



Projeto de Lei N.º 650/XV/1.<sup>a</sup>

## RESTABELECE A FIGURA DOS SOLOS URBANIZÁVEIS E INSTITUI UM PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO DE RECLASSIFICAÇÃO DOS SOLOS

### Exposição de Motivos

A atual legislação referente à classificação de solos e ao ordenamento do território elimina, com efeitos a partir de 31 de dezembro de 2023, a figura dos solos urbanizáveis, consagrados nos Planos Diretores Municipais.

A consequência desta modificação legislativa será uma ainda maior escassez de solos para a construção, fazendo assim aumentar o valor dos já existentes.

A existência de uma boa oferta de solos urbanizáveis em continuidade com os perímetros urbanos existentes é fundamental para gerar concorrência entre os seus proprietários, fazendo baixar o valor dos solos com capacidade construtiva.

A reclassificação do solo rústico para urbano faz-se no âmbito da elaboração de Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), nomeadamente através de Planos Diretores Municipais e de Planos de Pormenor.

A reclassificação de solo rústico para urbano é regulada pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2015 de 19 de agosto, sendo uma reclassificação considerada excecional, tendo de cumprir cumulativamente os critérios para a reclassificação do solo como urbano, a que se refere o artigo 8.º do referido Decreto Regulamentar.

Por outro lado, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) densifica os critérios anteriores no seu artigo 72.º, também com termos muito restritos e expressamente excecionais.

Como facilmente se percebe da análise dos mencionados diplomas, estes critérios são muito difíceis ou impossíveis de cumprir, pelo que a oferta de terrenos para a construção será cada vez mais escassa.



A inexistência de áreas urbanizáveis é antagónica a um correto ordenamento e planeamento urbano, cerceando as possibilidades de criação de novas centralidades, polaridades e atividades/ usos adaptadas às necessidades das populações. Os perímetros urbanos devem ter a flexibilidade suficiente para poderem acolher investimentos, públicos e privados, de interesse municipal ou nacional, sem que para isso tenham de recorrer aos instrumentos de gestão territorial, nomeadamente Planos de Pormenor, que implicam prazos muito longos, por vezes incompatíveis com os objetivos dos promotores ou do próprio Estado.

Por outro lado, as CCDR, APA, ICNF e outras entidades públicas, escudam-se nesta legislação para obrigar as Câmaras Municipais a diminuir as áreas urbanas, interferindo com as estratégias de desenvolvimento que os municípios livremente adotam.

A inexistência de infraestruturas nos solos urbanizáveis não é verdadeiramente um problema porque os municípios não são, nem eram, obrigados a custear o prolongamento das infraestruturas necessárias à urbanização, ficando esses encargos a custas dos promotores.

A definição e delimitação dos solos urbanizáveis deve ser criteriosa e bem fundamentada. A classificação de solo com aptidão urbana (fisiografia, pedologia, valores cénicos e custo de oportunidade do abandono da atividade agrícola) deverá ter uma relação com as infraestruturas do solo urbano (existente) que torna consistente a expansão do perímetro urbano, a justificar à luz da estratégia do desenvolvimento municipal.

Este problema (do solo rústico e urbano) não se coloca no município de Lisboa ou do Porto porque os respetivos PDM classificam todo o território como áreas urbanas, mas no resto do País, incluindo as AML e AMP a concretização desta lei vai ser um verdadeiro problema levando ao aumento dos custos do solo urbano, com um grande impacto na habitação.

A produção de efeitos desta Lei de Bases, ao nível da eliminação da classe de “solo urbanizável” e da correspondente obrigação de reclassificação dos “solos urbanizáveis”



(terrenos rústicos com potencial edificativo, cuja urbanização não estava programada ou que não estejam devidamente infraestruturados) em solos rústicos (sem capacidade edificatória para fins residenciais, terciários ou industriais), ao nível da revisão dos planos municipais e intermunicipais, vem sendo sucessivamente adiada por pressão das Autarquias, agora para dia 31 de dezembro de 2023, o que bem revela a sua inoperacionalidade. Inicialmente, a revisão de 2015 do RJGT, previa um prazo de 5 anos, terminando a 13 de julho de 2020, para a revisão dos planos. Este prazo foi sucessivamente prorrogado para 9 de janeiro de 2021 e, depois, para 31 de dezembro de 2021. Contudo, cerca de um terço dos Municípios não cumpriu o prazo para a realização da conferência procedimental necessária, impossibilitando, assim, a inclusão das novas regras de classificação e qualificação do solo nos planos municipais e intermunicipais.

Em face deste contexto, o Decreto-Lei n.º 45/2022, de 8 de julho que procedeu à última alteração do RJGT, veio prorrogar, até 31 de dezembro de 2023, o prazo dos Municípios para inclusão das novas regras de classificação e qualificação do solo nos planos municipais e intermunicipais. Aos Municípios que não conseguirem (ou não quiserem) rever os PDM em tempo útil para se conformarem com a Lei dos Solos, não realizando, sequer, a primeira reunião da comissão consultiva prevista até 31 de outubro de 2023, por facto que seja imputável ao Município ou à Associação de Municípios em questão, «é suspenso o respetivo direito de candidatura a apoios financeiros comunitários e nacionais que não sejam relativos à saúde, educação, habitação ou apoio social», nos termos no n.º 3 do artigo 199.º do RJGT, podendo, no limite, implicar a suspensão das normas dos planos territoriais em vigor na área em causa.

Por todo o exposto, o Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal considera que perante a escassez de solos para construção, a falta de concorrência neste setor e a crise habitacional que o país atravessa, a solução passa pela revisão da Lei dos Solos (ou o retorno à legislação anterior, a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto), permitindo, novamente, aos Municípios a classificação e/ou reclassificação de certos prédios rurais como urbanizáveis, mas não a existência indiscriminada de áreas urbanizáveis. A criação de bolsas de terrenos, em continuidade com as áreas urbanas, terá a capacidade de responder a uma oferta de solos para edificação, equilibrando, assim, o valor do solo urbano.



Assim, ao abrigo da alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e da alínea b) do n.º 1 do Regimento da Assembleia da República, o Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal apresenta o seguinte Projeto de Lei:

## Artigo 1.º

### Objeto

A presente lei procede à revisão da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, bem como do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, com o objetivo de voltar a permitir às autarquias classificarem certos prédios rurais como urbanizáveis, procedendo assim:

- a) À quarta alteração da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que estabelece a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 3/2021, de 7 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 52/2021, de 15 de junho;
- b) À quarta alteração do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 45/2022, de 8 de julho.

## Artigo 2.º

### Alteração à Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

A alínea b) do n.º 2 e o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, passa a ter a seguinte redação:

### «Artigo 10.º

[...]

1. (...).



2. (...)
  - a) (...)
  - b) «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 possível programar, constituindo o seu todo o perímetro urbano, e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização e edificação.
3. (...).
4. A qualificação do solo define, com respeito pela sua classificação, o conteúdo do seu aproveitamento por referência às potencialidades de desenvolvimento do território, em função da atividade dominante que nele possa ser efectuada ou desenvolvida.»

### Artigo 3.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio

Os artigos 71.º, 72.º e 73.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, passam a ter a seguinte redação:

### «Artigo 71.º

[...]

1 – (...).

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

- a) 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 possível programar, constituindo o seu todo o perímetro urbano, e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização e edificação.



b) (...).

## Artigo 72.º

### Reclassificação para solo urbano

1 - A reclassificação de solo rústico para solo urbano visa a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento das áreas urbanas, no respeito pelos imperativos de economia do solo, dos demais recursos territoriais, traduzindo uma opção de planeamento sustentável em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais.

2 - A reclassificação para solo urbano fundamenta-se na indispensabilidade e adequação quantitativa e qualitativa de solo para implementar a estratégia de desenvolvimento local.

3 - Nos termos do disposto nos números anteriores, a reclassificação do solo como urbano deve contribuir, de forma inequívoca, para o desenvolvimento sustentável do território, obrigando à fixação, por via contratual, dos encargos urbanísticos das operações, do respetivo prazo de execução e das condições de redistribuição de benefícios e encargos, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos.

4 - (anterior n.º 3).

5 - (anterior n.º 4).

6 - (anterior n.º 5).

7 - A reclassificação do solo que se destine exclusivamente à execução de infraestruturas e de equipamentos de utilização coletiva obedece aos critérios previstos nos n.ºs 1 a 4 e processa-se através de procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos territoriais, nos quais é fixado o respetivo prazo de execução.

8 - A reclassificação do solo, na contiguidade do solo urbano, que se destine à instalação de atividades de natureza industrial, de armazenagem ou logística e aos respetivos serviços de apoio, pode ser realizada através da elaboração, revisão ou alteração de plano territorial, de acordo com os critérios estabelecidos nos n.ºs 1 a 4,



sendo o respetivo prazo de execução definido no plano territorial objeto de elaboração, alteração ou revisão.

9 - (anterior n.º 8).

10 - (anterior n.º 9).

11 - (anterior n.º 10).

12 - (anterior n.º 11).

13 - (anterior n.º 12).

14 - Na gestão do seu património, as entidades administrativas competentes podem prever e regular um procedimento simplificado para que os interessados possam proceder à reclassificação dos solos rústicos em solo urbano de forma célere, desde que devidamente enquadrado no respetivo planeamento territorial. Nomeadamente, para estes efeitos, a entidade competente pode prever antecipadamente zonas definidas do seu território onde a reclassificação é feita por mera comunicação pelo interessado.

15 - Os planos municipais e intermunicipais podem definir, ainda, zonas específicas e determinadas, no âmbito das quais os interessados podem proceder a uma reclassificação de solos rústicos para solos urbanos, nomeadamente através de mera comunicação pelo interessado, sempre que as entidades competentes pela aprovação dos planos municipais ou intermunicipais entendam que tal é justificado pelo interesse urbanístico.

### Artigo 73.º

#### Reclassificação para solo rústico

1 - A reclassificação do solo urbano como solo rústico concretiza-se através de procedimentos de alteração ou de revisão de plano municipal de ordenamento do território, e ocorrendo nas seguintes situações:

- a) Quando assim resulte dos instrumentos de gestão territorial em vigor;
- b) Quando da atualização das previsões de evolução demográfica, económica e social do município e da avaliação da execução do plano municipal de ordenamento do território em vigor se conclua, com fundamento nos critérios



enunciados no artigo anterior, que a área urbanizável prevista no plano é excessiva.

2 - No prazo definido para a execução do plano municipal de ordenamento do território, a Câmara Municipal deve proceder à programação das áreas não urbanizadas integradas no perímetro urbano, inscrevendo-a no plano de atividades municipal e, quando aplicável, no orçamento municipal.

3 - A falta de programação referida no número anterior ou a sua não execução no prazo definido para a execução do plano, determina para a Câmara Municipal a obrigação de proceder, em sede de procedimento de revisão, à reclassificação do solo urbano como solo rural.

4 - Decorrido o prazo de execução da programação prevista pelo plano, considera-se que ocorre a falta de execução da programação da urbanização referida no número anterior sempre que tenham decorrido os prazos, incluindo eventuais prorrogações, dos atos de licenciamento ou da admissão de comunicações prévias validamente praticadas.

5 - Não existe obrigação de proceder à reclassificação do solo urbano como rústico prevista no n.º 3 quando ocorra uma das seguintes situações:

- a) Da reponderação efetuada no procedimento de revisão se concluir, fundamentadamente, pela manutenção do estatuto de solo urbano;
- b) Para essa área subsistam atos de licenciamento ou de admissão de comunicações prévias de operações de loteamento ou obras de urbanização validamente constituídos e em vigor.»

#### Artigo 4.º

Aditamento à Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

São aditados à Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, os artigos 71.º-A e 71.º-B, com a seguinte redação:



## «Artigo 71.º-A

### Classificação do solo urbano

1 - A classificação do solo como urbano visa a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento das áreas urbanas, no respeito pelos imperativos de economia do solo, dos demais recursos territoriais, traduzindo uma opção de planeamento sustentável em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais.

2 - A classificação do solo como urbano fundamenta-se na indispensabilidade e adequação quantitativa e qualitativa de solo para implementar a estratégia de desenvolvimento local.

3 - O solo urbano compreende:

- a) O solo total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano intermunicipal ou municipal à urbanização e edificação;
- b) O solo cuja urbanização seja possível programar;
- c) Os solos urbanos afetos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano;

3 - A classificação do solo urbano observa, cumulativamente, os seguintes critérios:

- a) Inserção no modelo de organização do sistema urbano municipal ou intermunicipal;
- b) Existência ou previsão de aglomeração de edifícios, população e actividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação;
- c) Existência ou garantia de previsão, no horizonte do plano municipal de ordenamento do território, 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;
- d) Garantia de acesso da população residente aos equipamentos que satisfaçam as suas necessidades colectivas fundamentais.



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

## Artigo 71.º-B

### Classificação do solo rústico

1 - A classificação do solo como rústico visa proteger o solo como recurso natural escasso e não renovável, salvaguardar as áreas com reconhecida aptidão para usos agrícolas, pecuários e florestais, afetas à exploração de recursos geológicos e energéticos ou à conservação da natureza e da biodiversidade e enquadrar adequadamente outras ocupações e usos incompatíveis com a integração em espaço urbano.

2 - A classificação do solo como rústico obedece à verificação de um dos seguintes critérios:

- a) Reconhecida aptidão para aproveitamento agrícola, pecuário ou florestal;
- b) Reconhecida potencialidade para a exploração de recursos geológicos e energéticos;
- c) 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;
- d) Prevenção e minimização de riscos naturais ou antrópicos ou de outros fatores de perturbação ambiental, de segurança e de saúde públicas, incompatíveis com a integração em solo urbano;
- e) Afetação a espaços culturais, de turismo, de recreio ou de lazer que não seja classificado como solo urbano, ainda que ocupado por infraestruturas;
- f) Localização de equipamentos, infraestruturas e sistemas indispensáveis à defesa nacional, segurança e proteção civil, incompatíveis com a integração em solo urbano;



- g) Afetação a infraestruturas, equipamentos ou outros tipos de ocupação humana que não confirmam o estatuto de solo urbano;
- h) Afetação a atividades industriais ligadas ao aproveitamento de produtos agrícolas, pecuários e florestais, ou à exploração de recursos geológicos e energéticos.»

### Artigo 5.º

#### Norma revogatória

É revogado o Decreto-Lei n.º 15/2015, de 19 de agosto, que estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional.

### Artigo 6.º

#### Regulamentação

1 - Após a entrada em vigor da presente lei, o Governo dispõe do prazo de 120 dias para estabelecer os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional, devendo, para o efeito, proceder à regulamentação da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, nos termos resultantes do presente diploma, alterando, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

2 - Após a publicação da regulamentação prevista no número anterior, as Autarquias Locais têm o prazo de 180 dias para proceder à alteração dos regulamentos, planos diretores municipais e/ou outros instrumentos jurídicos de gestão do território, cuja elaboração seja da sua competência, que tenham de ser adaptados ao regime jurídico introduzido pelo presente diploma, nos termos do artigo 80.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.



## Artigo 7.º

### Norma transitória

O regime previsto no artigo 82.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, e no artigo 199.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, é aplicável, com as devidas adaptações, às alterações aprovadas com a presente lei, a partir da publicação das normas previstas nos n.º 1 e 2 do presente artigo.

## Artigo 8.º

### Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no prazo de 5 dias após a data da sua publicação.

Palácio de São Bento, 9 de março de 2023

Os Deputados da Iniciativa Liberal,

Carlos Guimarães Pinto

Joana Cordeiro

Bernardo Blanco

Carla Castro

João Cotrim Figueiredo

Patrícia Gilvaz

Rodrigo Saraiva

Rui Rocha