietários das parcelas territoriais adquirirão o direito urbanístico em questão, com a devida assunção dos encargos que acarretam, sendo excluída qualquer expectativa assente em mais-valias injustificadas que resultariam da mera classificação como urbanizável do solo em questão⁹⁶.

Portanto, esta solução visa impedir que pelo facto de o plano estabelecer uma virtualidade edificativa ou de urbanização, se atribua ao proprietário uma renda monopolista que nada investe para a obter ficando, esta renda, dependente daquele difícil processo produtivo - a este propósito, dizemos, estamos perante uma *aquisição gradual de faculdades urbanísticas*.

A aquisição gradual das faculdades [direitos] ligadas aos vários solos em função do cumprimento dos respetivos deveres, será um princípio em que assentará a parte dos Direitos e Deveres dos Sujeitos na Lei do Solo. Este instituto, previsto no art.º 15 da Lei de Bases, merece maior aceitação tendo em conta que o nosso sistema passa sucessivamente da categoria do solo não programado e deste para o urbanizado, e como requisito para essa passagem haverá que cumprir diversos ónus e deveres urbanísticos e por etapas, conforme sugere FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁹⁷: (i) solo não urbanizado; (ii) solo com licença de urbanização (para realização de obras de urbanização e loteamento urbano); (iii) solo urbanizado (infraestruturado e efetivamente lotado); (iv) solo urbanizado com licença de obras (para edificação); e (v) solo urbanizado edificado.

Isto não obsta a que o seu funcionamento tenha por base a opção do legislador, contudo, importa assinalar que, por um lado, no art.º 15 da Lei de Bases não são convenientemente explanadas as etapas de aquisição gradual dos direitos ou faculdades [parece que constam do art.º 13, n.º 3, que enuncia os direitos dos proprietários do solo

⁹⁶ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - O Decreto-Lei 136/2014, de 9 de Setembro*, Almedina, 2014, p. 43.

⁹⁷ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo ...*, ob. cit., p. 104.

urbano] e, por outro lado, não são devidamente esclarecidos os deveres que devem ser observados sucessivamente para a aquisição paulatina das referidas faculdades⁹⁸.

Como solução para esta pouca clareza legislativa, defenderam JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁹⁹, e que partilhamos, que o legislador deveria ter optado pela manutenção do que estava estabelecido no Anteprojeto da Lei de Bases, designadamente no seu art.º 23, que refere que a classificação e a qualificação do solo como urbano não conferem por si só direitos patrimoniais privados ao proprietário do solo. Como bem refere a autora, a supressão deste preceito acaba por pôr em causa o próprio desígnio da aquisição gradual das faculdades urbanísticas, dificuldade acrescida se tivermos ainda em conta o estabelecido no n.º 2 do art.º 15, que determina que a inexistência das faculdades urbanísticas referidas no número anterior não prejudica o disposto na lei em matéria de justa indemnização devida por expropriação. Contudo, as normas do Código das Expropriações indiciam que o valor dos solos depende, não do cumprimento dos ónus e encargos urbanísticos por parte dos proprietários, mas sim do que determina o plano, pelo que, neste contexto legislativo, o preceituado no art.º 15 da Lei de Bases [que diz respeito à aquisição gradual de faculdades urbanísticas], pode ser totalmente transgredido. A isto acresce o facto de a Lei de Bases, no seu art.º 71, n.º 2, fazer sujeitar o valor do solo urbano *do aproveitamento ou edificabilidade concreta estabelecidos pelo plano aplicável*.

Deve, pois, proceder-se a uma harmonização destes dois documentos legislativos no que à avaliação do solo diz respeito, uma vez que a avaliação para efeitos de expropriação não pode estar dissociada daquela que é feita para efeitos de execução dos planos, caso contrário estaríamos a recompensar o proprietário que, não observando os seus deveres urbanísticos, fosse expropriado.

Feito este importante parênteses, importa ainda acrescentar que a reclassificação de solo rústico para urbano deve ser feita preferencialmente nos solos total ou parcialmente urbanizados ou edificados, preterindo-se as áreas do solo rústico onde não existe qualquer infraestrutura. Só não será assim se estas áreas se revelarem desajustadas

⁹⁸ FERNANDA PAULA OLIVEIRA entende que poderão ser aqueles a que o art.º 14, n.º 2 faz referência, mas este, contudo, apenas prevê os deveres dos proprietários dos solos urbanos.

⁹⁹ JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Classificação ...*, *ob. cit.*, p. 54.

do ponto de vista da ocupação e estruturação do território, mormente no tocante à sua localização.

Haverá ainda a possibilidade, conforme introduz FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹⁰⁰, de se proceder à reclassificação de solo rústico para solo urbano sem haver necessidade de obedecer ao procedimento previsto no art.º 72 do RJIGT. Falamos, pois, daquelas situações em que estamos diante uma simples adequação do perímetro urbano à concreta realidade local, podendo dar-se, *in casu*, a reclassificação por via da elaboração de um plano de urbanização¹⁰¹.

¹⁰⁰ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico ...*, *ob. cit.*, p. 193.

¹⁰¹ Nos termos do art.º 99, al. d) do RJIGT, este instrumento procede “à adequação do perímetro urbano definido no plano diretor municipal ou no plano diretor intermunicipal, em função do zonamento e da conceção geral da organização urbana definidos [...]”.

CAPÍTULO V – A QUALIFICAÇÃO DO SOLO

Terminada a tarefa de classificação do solo, que delimitou o perímetro urbano, os planos terão ainda que promover a sua qualificação, que consiste, segundo o direito vigente, na determinação do conteúdo do seu aproveitamento, por referência às potencialidades de desenvolvimento do território, fixando os respetivos usos dominantes e, quando admissível, a edificabilidade.

GONÇALO REINO PIRES¹⁰² define esta tarefa de planeamento urbanístico como “*a decisão vinculativa para todas as entidades públicas e privadas pela qual, no âmbito de um procedimento de elaboração, revisão ou alteração de um PMOT, a Administração determina a utilização dominante dos solos em função da classe em que os mesmos se inserem e define, em regulamento, os regimes dos usos compatíveis com a utilização dominante e da edificabilidade do solo através de parâmetros, índices ou indicadores urbanísticos aplicáveis a cada categoria ou subcategoria de espaços, cujo âmbito territorial é delimitado em planta, ou através da direta delimitação em planta da disciplina concreta pretendida, uma vez ponderados os objetivos e interesses de natureza pública previamente identificados e hierarquizados e ainda os interesses dos particulares*”.

A qualificação processa-se, assim, por meio da delimitação, dentro de cada classe, de *categorias* de uso do solo tendo em consideração o seu *uso dominante*. No RJIGT, o legislador optou apenas por identificar aquelas que integram a classe de solo rústico [cfr. art.º 74, n.º 3], remetendo para o Decreto Regulamentar n.º 15/2015 a idêntica determinação das categorias que podem ser reconduzidas aos solos urbanos¹⁰³.

O RJIGT, no seu art.º 74, n.º 1, é perentório ao afirmar que as categorias [funcionais] devem ser definidas por referência ao *uso dominante*¹⁰⁴ nelas permitido, o que, como regra, rejeita categorias reservadas para usos exclusivos.

Admite-se, dentro de cada categoria, além do *uso dominante*, os chamados *usos complementares ou acessórios e utilizações ou usos compatíveis*, resultando na admissão

¹⁰² GONÇALO REINO PIRES, *A classificação ...*, *ob. cit.*, pp. 401-402.

¹⁰³ O RJIGT ficou-se pela constatação da sua integração em categorias que conferem a suscetibilidade de urbanização ou de edificação [cfr. art.º 74, n.º 2].

¹⁰⁴ O qual corresponde ao tipo prevalecte de uso do solo conferido pelo plano, fundado na consideração de recursos, valores, funções e atividades existentes e na ponderação estratégica dos interesses públicos confluentes no território municipal, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico ...*, *ob. cit.*, p. 194.

dos *usos mistos*, havendo, contudo, a exigência de se precisar para cada categoria um determinado *uso dominante*.

Os *usos dominantes*, como o próprio nome indica, são usos que constituem a vocação preferencial de utilização do solo em cada categoria de espaços tida em consideração; os *usos complementares* serão aqueles que não se encontram incorporados nos dominantes, mas cuja presença contribui para a sua valorização ou o seu reforço [v.g. o turismo no espaço rural, relativamente às categorias que integram o solo rústico]; e, por fim, *usos compatíveis* serão aqueles que, embora não estejam necessariamente ligados com os dominantes, com estes coabitam se se cumprirem os requisitos que assegurem essa compatibilização^{105 106}.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹⁰⁷ chama a atenção para o facto de o conceito de *dominância* aqui não dever ser entendido de maneira puramente quantitativa [isto é, calculável em área de construção ou percentagem de área destinada a esse fim], mas antes de forma qualitativa [aludindo-se, nomeadamente, à expressão económica da atividade em apreço e, particularmente, ao seu impacto ao nível social, ambiental e económico na zona de intervenção]. Se assumíssemos o oposto [isto é, se considerássemos que a utilização dominante requerida pela lei significa uma *percentagem da área afeta à mesma*], como bem explicita a autora, poderia originar a vinculação a critérios incoerentes de uso, ocupação e transformação do solo.

JORGE CARVALHO¹⁰⁸ acrescenta que esta tarefa de qualificação dos solos caracterizada pela lei, como aquela a que corresponde a enunciação dos *usos dominantes* que neles se admite, assume como propósito capital a substituição do tradicional *zonamento monofuncionalista* por um *zonamento plurifuncionalista* das distintas áreas do território municipal, com o intuito de garantir “*uma coexistência harmoniosa das funções*”. Só assim será possível dar cumprimento ao princípio da *mistura de usos compatíveis*¹⁰⁹, que assume o importante papel de promoção de uma *mistura de distintos usos*, otimizando, desta forma, a localização de atividades de distinta natureza.

¹⁰⁵ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico ...*, ob. cit., pp. 193-194.

¹⁰⁶ A título de exemplo, veja-se o art.º 17 do Plano Diretor Municipal de Anadia, Aviso n.º 9333/2015 - Diário da República n.º 163/2015, Série II de 2015-08-21.

¹⁰⁷ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico ...*, ob. cit., p. 194.

¹⁰⁸ JORGE CARVALHO, *Ordenar a Cidade*, Quarteto, 2003, pp. 209-212 e 307 e ss.

¹⁰⁹ Que se apresenta no sentido contrário ao princípio da *separação de usos incompatíveis*, que mais não é que uma referência às utilizações territoriais que se lesam reciprocamente, assumindo, aqui, a necessidade

Adotamos, pois, a posição de uma certa doutrina que entende que as categorias de uso do solo identificam áreas territoriais que ficam subordinadas a um “*uso dominante, o qual dá a denominação à classe*”, que deverá merecer fundada atenção no plano de gestão territorial, havendo, contudo, a possibilidade, de acordo com o referido princípio, de “*ser toleradas ou mesmo estimuladas as atividades complementares ou paralelas, que de modo algum contribuam para desenvolver e valorizar o sistema*”, como sejam aquelas que diferenciam a paisagem e estruturam o meio sem nunca o pôr em causa [bem pelo contrário, visto que garantem melhores níveis de desenvolvimento e de estabilidade ao uso dominante], dentro de um território de classe de uso urbano, ou de classe de uso florestal ou agrícola¹¹⁰.

Em sentido oposto, devemos rejeitar a posição que entende que o *uso dominante* de cada categoria de espaço reconhecida num plano diretor municipal, passa pela afetação a esse uso de uma percentagem da área total de cada unidade predial incluída nessa categoria. Destarte, considerando a escala a que este plano é realizado e os seus objetivos essenciais [mormente o de definir o arquétipo de uma estrutura espacial do território municipal, constituindo, em traços muito gerais, aquilo que será a estratégia de desenvolvimento e ordenamento local a prosseguir], este instrumento planeador desvaloriza, em toda a sua regulamentação, a situação fundiária da respetiva área de intervenção, distinguindo-se, neste âmbito, dos planos de pormenor, estes sim responsáveis por proceder a uma concreta e pormenorizada definição da situação fundiária da área de intervenção, tendo, sobre ela, poder de intervenção e de transformação¹¹¹.

Em conclusão, entendemos que, apesar de ser um critério que torna mais acessível [ou mais conveniente] a gestão urbanística, a consideração, parcela a parcela,

de o plano ter em linha de conta todas as consequências, nomeadamente ao nível ambiental, os tipos e as modalidades de utilização por ele definidos.

¹¹⁰ MANUEL COSTA LOBO, SIDÓNIO COSTA PARDAL, PAULO CORREIA e MARGARIDA SOUSA LOBO, *Normas Urbanísticas*, Vol. I, 2.^a Edição, Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Universidade Técnica de Lisboa, 1996, pp. 181-182.

¹¹¹ Acrescentando, os planos diretores municipais somente procedem ao *zonamento* do espaço considerando a respetiva classificação e qualificação dos solos sem, todavia, apreciar a concreta situação fundiária que se verifica. Neste sentido, os arts.º 95 e 96 do RJIGT que determinam que a matéria alvo de regulação por estes planos é integrada pela *caraterização económica, social e biofísica*, pela *referenciação espacial dos usos e das atividades*, pela *identificação das áreas e a definição de estratégias de localização*, distribuição e desenvolvimento das *atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços*, pela *definição de estratégias para o espaço rural*, pela *definição de programas na área habitacional* e pela *especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em planos de urbanização e planos de pormenor*.

do cumprimento do uso dominante através da subordinação a este uso de uma percentagem do solo, aparece, desta forma, como inapropriada do instrumento de gestão aqui referido.

1. OS CRITÉRIOS PARA A QUALIFICAÇÃO DO SOLO RÚSTICO

O Decreto Regulamentar n.º 15/2015, para além de definir os critérios para a qualificação dos solos, identifica as várias categorias de uso do solo¹¹² por referência ao uso dominante, apresentando, ainda, o respetivo conteúdo que o regulamenta.

Começamos pelo *solo rústico*. Consideram-se nele dominantes as funções agrícola, pecuária e florestal; de exploração de recursos energéticos e geológicos; de produção de energias renováveis; de conservação de recursos e valores naturais, ambientais, florestais, culturais e paisagísticos, e, ainda, outras que se mostrem compatíveis com o estatuto de solo rural.

Considerando esta panóplia de funções, é possível observar, recorrendo também ao art.º 17, as seguintes categorias de solo rústico: *espaços agrícolas* [art.º 18]; *espaços florestais* [art.º 19]; *espaços de exploração de recursos energéticos e geológicos* [art.º 20]; *espaços de atividades industriais* diretamente ligadas ao aproveitamento de produtos agrícolas, pecuários, florestais e geológicos [art.º 22]; e *espaços naturais e paisagísticos* [art.º 21]. O legislador permite, além disto, que os instrumentos de planeamento determinem outras categorias de solos rústicos, são elas: os *aglomerados rurais* [art.º 23, n.º 2, al. d)]; as *áreas de edificação dispersa* [al. e)]; os *espaços culturais* [áreas de património histórico, arquitetónico, arqueológico e paisagístico que devem ser protegidos, conservados e valorizados - al. a)]; os *espaços de ocupação turística* [áreas cuja utilização dominante é a atividade turística, nas formas e tipologias admitidas em solo rural e de acordo com as orientações dos programas regionais - al. b)]; e, por fim, os *espaços destinados a equipamentos, infraestruturas e outras estruturas* ou ocupações compatíveis com o estatuto de solo rústico que justifiquem a constituição de uma categoria ou subcategoria de solo com um regime de uso próprio [al. c)].

¹¹² Ainda que aqui sobressaiam as referentes ao solo urbano porque, como já dissemos, as do solo rústico encontram previsão expressa no RJIGT, pese embora o Decreto Regulamentar n.º 15/2015 as concretize.

2. OS CRITÉRIOS PARA A QUALIFICAÇÃO DO SOLO URBANO

No que ao *solo urbano* diz respeito, ele compreende as seguintes categorias funcionais [cfr. art.º 25]: os *espaços centrais* [abrange áreas urbanas de usos mistos e desempenha, pelas suas características, funções de centralidade para o aglomerado urbano, com concentração de atividades terciárias e funções residenciais]; os *espaços habitacionais* [destinados preferencialmente a funções habitacionais, admitindo outras utilizações compatíveis com o uso dominante]; os *espaços das atividades económicas* [reservados preferencialmente ao acolhimento de atividades económicas com especiais necessidades de afetação e organização do espaço urbano]; os *espaços verdes* [desempenhando funções de equilíbrio ambiental, de valorização paisagística e de acolhimento de atividades ao ar livre de recreio, lazer, desporto e cultura, coincidindo no todo ou em parte com a estrutura ecológica municipal]; os *espaços de uso especial* [destinados a equipamentos ou infraestruturas estruturantes ou a outros usos específicos, designadamente de recreio, turismo e lazer]; e os *espaços de baixa densidade*¹¹³ [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 prevalecentes 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 infraestruturacão com recurso a soluções apropriadas].

¹¹³ Apesar de nem a Lei de Bases nem o RJGT se pronunciarem sobre a questão de como deve ser feita a ordenação ou classificação da ocupação fragmentada e dispersa que existe, o Decreto Regulamentar n.º 15/2015 acaba por dar alguns indícios, ao estabelecer que as áreas “com características híbridas, de uma ocupação rural”, tanto podem integrar a classe de solo urbano - na categoria de Espaços de Baixa Densidade - como a classe de solo rústico - na categoria de áreas de edificação dispersa [cfr. arts.º 25, n.º 1, al. e) e 23, n.º 2, al. e), respetivamente]. Qualquer que seja a opção, há, contudo, consequências distintas em matéria de regime de uso aplicável, desde logo o facto de na primeira se admitirem operações de loteamento e na segunda estarem, por regra, impedidas. Todavia, como alertam JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, se se tratar de um espaço urbano de baixa densidade não podemos estar à espera que se encontre cumprido o critério do art.º 7, n.º 2, al. c) do Decreto Regulamentar - “existência de infraestruturas urbanas e de prestação de serviços associados [...]” - uma vez que, justamente por se tratarem de áreas *periurbanas*, o referido diploma exige que nestes casos seja definido um regime de uso do solo que preserve o seu ordenamento, numa *ótica de sustentabilidade e flexibilidade de utilização*, assim como a “sua infraestruturacão com recurso a soluções apropriadas”, vide, *Classificação ...*, ob. cit., p. 13.

3. BREVE CONCLUSÃO SOBRE OS CRITÉRIOS PARA A QUALIFICAÇÃO DO SOLO

A determinação dos critérios para a tarefa de qualificação uniforme dos solos rústicos e urbanos aplicáveis a todo o território nacional exige a aprovação de um diploma regulamentar.

Até 2009, altura em que foi aprovado o primeiro Decreto Regulamentar, os municípios gozavam de total discricionariedade para a identificação das categorias a integrar no solo urbano [relembre-se que as que dizem respeito ao solo rural foram expressamente identificadas na versão inicial do RJIGT], pelo que podiam instituir as categorias de solo que mais se ajustassem à zona de intervenção do respetivo plano. Contudo, tal discricionariedade era visível também na qualificação dos [já “extintos”] solos rurais uma vez que, na falta da referida regulamentação complementar, era aos municípios quem competia a definição dos critérios para a qualificação.

O Decreto Regulamentar n.º 11/2009 [a que se seguiu o já mencionado Decreto Regulamentar n.º 15/2015] veio instituir critérios para a qualificação [já os havia para a classificação], isto é, para a fixação do uso dominante a que podem ser afetos quer os solos rústicos quer os solos urbanos.

Os critérios específicos para a qualificação do solo rústico encontram previsão no art.º 16 do Decreto Regulamentar n.º 15/2015 enquanto que os critérios específicos para a qualificação do solo como urbano constam do art.º 24 do referido diploma.

Facilmente se conclui, como bem denota FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹¹⁴, num breve excursus sobre esses critérios, que o legislador quis prever autênticos princípios jurídicos de planeamento territorial: (i) o *princípio da compatibilidade dos usos* [assegurando a desagregação de usos incompatíveis e beneficiando a coexistência de usos compatíveis e complementares, a multifuncionalidade e a integração e flexibilidade de utilizações apropriadas a cada uso do solo, colaborando para uma maior diversidade e sustentabilidade do território]; (ii) o *princípio da preferência de usos* [salvaguardando a preferência de usos imprescindíveis que, pela sua natureza, não possam ter outra localização]; (iii) o *princípio da estabilidade* [prevendo critérios de qualificação do solo que revelem um referencial constante no período em que vigora o instrumento de gestão territorial]; e, (iv) o *princípio da graduação* [garantindo que, nas áreas onde conflua

¹¹⁴ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico ...*, ob. cit., p. 198.

interesses públicos que sejam entre si incompatíveis, seja dada preferência aqueles cuja prossecução determine o mais conveniente uso do solo, considerando, para o efeito, critérios ambientais, culturais, económicos, sociais e paisagísticos, salvaguardando, todavia, os interesses relacionados com a defesa nacional, a segurança, a saúde pública, a proteção civil e a prevenção e minimização de riscos, aos quais deverá ser dada prioridade].

Assim, no atual quadro legislativo, conhecem previsão legal as categorias de uso do solo e, bem assim, os critérios a relevar para a recondução das parcelas territoriais às referidas categorias. Não se nega, contudo, que alguns destes critérios se encontram redigidos de forma bastante aberta [veja-se a este propósito, a utilização recorrente de conceitos indeterminados] pelo que caberá à entidade planificadora “estancar tal discricionarietà”.

Em suma, o processo de qualificação do solo compreende dois importantes momentos. O primeiro tem que ver com a determinação, seja através da lei ou através de decreto regulamentar, das categorias do uso do solo e com a identificação dos critérios que servem de base ao processo de recondução dos solos às categorias devidamente previstas, como aliás vimos anteriormente. Segue-se o segundo momento de qualificação, responsável por reconduzir as concretas parcelas do nosso território às categorias determinadas, isto é, à aplicação àquelas parcelas territoriais das categorias formuladas pela lei e por esta definidas com a colaboração complementar da entidade planeadora que, como já dissemos, embora seja uma tarefa que pressupõe o uso de poderes discricionários, encontra-se vinculada pela definição que é previamente efetuada.

Chegados aqui impõe-se uma questão: esta limitação [da prévia definição das respetivas categorias, que estabelece que apenas podem ser a ela reconduzidos os solos que tenham essas características referenciais da correspondente categoria] vale em sentido contrário, ou seja, se um determinado solo possuir as características de uma certa categoria, deverá ser necessariamente objeto de recondução?

A resposta mais adequada, que de resto é subscrita por FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹¹⁵, aponta no sentido da não aceitação desta recondução, pese embora o exercício da discricionarietà de planeamento pressuponha a criação de diretivas de

¹¹⁵ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico ...*, ob. cit., p. 199.

discricionariedade ou de normas de aplicação condicionada [que estabelece, em traços exemplificativos, que se um município classificar ou qualificar o solo de uma determinada maneira, terá, relativamente a um solo com semelhantes características, de efetuar igual classificação ou qualificação]. Neste sentido, para fundamentar a nossa posição há a considerar o facto de a diferenciação de solos com as mesmas características ou semelhantes constituir uma particularidade da tarefa de planeamento, conquanto essa diferenciação tenha um fundamento lógico e plausível. Assim, ainda que um determinado solo possua as características típicas de uma certa categoria de espaço, nada obsta que o mesmo seja reconduzido a outra que seja igualmente adequada, desde que essa opção seja clara e corretamente fundamentada.

Tanto a lei como o decreto regulamentar, responsáveis por estabelecer os critérios uniformes para as tarefas de classificação e qualificação do solo, pressupõem a existência de categorias de uso do solo que são reconduzíveis às classes de solo urbano ou rústico, que são distinguíveis entre si. Contudo, como podemos estar diante parcelas de território caracterizadas pelo uso dominante a que podem ser reservadas, e pressupondo que existem certos usos que podem suceder quer em solo urbano quer em solo rural, é admissível o instrumento de gestão territorial identificar um *tertium genus* de categorias, em que o uso dominante tanto pode ter lugar em solo urbano como em solo rústico [são, por isso, comuns às duas classes de solos] - a título de exemplo, isto acontece com a categoria de solo destinado a equipamento ou com as áreas verdes de enquadramento e, numa outra vertente, com a estrutura ecológica municipal.

Uma última nota apenas para referir que no âmbito da qualificação, onde são estabelecidas variadas categorias de solos a que corresponderão diferentes zonas, são permitidas subcategorias de solos, que se mostrem convenientes à estratégia de desenvolvimento e ao modelo de organização do espaço do território municipal que, contudo, devem ser caracterizadas pela identidade do destino de todas as áreas que a incluem¹¹⁶.

¹¹⁶ Assim, por exemplo, a categoria de espaço agrícola pode prever subcategorias diferenciadas, consoante o tipo de agricultura [se tradicional ou intensiva], que podem compreender diferentes problemas.

CAPÍTULO VI – OS PLANOS ATUALMENTE EM VIGOR

1. O REGIME TRANSITÓRIO DA LEI N.º 31/2014 RELATIVAMENTE ÀS REGRAS DE APLICAÇÃO DA NOVA CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO SOLO

A regra geral de aplicação das novas regras de classificação e qualificação do solo constam da norma transitória definida no art.º 82, n.º 2 da Lei de Bases, por remissão do art.º 199, n.º 1 do RJGT, nos termos da qual as mesmas se aplicarão aos procedimentos de planeamento territorial que se iniciem depois da entrada em vigor da referida Lei, ou seja, cuja deliberação de início de procedimento tenha sido tomada pela câmara municipal após 29 de julho de 2014 [cfr. primeira parte do art.º 82, n.º 2 da Lei de Bases].

Por seu turno, aos procedimentos de planeamento territorial que a 29 de Julho ainda estejam por concluir [portanto, em curso], o legislador entendeu que deverão adotar as novas regras de classificação e qualificação, sendo considerado solo urbano, como já referimos, apenas aquele que se encontra total ou parcialmente urbanizado e edificado [art.º 10, n.º 2, al. b) Lei de Bases], se o procedimento do planeamento não estiver terminado dentro de um ano a contar da entrada em vigor desta lei [cfr. segunda parte do art.º 82, n.º 2 da Lei de Bases]¹¹⁷.

Neste âmbito, e como alerta FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹¹⁸, compete aos municípios fazer um juízo sério sobre se o prazo de um ano será suficiente para que o procedimento de planeamento que tem em curso esteja concluído. Assim, pode suceder uma de duas situações: se o procedimento se encontrar em fase avançada, o município poderá [e deverá] concluir o procedimento dentro desse ano, não tendo que respeitar o novo regime de classificação e qualificação do solo; se, ao invés, o procedimento ainda se encontrar numa fase embrionária, sendo improvável que termine no prazo de um ano, deverá o município, de forma prudente e cautelosa, optar por começar a trabalhar

¹¹⁷ Por outras palavras, estamos diante uma opção legislativa que visa aplicar o regime constante da nova Lei aos instrumentos de gestão territorial que venham a ser aprovados já na sua vigência, pese embora o procedimento da respetiva elaboração se tenha iniciado antes desse momento.

¹¹⁸ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Questões Atuais - O regime transitório da Lei 31/2014, de 30 de maio*, Revista Questões Atuais de Direito Local, número 3, AEDREL, julho/setembro de 2014, p. 141.

obedecendo ao novo regime de classificação e qualificação dos solos, evitando desperdiçar tempo e recursos em vão.

A redação legal refere-se aos procedimentos que se encontrem pendentes um ano após a publicação da lei, pelo que apenas caem fora da exigência de adoção da nova classificação e qualificação do solo os instrumentos de gestão territorial que até lá sejam publicados. Contudo, e numa visão mais moderada sobre aquilo que é a realidade prática dos instrumentos de gestão, devemos admitir que na situação de o plano ter sido aprovado em assembleia municipal dentro desse prazo - momento esse que é constitutivo desse procedimento [em que se define verdadeiramente o seu conteúdo], restando apenas o cumprimento das fases seguintes de publicação, que apenas têm que ver com os efeitos do plano e em nada beliscam o conteúdo que já está determinado - não lhe deve ser exigido que respeite o novo regime legal. Já não será assim se a falta de publicação nesse prazo for da inteira responsabilidade do próprio município. Será diferente o caso em que o plano municipal ou intermunicipal esteja dependente do aval do Governo [cfr. art.º 51 Lei de Bases], que aceitará ou não a revogação ou alteração dos instrumentos de gestão territorial, razão pela qual a decisão municipal, não tem, a este respeito, carácter definitivo¹¹⁹.

Assim, todos os municípios que conseguiram terminar os seus processos de revisão dentro do mencionado prazo de um ano, puderam manter nos seus planos municipais a categoria de “solo urbanizável” [ainda que na configuração de solo que se destina à expansão urbana, mas cuja urbanização tem de ser precedida de prévia programação - cfr. art.º 22, n.º 1, al. b) do Decreto Regulamentar n.º 11/2009 - ficando os proprietários desses solos sujeitos ao regime que consta neste Decreto Regulamentar para os poderem ocupar]. Mas mais do que isso: nada impede que esses municípios programem os respetivos planos municipais que integram o “solo urbanizável”, pelo que não têm de aguardar pela sua obrigatoria e futura revisão.

É justamente o caso do município da Mealhada, cujo plano diretor municipal foi publicado no dia 20 de abril de 2015¹²⁰, que prevê as seguintes categorias de solo [cfr. art.º 7]:

¹¹⁹ Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, vide *Questões Atuais - O regime transitório da Lei 31/2014, de 30 de Maio*, Revista *Questões Atuais de Direito Local*, número 3, *ob. cit.*, p. 141.

¹²⁰ Aviso 4234/2015 do Diário da República, II Série, n.º 76.

- *Solo Rural*, aquele para o qual é reconhecida vocação para as atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como o que integra os espaços naturais de proteção ou de lazer, ou seja, ocupado por infraestruturas que não lhe confirmam o estatuto de solo urbano;
- *Solo Urbano*, aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados **ou cuja urbanização seja programada**, constituindo no seu todo o perímetro urbano.

Nos casos dos municípios que não conseguiram aprovar o plano dentro daquele prazo ou se se tratasse de um instrumento de gestão territorial cujo procedimento tenha tido o seu início após a entrada em vigor desta Lei de Bases [cfr. “(n)os procedimentos de elaboração, alteração ou revisão de planos territoriais a que se refere o número anterior”], convocamos o n.º 3 do art.º 82 da Lei de Bases. Nestas situações, conforme dispõe o n.º 2, terão que respeitar o novo regime de classificação e qualificação dos solos [mormente a nova definição de solo urbano, que será apenas aquele que está total ou parcialmente urbanizado], admitindo-se, contudo, que permaneçam com o estatuto de solo urbano os solos que, embora não se encontrem urbanizados ou edificados, tenham sido considerados e qualificados como urbanizáveis e disponham de instrumento de programação aprovado [os designados solos urbanizáveis com urbanização já programada]. Sendo que, neste caso, se a execução das obras de urbanização suceder dentro do prazo definido no instrumento de programação, essas obras incluir-se-ão de forma definitiva na categoria de solos urbanos [uma vez que passam a estar infraestruturadas]; se tal não acontecer, perdem essa configuração e remeter-se-ão à classe de solo rústico¹²¹.

¹²¹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico ...*, ob. cit., p. 530.

2. O PERÍODO DE ADAPTAÇÃO AO NOVO REGIME DE CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO SOLO

Note-se, porém, que, pese embora alguns dos instrumentos de planeamento tenham sido concluídos dentro do prazo de um ano a que se refere a norma transitória a que aludimos no ponto anterior, pelo que adotaram as regras de classificação e qualificação previstas no anterior regime legal, os municípios estão ainda adstritos ao cumprimento do prazo máximo de 5 anos após a entrada em vigor do RJGT, para se adaptarem às novas regras, assim entende o seu art.º 199, n.º 2¹²².

A consequência, caso não o cumpram, é a suspensão das normas do plano territorial que deveriam estar conformes às novas regras, mas, mais grave ainda, a proibição da prática de quaisquer atos ou operações que acarretem a ocupação, uso e transformação do solo na área abrangida enquanto durar essa suspensão, prescreve o mesmo artigo.

Como bem refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹²³, este instituto da suspensão automática não será fácil de executar já que existe a barreira prática de saber quais são os solos que, estando classificados como urbanos, ainda não se encontram total ou parcialmente urbanizados, devendo, justamente por isso, ser reconduzidos à classe de solo rústico. De facto, isto será sempre uma apreciação casuística, pelo que não se vislumbram facilidades na sua operacionalização.

Na elaboração destes instrumentos de planeamento, os municípios terão de seguir estes caminhos a que fizemos referência, para que o novo regime legal seja plenamente cumprido. Contudo, entende-se que não fará sentido classificar aqueles solos como rústicos [tomando como juízo o facto de não estarem total ou parcialmente urbanizados] para, logo depois, se operar a sua reclassificação. Em estrito respeito pela segurança jurídica do sistema de planeamento, devemos entender que, em casos como estes, a classificação como urbano do referido solo deva ser um tanto ou quanto condescendente.

Assim, os municípios terão de proceder à revisão do instrumento de planeamento, considerando-se este o procedimento adequado porque permite-lhes

¹²² Realce-se que os planos municipais elaborados à luz da anterior legislação se mantêm plenamente em vigor durante este período transitório de 5 anos.

¹²³ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico ...*, ob. cit., p. 531.

proceder a uma reconsideração e reapreciação global do modelo territorial que constava do plano¹²⁴. Neste sentido, o perímetro urbano deverá ser demarcado tendo em conta as necessidades territoriais do município e dando cumprimento à orientação de contenção e controlo da expansão urbana prevista tanto na lei como no PNPOP.

Acresce a isto o facto de muitos municípios terem procedido recentemente à revisão dos seus planos diretores municipais, reanalisando a estratégia para o seu território e as opções que a materializam, pelo que apenas terão de reponderar os seus perímetros, adequando-os às novas regras, o que, ainda que possa incidir em todo o seu território, pode bastar-se a um procedimento de alteração [que é meramente pontual, apenas delimita os perímetros].

Assim, não se avizinha uma tarefa nem fácil nem vertiginosa aquela que caberá aos municípios que procederam agora à revisão dos seus planos diretores municipais, beneficiando do prazo de um ano para manter o anterior regime de classificação e qualificação do solo. Acabaram, pois, por adiar o inadiável.

¹²⁴ Neste sentido, JORGE CARVALHO e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *vide Classificação ...*, *ob. cit.* p. 27.

CONCLUSÃO

“Pode também acontecer que os homens comecem a unir-se antes de nada possuírem, e que, apropriando-se em seguida de um terreno suficiente para todos, o desfrutem em comum ou o dividam entre si, seja em iguais porções, seja segundo as proporções estabelecidas pela soberania. De qualquer modo que se faça tal aquisição, o direito de cada particular sobre sua parte do solo está sempre subordinado ao direito da comunidade sobre o todo, sem o que não haveria solidez no laço social nem força real no exercício da soberania.”

O Contrato Social, JEAN-JACQUES ROUSSEAU, Livro I, IX.

A realidade edificatória em Portugal foi nas últimas décadas marcada por uma transformação em grande medida de forma desordenada, fragmentada e dispersa, pouco estruturada e excessiva, que acabou por conduzir à degradação da paisagem e à indisciplinada distribuição de infraestruturas, bem como à desmedida e incontrolada aprovação de áreas urbanizáveis.

E é neste contexto, e respondendo a diversos anseios, que surge a nova Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, aprovada em 2014 que, acabaria um ano mais tarde, por merecer a sua concretização na revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, que desenvolveu as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e urbanismo. Estes dois diplomas operaram profundas reformas no regime de classificação e qualificação dos solos, entre outras matérias. É com este marco legislativo que finalmente vê a luz do dia o Estatuto Jurídico dos Solos.

O fim do solo urbanizável constitui uma verdadeira alteração de paradigma¹²⁵, passando agora o solo urbano a ser somente aquele que se encontra total ou parcialmente edificado ou urbanizado. A *ratio* deste novo entendimento legal tem que ver com a estratégia de redução do excesso de área que está em causa com a expansão urbana, assumindo-se como orientação estratégica e primordial a reabilitação urbana do edificado

¹²⁵ Neste sentido, MIGUEL DE CASTRO NETO, ex-Secretário de Estado de Ordenamento de Território e Conservação da Natureza, vide NETO, MIGUEL DE CASTRO, *Conferência sobre o novo regime dos instrumentos de gestão territorial*, in *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, coord. CLÁUDIO MONTEIRO, JAIME VALLE e JOÃO MIRANDA, Almedina, 2016, p. 15.

já existente e o aproveitamento racional e eficiente do solo enquanto recurso natural escasso¹²⁶. Neste ponto, a avaliação da alteração legislativa é positiva já que contribui decisivamente para uma ambicionável contenção edificatória.

Uma outra novidade é aquela que se verifica na reclassificação de solo rústico em solo urbano, já que o RJIGT impõe o seu carácter excecional, limitada ao estritamente indispensável, resultando de uma opção de planeamento necessária, e como tal devidamente programa, devendo-se mostrar sustentável do ponto de vista económico e financeiro. Oportunamente elencámos algumas das dúvidas que neste âmbito o RJIGT traz, nomeadamente no âmbito da caducidade da classificação saber se município pode voltar a reclassificar o solo como urbano ou se pode estender o prazo da execução das operações urbanísticas que o plano pormenor prevê. Por que se circunscreve a possibilidade de reclassificação aos planos de pormenor com efeitos registais [art.º 72, n.º 4 RJIGT]? Teme-se que algumas destas dúvidas possam dificultar a experiência de aplicação prática deste novo regime.

Se, por um lado, podemos afirmar que o plano diretor municipal vê fortalecida a sua posição de “*plano-charneira*”¹²⁷ no sistema de planos, assumindo-se como o principal instrumento regulador do ordenamento do território, o único que determina a classificação e qualificação do solo [bem como a respetiva execução e programação]¹²⁸ que vincula os proprietários, não é menos verdade que vê desvalorizado o seu papel já que o facto de deixar de ser o plano competente para operar uma reclassificação de solo rústico para solo urbano fá-lo perder conteúdo enquanto instrumento definidor do modelo territorial. Mas mais do que isso: a modelação contínua da estratégia de ordenamento territorial municipal ao invés de estar dependente da reponderação de opções do próprio plano diretor municipal, passa a estar antes sujeita à aprovação de planos pormenor [com efeitos registais]¹²⁹.

Uma última nota conclusiva deste novo regime de classificação e qualificação dos solos é justamente aquela que está vertida nas disposições transitórias do RJIGT. E

¹²⁶ Cfr. art.º 2 da Lei de Bases.

¹²⁷ Como apelida LUÍS SOARES, *Sobre a execução dos PMOT, a propósito da revisão do RJIGT*, in O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, p. 145.

¹²⁸ Como refere Carlos José Batalhão, in *A revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015: as novas regras de gestão territorial*, Revista Questões Atuais de Direito Local, número 6, AEDREL, 2015, p. 55.

¹²⁹ Neste sentido, ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, *ob. cit.*, pp. 177-178.

aqui sobressaem os casos dos municípios cujo procedimento de elaboração ou revisão de planos territoriais estava pendente após a entrada em vigor da Lei de Bases, mas concluíram-no dentro do um ano a contar da entrada em vigor deste diploma, pelo que não estavam forçados a adotar o novo regime de classificação e qualificação dos solos [cfr. art.º 82, n.º 2, *in fine* da Lei de Bases]. Contudo, o RJIGT veio por um ponto final em qualquer tentativa de escapar ao novo regime ao estabelecer que todos os planos municipais devem estar, no prazo máximo de 5 anos, totalmente conformes com as novas regras de classificação e qualificação dos solos, sob pena de suspensão das normas do plano territorial que não foram corrigidas e, ainda, como consequência, o município não poderá praticar nenhum ato ou operação que implique a ocupação, uso e transformação do solo da área abrangida [cfr. art.º 199, n.º 2 RJIGT]. A estes municípios nada mais restará do que a tarefa repetitiva de reelaboração de um plano diretor municipal para se adequarem à totalidade do novo regime de classificação e qualificação dos solos. O que a Lei de Bases deu com uma mão, o RJIGT acabou por tirar com a outra.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, ANTÓNIO DUARTE DE;

– *O novo regime de execução dos planos territoriais: a alteração para além de alteração*, in *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, coord. CLÁUDIO MONTEIRO, JAIME VALLE, e JOÃO MIRANDA, Almedina, 2016;

ALVES CORREIA, FERNANDO;

– *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 4ª Edição, 2008;

– *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, Coimbra, 2001;

BARROSO, SÉRGIO;

– *O Ordenamento à escala municipal*, em Parte IV - Ordenamento do Território, do IV volume: Planeamento e Ordenamento do Território (coord. JORGE GASPAR e JOSÉ MANUEL SIMÕES) de Geografia de Portugal (direção de CARLOS ALBERTO MEDEIROS), Lisboa, Ed. Círculo de Leitores, 2006;

BATALHÃO, CARLOS JOSÉ;

– *A revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015: as novas regras de gestão territorial*, Revista *Questões Atuais de Direito Local*, número 6, AEDREL, abril/junho de 2015;

BOTHE, ANJA;

– *A classificação e a qualificação do solo no direito do urbanismo alemão*, Revista *JURISMAT*, n.º 5, 2014 [Disponível online em <http://repositorio.ual.pt/handle/11144/1071>];

CARDOSO, ISABEL MORAES [Coord.]; ALMEIDA, LUÍS MOITINHO DE; VILARES, ELISA; FERREIRA FÁTIMA;

– *Análise Comparativa das Leis de Solos de Países Europeus - Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*, Documento Técnico da Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, n.º

8/2011, 2011 [Disponível *online* em http://www.dgterritorio.pt/produtos_e_servicos/publicacoes/documentos_tecnicos/analise_comparativa_das_leis_de_solos_de_paises_europeus_2/];

CARVALHO, JORGE;

– *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteto, 2003;

CARVALHO, JORGE; OLIVEIRA, FERNANDA PAULA;

– *Classificação do Solo no Novo Quadro Legal*, Almedina, 2016.

CORREIA, PAULO;

– *Regime económico-financeiro dos programas e planos territoriais*, in *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, coord. CLÁUDIO MONTEIRO, JAIME VALLE, e JOÃO MIRANDA, Almedina, 2016;

COSTA, ANTÓNIO PEREIRA DA;

– *Direito dos solos e da construção*, Livraria Minho, 2000;

FADIGAS, LEONEL;

– *Urbanismo e Território - As políticas públicas*, Edições Sílabo, 2015;

GALVÃO, SOFIA;

– *Revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial - Tópicos de uma primeira leitura*, in *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, coord. CLÁUDIO MONTEIRO, JAIME VALLE, e JOÃO MIRANDA, Almedina, 2016;

LOBO, MANUEL COSTA; PARDAL, SIDÓNIO COSTA; CORREIA, PAULO; LOBO, MARGARIDA SOUSA;

– *Normas Urbanísticas*, Vol. I, 2ª Edição, Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Universidade Técnica de Lisboa, 1996;

NETO, MIGUEL DE CASTRO;

- *Conferência sobre o novo regime dos instrumentos de gestão territorial*, in *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, coord. CLÁUDIO MONTEIRO, JAIME VALLE e JOÃO MIRANDA, Almedina, 2016;

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA;

- *Algumas questões relativas aos programas enquanto instrumentos de gestão territorial*, in *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, coord. CLÁUDIO MONTEIRO, JAIME VALLE e JOÃO MIRANDA, Almedina, 2016;
- *Cidades em Crise: os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal*, em *Novos Direitos - Cidades em Crise?* (org. CELSO MARAN DE OLIVEIRA), Editora Rima (Brasil), 1ª Edição, 2015;
- *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, AEDRL (Associação de Estudos de Direito Regional e Local), 2ª Edição, 2015;
- *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - O Decreto-Lei 136/2014, de 9 de setembro*, Almedina, 2014;
- *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*, Almedina, 2ª Edição, 2012;
- *O Direito dos solos na Lei n.º 31/2014 - Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Revista *Questões Atuais de Direito Local*, número 4, AEDREL, outubro/dezembro de 2014.
- *Questões Atuais - O regime transitório da Lei 31/2014, de 30 de Maio*, Revista *Questões Atuais de Direito Local*, número 3, AEDREL, julho/setembro de 2014.
- *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - Comentado*, Almedina, 2016.

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; MONTEIRO, CLÁUDIO;

- *Política de Solos - Estatuto Jurídico dos Solos*, Nova Lei de Bases do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), Primeiro Comentário à Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos de Ordenamento do Território e do Urbanismo, Revista *Eletrónica de Direito*

Público, n.º 2, junho de 2014 [Disponível *online* em <http://e-publica.pt/plot.html>];

PIRES, GONÇALO REINO;

– *A Classificação e a Qualificação do Solo por Planos Municipais de Ordenamento do Território*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, apresentada em 2006, e editada pela Alumni FDL em 2015 [Disponível *online* em <http://www.alumnifdl.pt/index.php/publicacoes/publicacoes-gratuitas/30goncalo-reis-pires-a-classificacao-e-a-qualificacao-dos-solos>];

RODRÍGUEZ, ANDRÉS BETANCOR; GARCIA-BELIDO, JAVIER;

– *Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales*, en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XXXIII (127), Ministerio de Fomento Madrid, 2001.

SIMÕES, JOSÉ MANUEL;

– *Ordenamento Municipal e Desenvolvimento Local: uma reflexão*, Revista *INFORGEO*, n.º 20/21, Associação Portuguesa de Geógrafos, (direção de TERESA SÁ MARQUES), julho de 2007 [Disponível *online* em <http://www.apgeo.pt/inforgeo-2021>];

SOARES, LUÍS BRUNO,

– *Sobre a execução dos PMOT, a propósito da revisão do RJGT*, in *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, coord. CLÁUDIO MONTEIRO, JAIME VALLE e JOÃO MIRANDA, Almedina, 2016.