



A Reclassificação para Solo Urbano em Portugal: Contribuições para o Direito Urbanístico Brasileiro

Urban Land Reclassification in Portugal: Insights for the Urban Planning Law in Brazil

Fábio Scopel Vanin

Universidade de Caxias do Sul/Professor e Pesquisador no Programa de Pós Graduação em Direito (PPGDIR/UCS). Consultor em Direito Público, Ambiental e Urbanístico.

E-mail: fsvanin@ucs.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6812-7874>.

RESUMO: A classificação do solo urbano é tema central da política pública urbanística, com impacto na proteção do meio ambiente, no preço dos imóveis, na oferta de habitação, entre outros desdobramentos. A definição do destino básico da propriedade é um aspecto chave dos planos urbanísticos de diferentes países. O tema do artigo é a reclassificação para solo urbano em Portugal. A análise é delimitada na possível contribuição das regras portuguesas, que tem enfoque na contenção urbanística, para a qualificação das normas de ampliação do perímetro urbano no Brasil, que são baseadas em uma lógica expansionista. O objetivo geral é investigar a classificação do solo nos dois sistemas jurídicos, indicando se há elementos no regime jurídico de Portugal considerados aptos a qualificar as normas brasileiras. Os objetivos específicos são a) apontar aspectos gerais do Direito do Urbanismo de Portugal e do Brasil; b) demonstrar as regras de reclassificação para solo urbano em Portugal e de ampliação do perímetro urbano no Brasil; c) analisar os modelos, apontando distinções, similaridades e possibilidades mudanças no regime jurídico brasileiro. O artigo decorre de pesquisa bibliográfica em obras de Direito do Urbanismo de Portugal e do Brasil, bem como leis, decretos e outras espécies normativas. Utiliza-se o método de procedimento comparativo, tendo a pesquisa natureza básica de objetivo explicativo, com abordagem qualitativa. Como resultados identifica-se que as regras de Portugal podem contribuir com o sistema brasileiro, com (i) a definição de critério de classificação e tipificação; (ii) vinculação de encargos; e (iii) possibilidade de caducidade da reclassificação.

Palavras chave: Classificação do Solo. Reclassificação para Solo Urbano. Ampliação do Perímetro Urbano. Direito do Urbanismo. Direito Urbanístico Brasileiro.

ABSTRACT: Urban land classification is a central theme in urban public policy, directly impacting environmental protection, real estate values, and housing availability. The designation of land's basic function is a key component in urban planning across diverse national contexts. This article examines the reclassification of land for urban use in Portugal and considers the potential contribution of Portuguese regulations—focused on urban containment—to improving Brazil's urban perimeter expansion policies, which are generally guided by an expansionist approach. The study aims to investigate how land is classified within the legal frameworks of Portugal and Brazil, evaluating whether aspects of Portuguese law may qualify and enhance Brazilian regulations. The specific objectives are: (a) to outline general principles of Urban Planning Law in both countries; (b) to present the legal rules governing land reclassification in Portugal and urban perimeter expansion in Brazil; and (c) to compare the models, identifying distinctions, similarities, and potential adjustments to Brazilian law. The article is based on bibliographic research, including legal literature and normative instruments—such as statutes, decrees, and regulations—from Portugal and Brazil. The methodology adopts a comparative procedure, with a basic, explanatory nature and a qualitative approach. Findings suggest that Portuguese legal norms may contribute to Brazil's

regulatory framework by (i) establishing national criteria for land classification and typology; (ii) linking legal obligations to reclassification processes; and (iii) allowing for the expiration of reclassification if urban development objectives are not fulfilled.

Keywords: Land Classification. Reclassification of Urban Land. Expansion of Urban Boundaries. Urban Planning Law. Brazilian Urban Law.

1. INTRODUÇÃO

A investigação trata do tema da reclassificação do solo urbano no sistema jurídico de Portugal e do Brasil. Tem como escopo identificar possíveis contribuições recíprocas, especialmente para o avanço do tema no direito brasileiro. Antes de enfrentar a delimitação proposta, são necessários alguns esclarecimentos preliminares, garantindo-se o devido rigor na abordagem.

Ao longo dos tópicos, pretende-se apontar aspectos gerais do Direito do Urbanismo de Portugal e do Brasil; demonstrar as regras de reclassificação para solo urbano em Portugal e de ampliação do perímetro urbano no Brasil; e analisar os modelos, apontando distinções, similaridades e possibilidades mudanças no regime jurídico brasileiro.

O artigo decorre de pesquisa bibliográfica em leis, decretos e outras espécies normativas. Por tratar de pesquisa que observa e compara dois sistemas jurídicos nacionais, optou-se por analisar as normas gerais dos dois países, sem menção a leis regionais ou locais sobre a matéria. A escolha beneficia uma visão geral do Direito do Urbanismo, entretanto, prejudica a descrição de exemplos em concreto, normalmente identificados de forma mais precisa quando da análise de normas municipais.

A pesquisa bibliográfica também teve como base as obras de Direito do Urbanismo de Portugal e do Brasil, com enfoque principal em autores clássicos, como os brasileiros José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles; e os portugueses Fernando Alves Correia e Fernanda Paula Oliveira. O critério de seleção da doutrina se deu pela abordagem detalhada que os autores dão ao tema, assim como, por serem citados como referência na quase totalidade da bibliografia especializada.

Utilizou-se o método de procedimento comparativo, tendo a pesquisa natureza básica de objetivo explicativo, com abordagem qualitativa. Para realizar a comparação, foi levantada a legislação sobre

a reclassificação do solo urbano em Portugal, incluindo-se as alterações mais recentes, analisando-a a partir da doutrina especializada, para a após, comparar com o conteúdo dos textos legais e posição dos autores brasileiros. Expostos os dois conteúdos, são destacadas similaridades e distinções entre os sistemas jurídicos. Pelo fato de Portugal possuir um regime mais detalhado, que já passou por algumas modificações, entendeu-se que os avanços podem contribuir para a qualificação do sistema brasileiro, ainda muito genérico.

Pelos métodos e base de dados utilizados, o estudo apresenta limitações. Por valer-se somente de textos normativos e de doutrina em Direito, sem levar em conta dados empíricos ou delimitações geográficas, regionais, locais ou específica, fica prejudicada a aferição dos efeitos concretos decorrente da reclassificação do solo urbano. Além disso, aborda tema pouco recorrente em debates jurisdicionais no Brasil e que passou por modificação legislativa em Portugal em 2024 e 2025, o que dificulta a coleta de evidências e a verificação de implicações. Em razão disso, a perspectiva aplicada poderá ser objeto de investigação em pesquisas posteriores.

Apesar das limitações, a investigação trata de tema central para o Direito do Urbanístico comparado, com implicações diretas para ordenamento territorial e gestão do solo no Brasil e em Portugal e tende a contribuir para a qualificação do debate acadêmico e normativo, oferecendo insumos úteis para futuras reformas legislativas no Brasil, na forma que passa a expor.

2. O DIREITO DO URBANISMO DE PORTUGAL E O DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL: CRITÉRIOS DE COMPARAÇÃO, INTEGRAÇÕES E CONTRASTES

A pesquisa tem como base dois sistemas jurídicos distintos. Não existe, do ponto de vista técnico, uma espécie de “Direito do Urbanismo Luso-Brasileiro”, que formaria um conjunto legislativo próprio ou um ramo especial do Direito Público¹. Ao investigar a reclassifica-

¹ A visão tem como base a proposta de Correia, que ao investigar o Direito Público Luso e Brasileiro, explica que ele “tem por objeto os direitos públicos português e

ção para solo urbano será possível identificar, de um lado, perspectivas integradoras, com a identificação de semelhanças; e, de outro lado, contrastes, quando são perceptíveis diferenças nas disposições que regem o sistema jurídico de cada país. Assim, objetiva-se, a partir do estudo do Direito em Portugal, qualificar institutos do Direito brasileiro. (Correia, 2021, p. 23)

Para que se dê início ao exercício, são necessárias algumas macro-comparações entre o Direito do Urbanismo de Portugal e o Direito Urbanístico do Brasil, antes que se avance, em definitivo, para a micro comparação no tema da reclassificação para solo urbano. Assim, parte-se para a comparação de alguns elementos em nível de macro dos sistemas jurídico-urbanísticos dos dois países.² (Correia, 2021, p. 35)

A primeira distinção visível entre os sistemas jurídico-urbanísticos se dá na nomenclatura. Em Portugal, utiliza-se a terminologia “Direito do Urbanismo”³, enquanto no Brasil, “Direito Urbanístico”⁴. A distinção nominal pode ser considerada meramente enunciativa, não repercutindo em maiores problemáticas jurídicas. Porém, quando observado o objeto e conjunto normativo que compõe os sistemas de cada país, algumas distinções passam a ficar mais evidentes.

Segundo Silva (2025, p. 38), o objeto do Direito Urbanístico Brasileiro envolve as normas de planejamento urbano; uso e ocupação do solo; áreas de urbanização especial; ordenação da atividade edilícia; e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.

Ao tratar do objeto do Direito do Urbanismo em Portugal, Correia (2012, p. 66-68) destaca as seguintes regras: uso e ocupação do solo; o regime urbanístico incidente sobre a propriedade privada e as possibilidades de intervenção; sistemas e instrumentos de execução de planos; regras e técnicas jurídicas de construção; o contencioso urbanístico.

brasileiro na sua diversidade de expressões culturais e na sua pluralidade de manifestações positivas” e objetiva apurar semelhanças e diferenças entre eles, ao fornecer estudos comparativos das soluções dadas por cada sistema.

² Segundo o autor, “O facto de a microcomparação se circunscrever a um objeto materialmente delimitado não afasta, contudo, a necessidade de se contextualizar os institutos ou problemas nos sistemas a que pertencem”.

³ A verificação se dá pela leitura dos livros referenciais da matéria, especialmente Fernando Alves Correia (2012) e Fernanda Paula Oliveira (2021), entre outros interlocutores.

⁴ Da mesma forma, verifica-se pela doutrina de José Afonso da Silva (2025), Hely Lopes Meirelles (2025), entre outros autores brasileiro.

As percepções doutrinárias sobre o objeto dos sistemas jurídico-urbanísticos de Portugal e do Brasil apontam semelhanças, tais como a estipulação de regras para as normas de uso do solo, o planejamento urbano e as normas de edificação; mas já anunciam algumas diferenças no que diz respeito ao regime jurídico incidente sobre a propriedade privada; às possibilidades de intervenção; à forma de execução de planos e ao contencioso urbanístico, que possuem um detalhamento normativo mais específico no país europeu. A constatação se confirma ao serem observadas as normas e competências dos níveis de governo em cada um dos sistemas jurídico-urbanísticos.

No Brasil, o Direito Urbanístico é mencionado na Constituição Federal (CF/1988), a qual define que a formulação de legislação sobre a matéria é uma atribuição concorrente da União e dos Estados Membros (art. 24, I da CF/1988). Apesar da definição geral, a própria norma fundamental, em decorrência de outros dispositivos, acaba por aproximar o exercício da competência aos Municípios, afastando-a das estruturas centrais e estaduais. (Brasil, 1988)

Os Municípios brasileiros são considerados entes autônomos da Federação. Em matéria jurídico-urbanística, a própria Constituição Federal define que é de competência local “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII da CF/1988). Além disso, há um capítulo específico na Constituição tratando da Política Urbana (art. 182 e 183 da CF/1988), segundo o qual, cabe ao Poder Público Municipal, executá-la conforme diretrizes gerais fixadas em lei.

Apesar da Constituição Federal definir que cabe à União e aos Estados Membros legislar sobre Direito Urbanístico, são raras as normas federais ou estaduais que limitam a atuação do ente local para atuar e reger a matéria, prevalecendo assim a atribuição dos Municípios em promover o adequado ordenamento territorial e executar a política urbana.

No Brasil, além disposições constitucionais, existem basicamente três normas federais que vinculam o Poder Público Municipal nas definições sobre Direito Urbanístico: a) O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001); b) a Lei de Parcelamento do Solo (Brasil, 1977); e a c) Lei de Regularização Fundiária (Brasil, 2017).

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) é considerado como a lei geral de Direito Urbanístico. Ela dispõe sobre diretrizes, instrumentos, gestão democrática da cidade, além de regulamentar, de forma geral, o Plano Diretor, que é o instrumento básico da política urbana, a ser formulado por cada Município.

O Estatuto da Cidade não detalha questões como o regime jurídico, os limites e possibilidades de intervenção incidentes sobre a propriedade privada; as formas de execução de planos e o contencioso urbanístico, que acabam sendo definidas, com amplas possibilidades, por cada um dos mais de 5 mil Municípios do país.

A Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/1977) dispõe sobre regras de divisão de áreas urbanas sem estrutura viária ou infraestrutura, impondo responsabilidades ao proprietário no custeio dos equipamentos necessários e disposição de espaços públicos. A lei apresenta normas gerais, que podem ser regulamentadas em âmbito municipal, em conformidade com seus dispositivos. Já a Lei de Regularização Fundiária (Lei n. 13.465/2017) prevê regras que permitem a legalização de áreas desenvolvidas sem planejamento e em desacordo com a legislação, possibilitando, mediante alguns critérios, compatibilizá-las as normas urbanísticas.

Ao observar a realidade de Portugal, percebe-se um cenário distinto. A Constituição da República Portuguesa (CRP) não faz menção expressa ao Direito do Urbanismo, todavia, pelo teor do Artigo 165.º, 1, z), define ser de competência exclusiva da Assembleia da República legislar sobre as “bases do ordenamento do território e do urbanismo”. (Portugal, 1976)

Os temas jurídico-urbanísticos são regradados no Artigo 65.º, 4. e 5. Na forma do dispositivo 4., fica definido que “o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos” tendo por base os “instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo” podendo proceder “às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística”. O Artigo 65.º, 5. dispõe sobre a garantia de participação dos interessados na elaboração de instrumentos planeamento do território.

Do ponto da literalidade do texto da Constituição Federal (CF/1988) e da Constituição da República Portuguesa (CRP) verifica-se uma certa aproximação entre as normas: ambas definem, de forma prioritária, a legislação nacional como competente para tratar da matéria⁵, assim como, conferem aos governos locais, atribuições para definir regras específicas e executar as tarefas jurídico-urbanísticas.

Por outro lado, ao observar o conjunto de normas infraconstitucionais, percebe-se uma ampla diferença na regulamentação da matéria nos dois países: enquanto o Brasil possui basicamente três normas nacionais, extremamente genéricas, que dão amplo espaço para que os Municípios tratem, das formas mais variadas, os desdobramentos concretos, em Portugal verifica-se um conjunto normativo amplo, composto de diversas leis gerais, que acabam por direcionar, de forma mais precisa, a atuação dos governos locais.

O presente estudo identificou, pelo menos, as seguintes normas de Direito do Urbanismo em Portugal: (i) LBPSOTU – Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 31/2014) (Portugal, 2014); (ii) RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas (Decreto-Lei n.º 38382/1951) (Portugal, 1951); (iii) RJUE – Regime jurídico da urbanização e edificação (Decreto-Lei n.º 555/1999) (Portugal, 1999); (iv) RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015) (Portugal, 2015); (v) RJRU – Regime jurídico da reabilitação urbana (Decreto-Lei n.º 307/2009) (Portugal, 2009). Os regramentos detalham diversos aspectos, direcionando de forma precisa as ações no âmbito local.

Fica clara a existência de conjuntos normativos distintos nos sistemas jurídico-urbanísticos de Brasil e em Portugal. No primeiro, ampla possibilidade de variação na atuação do Município, tendo em vista uma legislação nacional reduzida, baseada em conceitos gerais e valores jurídicos abstratos. No segundo, uma atuação padronizada, com vinculação dos governos locais a um conjunto normativo abrangente, que trata da matéria com detalhamento.

⁵ Embora o Brasil considere o Direito Urbanístico uma matéria de competência legislativa concorrente, a existência de lei federal torna a competência do ente federado Estado-Membro como suplementar (art. 24, § 1º CF/1988).

As distinções na estrutura legislativa geral do sistemas jurídico-urbanísticos têm uma série de desdobramentos, que quando observados em concreto, reforçam ainda mais as diferenças. Um exemplo é a existência em sistema detalhado de classificação de Planos em Portugal, baseados no “princípio da tipicidade”. Na forma especificada por Oliveira (2021, p. 38) “a Administração não pode elaborar os planos que entender, mas apenas aqueles que a lei prevê de um modo típico”, visto que, no país europeu, “o sistema de gestão territorial está concebido como um conjunto articulado de planos tipicamente identificados pelo legislador”. A sistemática estabelece conteúdo, objetivos e procedimento de elaboração dos Planos.

No Brasil, a realidade é completamente distinta. Praticamente inexistem Planos típicos e não há detalhamentos sobre seu conteúdo, forma de elaboração ou hierarquia. Vanin (2022, p. 285) destaca que o planejamento urbano no país “é caracterizado por uma tipicidade vaga somada a inexistência de hierarquização no âmbito urbanístico”, visto que as leis preveem basicamente o Plano Diretor, o Plano de Parcelamento de Solo (Loteamento), o Plano de Regularização Fundiária e o Plano de Operação Urbana Consorciada, todos de forma geral, com poucos requisitos, sem um processo de elaboração detalhado e sem clareza nas relações de hierarquia, conformidade e compatibilidade.

Desta forma, em nível de macrocomparação é possível identificar algumas semelhanças no conteúdo e no propósito dos dois sistemas, mas há significativas diferenças quanto a operacionalização. Como forma de sintetizar diferenças e semelhanças entre os dois sistemas jurídicos, apresenta-se o quadro a seguir:

TABELA 1: Síntese dos Sistemas Jurídico-Urbanísticos de Brasil e Portugal

Sistemas Jurídico-Urbanísticos			
		Portugal	Brasil
Nomenclatura		Direito do Urbanismo	Direito Urbanístico
Base Normativa	Nacional	Ampla e detalhada	Reduzida e generalista
	Local	Padronizada e vinculada	Variada e discricionária
Sistema de Planos		Típico e fechado	Múltiplo e aberto

Fonte: Elaboração do autor, com base no texto do artigo.

Os temas aqui indicados visam ilustrar alguns aspectos gerais, que de certa forma, vão impactar no objeto central do estudo, que é a reclassificação para solo urbano, o que passa a ser analisado.

3. O SOLO RÚSTICO E URBANO NO DIREITO DO URBANISMO DE PORTUGAL E OS CRITÉRIOS DE RECLASSIFICAÇÃO

O estudo dos critérios de reclassificação para solo urbano em Portugal tem como elemento central a ideia de contenção urbanística. Na forma indicada na LBPSOTU, art. 2º, c), uma das finalidades da política de solo é conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade.

Correia (2020, p. 399) explica que toda a reclassificação para solo urbano “deve ser limitada ao indispensável, sustentável do ponto de vista económico e financeiro e fundada em indicadores demográfico e de níveis de oferta e de procura de solo urbano”. Segundo o autor, o objetivo da contenção urbanística é “direcionar preferencialmente o urbanismo do futuro para a reabilitação urbana”.

Em mesmo sentido, Miranda (2012, p. 186) destaca que a contenção da expansão urbana busca o repovoamento dos centros históricos, com adoção de providências de reabilitação urbana, o que representa uma transição de um “urbanismo quantitativo” para um “urbanismo qualitativo”, de estreita ligação com os patrimônios cultural e natural.

Em Portugal, existem duas classes de solo: o solo rústico e o solo urbano. As categorias de rural, urbanizáveis, entre outras, não são mais utilizadas⁶. Oliveira (2021, p. 111) propõe a seguinte tese de distinção: “o solo ainda não urbanizado nem edificado, enquanto não for objeto de programação, é rústico”. A classificação é justificada pela autora no fato de que “os solos total ou parcialmente urbanizados são mais do que suficientes para satisfazer as necessidades urbanísticas existen-

⁶ A mudança da classificação de “urbano e rural” para “urbano e rústico” consolidou-se na alteração da Lei de Bases (2014) e da RJIGT (2015). Também desapareceram as categorias de “solos urbanizáveis”, “solo com urbanização programada” e “solo destinado ao processo de urbanização”. Cf. Oliveira, 2021. p. 109-111.

tes”, além disso, que permitir a expansão urbana em áreas não urbanizadas ou programadas seria um incentivo a especulação fundiária.

Restringir a expansão urbana a situações previstas expressamente em lei é uma medida que tende a evitar distorções no mercado de solo. Oliveira (2021, p. 111) explica que, no modelo anterior, “o simples fato de classificar solo como urbano tinha, efetivamente, como consequência imediata uma valorização do mesmo” e o mais grave: que o incremento era incorporado pelo proprietário “sem que este tivesse feito o que quer que fosse, em termos de investimento que o justificasse”.

Com a entrada em vigor do DL n.º 10/2024 (Portugal, 2024), a definição de solo urbano foi novamente alterada na LBPSOTU, passando a ter a seguinte definição:

Solo urbano, o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto à urbanização ou à edificação, em plano territorial ou deliberação dos órgãos das autarquias locais, nos termos da lei, mediante contratualização para a realização das respetivas obras de urbanização e de edificação. (art. 10º, 2, b)⁷.

A reforma ampliou o conceito, incluindo uma parte final no dispositivo, que prevê a possibilidade de classificação a partir da “deliberação dos órgãos das autarquias locais, nos termos da lei, mediante contratualização para a realização das respetivas obras de urbanização e de edificação”.⁸ O conceito de solo rústico, não foi alterado, permanecendo com o conceito previsto na LBPSOTU, art. 10º, 2, b.

⁷ Verificou-se que a reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo (DL n.º 10/2024) não alterou o art. Artigo 71.º, 2, a) do RJIGT que continua definindo como solo urbano somente “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação”.

⁸ A aplicação dos conceitos de urbano e rústico na redação original da LBPSOTU (2014) e da RJIGT (2015), assim como as controvérsias do regime de transição são abordados de maneira detalhada por Oliveira (2021, p. 117-118). Com o advento do DL n.º 10/2024, foi incluído o art. 10º-A, que pode ser considerado uma norma de transição, indicado quais terrenos, mesmo com características de rústicos, mantem-se classificados como urbanos, sendo necessário, cumulativamente, o alcance dos seguintes critérios: a) ainda estejam classificados como solo urbanizável ou solo urbano com urbanização programada; b) sejam propriedade exclusivamente pública; c) tenham uso predominante habitacional; e d) estejam inseridos em uma estratégia local de habitação.

Apesar das modificações no conceito de solo urbano dado pelo DL n.º 10/2024, seguem válidas as reflexões de Oliveira (2021, p. 117-118) de que “a classificação do solo urbano deve ter, como ponto de partida, o que está total ou parcialmente urbanizado” e estar articulada normas e planos, devendo servir “todos estes conteúdos e objetivos e fazê-lo de forma o mais possível holística e integral”.

Ponto chave nesta investigação é a reclassificação de solo rústico, que já tinha sido alterado pelo DL n.º 10/2024, mas que teve mudança significativa pela entrada em vigor de outras duas outras normas: o DL n.º 117/2024 (Portugal, 2024) e a Lei n.º 53-A/2025 (Portugal, 2025), que modificaram drasticamente a reclassificação do solo no RJIGT, com a instituição de 3 regimes: (i) a reclassificação geral (Artigo 72º); (ii) a reclassificação simplificada (Artigo 72.º-A); e (iii) a reclassificação especial (Artigo 72.º-B).

O regime jurídico da reclassificação geral constitui-se integralmente de normas do DL n.º 117/2024⁹ e da Lei n.º 53-A/2025¹⁰ e dispõe que “a reclassificação para solo urbano tem carácter excecional e deve fundamentar-se nas necessidades demonstradas de salvaguarda de valores de interesse público relevantes em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais” (Artigo 72º, 1, RJIGT).

Com base na nova normativa, mantem-se a ideia de que a reclassificação tem carácter excepcional e que ela deve estar atrelada ao interesse público em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais, mas não há mais menção para a limitação por “inexistência de áreas urbanas disponíveis” prevista na redação original do Artigo 72º, 1, RJIGT. No mesmo sentido, a comprovação do interesse público (Artigo 72º, 4), deixa de ter o requisito de demonstração da indisponibilidade de solo urbano na área urbana existente, que era previsto na redação original do Artigo 72º, 3, a).

Além da reclassificação geral, o DL n.º 10/2024, DL n.º 117/2024 e a Lei n.º 53-A/2025 criaram outras hipóteses, sendo uma delas, o procedimento simplificado (Artigo 72.º-A). A possibilidade de aplicação

É possível que a inclusão do art. 10º-A da LBPSOTU contribua, de alguma forma, na solução de algumas das dúvidas levantadas pela autora.

⁹ Artigo 72º, 1, 2, 5, 6, 14 e 16.

¹⁰ Artigo 72º, 4, 7, 8, 10, 11, 12, 13 e 15.

exige, de forma cumulativa, a observação de dois critérios: (i) “O solo se destine à instalação de atividades industriais, de armazenagem ou logística e serviços de apoio, ou a portos secos”; (ii) “o espaço não se localize em áreas sensíveis, na Reserva Ecológica Nacional ou na Reserva Agrícola Nacional”. As etapas para a reclassificação no procedimento simplificado estão descritas no Artigo 72.º-A, 2-8.

A outra possibilidade criada pelas modificações normativas é a reclassificação para finalidade habitacional e usos complementares (Artigo 72.º-B). A situação permite alteração simplificada do plano diretor municipal para determinar a reclassificação com finalidade habitacional e usos complementares, observados, cumulativamente, os cinco critérios previsto no Artigo 72.º-B, 1 “a)” a “e)”, não aplicando-se a categoria as áreas previstas no Artigo 72.º-B, 2 e 3.

Assim, pode-se elencar algumas características gerais da reclassificação do solo urbano: (i) trata-se de medida de caráter excepcional; (ii) possui três regimes distintos: o geral, o simplificado e o especial; (iii) está atrelada a comprovação de critérios exigentes; (iv) observa detalhado procedimento de revisão e alteração de planos; (v) compromete, em especial no regime geral, a assunção de encargos urbanísticos, considerando todos os custos envolvidos¹¹; (vi) está atrelada a prazos, que não cumpridos, remetem a caducidade da classificação do solo como urbano.¹²

Se a reclassificação de solo rústico em urbano é tema de grande detalhamento, a reclassificação de solo urbano para rústico não possui grandes peculiaridades, podendo ser feita a todo o tempo, na forma do Artigo 73º do RJIGT.

Feita uma análise geral de como os solos rústico e urbano são tratados em Portugal, assim como, seus critérios de reclassificação, passa-se a investigar como o tema é regulamentado no Brasil.

¹¹ Miranda (2012, p. 178) destaca que a exigência de encargos urbanísticos, especialmente a realização de obras, estão sujeitos ao “teste do nexó racional”, onde administração pública é responsável em identificar e quantificar as externalidades geradas pelo projeto e estabelecer os encargos a que vai submeter o empreendedor, que devem ficar limitados as características do projeto.

¹² As reflexões, que levam em conta o atual conteúdo normativo, tomaram como base ponderações de Correia, anteriores a vigência do DL n.º 10/2024, DL n.º 117/2024 e da Lei n.º 53-A/2025. Cf. Correia, 2020. p. 399.

4. A ÁREA URBANA E RURAL E A AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO NO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

O estudo da reclassificação para solo urbano reforça as diferenças entre os dois sistemas jurídico-urbanísticos. Assim como o princípio da tipicidade não está contemplado, não há princípios jurídicos que vinculem as decisões em Política Urbana no Brasil à proposta de contenção urbanística. Os objetivos¹³ e as diretrizes¹⁴ da Política Urbana não restringem eventual priorização da expansão urbana.

A constatação pode ser comprovada pela redação de algumas das diretrizes previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade. O art. 2º, VI, especifica que ordenação e controle do uso do solo devem ser regulamentados de forma a evitar diversos efeitos, não estando incluído entre eles, a expansão imotivada do perímetro urbano; o inciso VII do mesmo artigo menciona a “complementaridade entre as atividades urbanas e rurais”, sem definir prioridades para contenção ou expansão do perímetro urbano.

A apresentação das regras vigentes no Brasil evidencia outra distinção: de que ainda vige a distinção entre área urbana, de expansão urbana e rural. Além disso, a legislação nacional não é precisa, nem traz parâmetros para definir o significado de cada uma delas, o que acaba por ser matéria de cada Município. Caberá ao Plano Diretor ou lei municipal específica regulamentar o assunto, com total discricionariedade para definir qual é a sua área urbana e de expansão urbana. A parte de território que ficar fora dos limites será considerada rural.

O art. 42 do Estatuto da Cidade, que trata do conteúdo mínimo do Plano Diretor, não exige expressamente que os limites da área urbana e de expansão urbana devam constar expressamente na lei que o institui. Apenas aduz para a necessidade de delimitação das áreas urbanas visando a aplicação de instrumentos específicos. Na prática, alguns

¹³ Na forma do art. 182 da CF/1988 são objetivos da Política Urbana: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

¹⁴ Cf. art. 2º do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001 (Brasil, 2001).

Municípios delimitam a área urbana e de expansão urbana na lei do Plano Diretor, outros em leis específicas¹⁵.

O instituto equivalente a “reclassificação para solo urbano” prevista em Portugal é a “ampliação do perímetro urbano”, regradada no Brasil, na forma do art. 42-B do Estatuto da Cidade. O regramento foi incluído pela Lei n. 12.608/2012 (Brasil, 2012) e não existia na redação original do Estatuto da Cidade, de 2001. Sendo assim, até 2012 existia uma total discricionariedade dos Municípios para ampliar o perímetro urbano da forma como lhes convinha. Agora, eventual ampliação precisa ser antecedida de uma série de estudos, que fundamentem a mudança.

O autor Meirelles (2025, p. 143-144) destaca que o dispositivo acrescentou uma série de requisitos para que os municípios possam ampliar o seu perímetro urbano, entre eles, a demarcação do novo perímetro urbano; a delimitação dos trechos com restrições à urbanização; definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo; previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social; definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização.

Oliveira Filho (2022, p. 238) dispõe que a nova redação “serve para coibir a prática de alteração e definição de área urbana sem critérios e motivação técnica”. Sendo assim, os Municípios brasileiros que pretendam ampliar o seu perímetro urbano, após entrada em vigor da Lei n. 12.608/2012, devem elaborar projeto específico, contendo os elementos indicados no art. 42-B do Estatuto da Cidade.

São características da ampliação do perímetro urbano: (i) a inexistência do critério de excepcionalidade; (ii) a previsão de um regime geral, sem simplificações ou especificações; (iii) a necessidade de estudos técnicos gerais, elaborados pelo Poder Público; (iv) a alteração via Plano Diretor ou de lei específica, com definição de novas regras gerais

¹⁵ Na forma descrita por Meirelles (2025, p. 142-143) “No rol do conteúdo mínimo do Plano Diretor, a referência taxativa é somente quanto a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, não especificamente aos limites da área urbana, que podem ser definidos em lei própria”.

para uso e ocupação da área ampliada; (v) a ausência de vinculação a obras de infraestrutura, prazos ou regras de reversão e caducidade.

Pelo exposto, se verifica uma distinção significativa quando comparados os sistemas jurídico-urbanísticos na reclassificação para solo urbano e a ampliação do perímetro urbano. Constata-se que em Portugal, a medida está atrelada a realidade fática, projetos específicos, contratualização e promoção de ações concretas, inclusive por particulares, garantindo infraestrutura e compatibilização dos usos, sob pena de reversão e caducidade.

No Brasil, a ampliação do perímetro urbano depende basicamente da realização de estudos gerais, promovidos pelo Poder Público, aptos a atestar a mudança na classificação do solo, sem ligação concreta com projetos e implementação de infraestrutura, não estando previstos efeitos jurídicos que revertam a área para a condição de rural.

Como forma de sintetizar diferenças e semelhanças entre a classificação de solo nos dois sistemas jurídicos, apresenta-se o quadro a seguir:

TABELA 2: Síntese da Classificação de Solo nos Sistemas Jurídico-Urbanísticos de Brasil e Portugal

Classificação do Solo		
	Portugal	Brasil
Princípio Base	Contenção Urbanística	Expansão Urbana
Base Legal	LBPSOTU e RJIGT	Estatuto da Cidade
Classes de Solo	Urbano e Rústico	Urbano, Expansão Urbana e Rural
Hipótese de Reclassificação	Específicas, observado um projeto	Gerais, observado todo o Plano Diretor
Caráter	Excepcional	Geral, mediante justificativa
Tipologias de Regime	Geral, simplificada e especial	Somente Geral
Estudos Necessários	Específicos do projeto	Estudos gerais do Plano Diretor
Mensuração de Custos	Previsto	Não previsto
Assunção de Encargos	Previsto	Não previsto
Prazos de Implementação	Previsto	Não previsto
Possibilidade de Reversão	Previsto	Não previsto
Normas de Caducidade	Previsto	Não previsto

Fonte: Elaboração do autor, com base no texto do artigo.

Na forma ilustrada, fica claro que ao tratar da reclassificação para solo urbano, são observadas inúmeras distinções entre os sistemas Jurídico-Urbanísticos de Brasil e Portugal, sendo o regime jurídico do país europeu muito mais detalhado e atento aos efeitos concretos. Nesse contexto, confirma-se que é possível qualificar a normas brasileiras sobre o tema a partir desta análise comparativa, na forma descrita nas considerações finais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação permitiu aferir que os dois sistemas jurídico-urbanísticos reconhecem a relevância ambiental, patrimonial, econômica e social da alteração da classificação do solo, entretanto, Portugal conta com um regime detalhado, enquanto o Brasil, um regramento genérico. Assim, é possível destacar de que forma as regras de reclassificação para solo urbano em Portugal podem contribuir para o avanço na regulamentação do tema no Direito Urbanístico do Brasil.

Um dos elementos observados em Portugal, que qualificariam as normas do Brasil tem relação com o princípio da tipicidade. A reclassificação para solo urbano é vinculada à sistemática de planos e recomenda a alteração de instrumentos específicos. O Artigo 72.º, 5, a), RJIGT, por exemplo, indica que a reclassificação se dará por meio de alteração de planos de pormenor; já o Artigo 72.º, 7 e 8, remetem a procedimentos de elaboração, de revisão e de alteração de planos territoriais; e ainda, o 72.º, 10, sujeita a alteração à delimitação de uma unidade de execução.

No Brasil, sequer é claro se o aumento do perímetro urbano é objeto da lei que institui o Plano Diretor ou de qualquer outra lei municipal, o que possibilita que tema de extrema relevância para a Política Urbana possa ser modificado sem os devidos procedimentos, participação social ou compatibilidade com normas gerais de planejamento ou outras políticas setoriais.

Outro elemento investigado em Portugal, que pode servir de referência são as diferentes hipóteses em que pode ser efetuada a reclassificação: uma regra geral, uma simplificada e uma especial. O Brasil poderia adotar a criação de regimes específicos para ampliação do

perímetro urbano, em alguns casos, de relevante interesse, facilitando o procedimento, e em outros, proibindo a conversão de áreas suscetíveis a desastres, de preservação ambiental ou com outras qualificações.

Além delas, também pode ser identificada como uma contribuição do sistema jurídico-urbanístico português, a vinculação dos encargos das operações urbanísticas à da reclassificação para solo urbano, com estipulação de prazo de execução, demonstração da viabilidade econômico-financeira, definição de responsabilidades diretas do agente privado, materializando a redistribuição de benefícios e encargos.

No modelo brasileiro, a ampliação do perímetro urbano está atrelada a estudos a serem realizados pelo Poder Público, que visam demonstrar o impacto da carga urbanística pelo aumento da área urbana e estipular normas gerais para o solo a ser convertido. Embora os levantamentos possam identificar possíveis encargos e necessidades de infraestrutura, o procedimento não remete a exigências imediatas, seja do Poder Público ou de agentes privados, nem fica vinculada a prazos.

Na prática, o aumento do perímetro urbano no Brasil, ainda que promovido mediante encargos de estudos específicos, tende a remeter a uma série de exigências para o próprio Poder Público, vez que se procede de forma alheia as operações urbanísticas em específico. A adoção do sistema de Portugal seria uma forma de efetivar no Brasil as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, de justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização e de recuperação dos investimentos do Poder Público (art. 2º, IX e XI), atrelando o aumento do perímetro urbano a encargos, garantindo infraestrutura, integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais.

Com base nestas reflexões, cumpre-se com o objetivo geral do artigo, que investigou a classificação do solo nos dois sistemas jurídicos e indicou alguns elementos do regime jurídico de Portugal, aptos a qualificar as normas brasileiras sobre a matéria.

Para avanço do tema é fundamental uma agenda de pesquisa futura, que envolva estudo de casos, análises de impacto legislativo e, ainda, pesquisa jurisprudencial. A aferição concreta dos efeitos deve envolver também a análise de dados empíricos ou delimitações geográficas, regionais, locais, o que não foi objeto deste trabalho.

De forma mais concreta, aponta-se o detalhamento dado na nova redação do Artigo 72º da 72 do RJIGT, onde são identificadas uma

série de atualizações que podem ser aprofundadas em investigações específicas. No Brasil estudos futuros podem relacionar o tema da ampliação do perímetro urbanos com a problemática dos desastres ambientais, vez que a origem de regras mais detalhadas em 2012, antes inexistentes, decorrem justamente pela entrada em vigor da Política Nacional do Defesa Civil.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Obtido em 22 de setembro de 2024, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- BRASIL. (2001). *Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Obtido em 22 de setembro de 2024, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm
- BRASIL. (2012). *Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Obtido em 22 de setembro de 2025, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm
- BRASIL. (2017). *Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Obtido em 22 de setembro de 2024, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm
- BRASIL. (1979). *Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Obtido em 22 de setembro de 2024, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766compilado.htm
- CORREIA, F. A. (2012). *Manual de Direito do Urbanismo* (4ª ed., Vol. I). Almedina.
- CORREIA, F. A. (2020). Os caminhos de um novo paradigma do planeamento urbanístico em Portugal. *Revista da Faculdade de Direito*, 115, 379–434.
- CORREIA, J. A. A. (2021). *Direito Público Luso e Brasileiro: Um exercício de Direito Constitucional Comparado*. Thomson Reuters Brasil.
- MEIRELLES, H. L. (2025). *Direito de Construir* (14ª ed.). Malheiros e Juspodivm.
- MIRANDA, J. (2012). *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*. Editora Coimbra.

- OLIVEIRA, F. P. (2021). *Direito do urbanismo: do planeamento à gestão* (4ª ed.). AEDRL.
- OLIVEIRA FILHO, J. T. (2022). *Comentários ao Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 10.07.2001*. Juruá.
- PORTUGAL. (1976). *Constituição da República Portuguesa – CRP*. Obtido em 22 de setembro de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775-43894075>
- PORTUGAL. (1951). Decreto-Lei n.º 38.382, de 07 de agosto de 1951. Regulamento Geral das Edificações Urbanas – RGEU. Obtido em 22 de setembro de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1951-120610500>
- PORTUGAL. (1999). *Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro de 1999*. Regime jurídico da urbanização e edificação – RJUE. Obtido em 22 de setembro de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1999-34567875>
- PORTUGAL. (2009). *Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro de 2009*. Regime jurídico da reabilitação urbana. Obtido em 22 de setembro de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2009-34511675>
- PORTUGAL. (2015). *Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio de 2015*. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT. Obtido em 22 de setembro de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105297982>
- PORTUGAL. (2024). *Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro de 2024*. Procede à reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo, ordenamento do território e indústria. Obtido em 25 de junho de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/10-2024-836222484>
- PORTUGAL. (2024). *Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro de 2024*. Altera o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Obtido em 25 de junho de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/117-2024-901535572>
- PORTUGAL. (2014). *Lei n.º 31/2014, de 30 de maio de 2014*. Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Obtido em 22 de setembro de 2025, de https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2123&tabela=leis&so_miolo
- PORTUGAL. (2025). *Lei n.º 53-A/2025, de 9 de abril de 2025*. Alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro,

que altera o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Obtido em 25 de junho de 2025, de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/53-a-2025-914316314>

SILVA, J. A. da. (2025). *Direito do urbanismo* (9ª ed.). Malheiros e Jusdivm.

VANIN, F. S. (2022). *Direito, Urbanismo e Política Pública*. Almedina.

