Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, S.A.

Momentum

Especial Imobiliário

39

Julho

2025

O papel das Unidades de Execução enquanto instrumentos de programação da execução dos planos urbanísticos

Acompanhe as nossas notícias e outras informações jurídicas em **www.servulo.com**

Especial Imobiliário

O papel das Unidades de Execução enquanto instrumentos de programação da execução dos planos urbanísticos

Índice

01 Enquadramento

02 As Unidades de Execução no ordenamento jurídico

03 Procedimento de delimitação

04 A implementação das Unidades de Execução através de operações urbanísticas. O Simplex Urbanístico e o reforço do papel das Unidades de Execução na gestão urbanística

05 Natureza jurídica das Unidades de Execução

Especial
Imobiliário

O papel das Unidades de Execução enquanto instrumentos de programação dos planos urbanísticos

1. Enquadramento

O presente texto surge da necessidade de reflexão sobre o papel das Unidades de Execução como instrumentos de execução dos planos urbanísticos, em especial tendo em conta o seu novo enquadramento legislativo resultante do chamado "*Simplex Urbanístico*", aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

O quase certo recurso mais frequente a esta figura, a meio caminho entre o planeamento e a gestão urbanística, e o seu atual potencial simplificador de procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas ou até mesmo de isenção de tal controlo, tornam necessária uma visão de conjunto da figura e sistematização do seu regime bem como a análise de algumas questões que, em face de um enquadramento legislativo parco e um tanto indefinido, podem surgir na delimitação e operacionalização das Unidades de Execução.

2. As Unidades de Execução no ordenamento jurídico

2.1 Conceito

Usando a expressão de Jorge Carvalho[1], "*ao conceito de Unidade de Execução assiste imprecisão e polivalência*".

Antes do Decreto-Lei n.º 10/2024, as Unidades de Execução tinham (e têm) definição no Decreto-Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, vindo também referidas na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio ("*Lei de Bases Gerais da Política Pública de solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo*", como meio de execução sistemática dos planos municipais de ordenamento do território, *máxime*, artigo 55.º n.º 3) e no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio ("*Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*", RJIGT, *máxime*, artigo 147.º n.º 2 e n.º 3 b) e artigo 148.º. Já anteriormente estabeleciam um regime idêntico ao da Lei n.º 48/98, de 15 de agosto e do Decreto–Lei n.º 380/93, de 15 de novembro.

O artigo 3.º do Decreto Regulamentar n. º 5/2019, define as Unidades de Execução como "*uma porção do território delimitada para efeitos de execução de um plano territorial*.". Segundo o mesmo decreto-regulamentar "*a delimitação de unidades de execução consiste na fixação em planta cadastral dos limites físicos da área a sujeitar a intervenção urbanística acompanhada da identificação e caraterização de todos os prédios abrangidos*.".

As Unidades de Execução têm como principal objetivo garantir uma visão de conjunto na gestão urbanística, mas sem necessidade de recorrer a planos de urbanização e de pormenor em grande parte da cidade. Ao invés de operações isoladas e independentes, opta-se por executar os planos através de operações integradas com soluções de conjunto para determinadas áreas pré-delimitadas do território, com vista à obtenção de soluções urbanisticamente equilibradas e coesas.

Com efeito, enquanto instrumentos essenciais para a implementação e execução dos planos urbanísticos como o Plano Diretor Municipal (PDM), as Unidades de Execução têm como principais objetivos *(i)* garantir um desenvolvimento urbano coordenado e eficiente, *(ii)* a justa repartição dos benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, *(iii)* a integração das áreas a afetar a espaços públicos, a infraestruturas ou a equipamentos previstos nos programas e nos planos territoriais, *(iv)* facilitar a reorganização fundiária e a regeneração urbana e *(v)* promover o crescimento urbano sustentável e equilibrado.

1 Cf. "Ainda as unidades de «execução», Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo 2022, Almedina, pág. 55 e segs.
2 Fernanda Paula Oliveira alude às unidades de execução afirmando que são «um processo», em AD Urbem, Debate Simplex de 14 de Fevereiro 2024, minuto 2.44.52 in plataforma Youtube, em https://www.youtube.com/watch?v=k0rpXFOqYJU
3 Fernanda Paula Oliveira, Notas e Comentários à revisão do RJIGT de 2015, 2015, Almedina, pág. 61.

A delimitação das Unidades de Execução encontra-se regulada pelo RJIGT, cujo artigo 148.º dispõe como se segue:

> *1 A delimitação de unidades de execução consiste na fixação em planta cadastral dos limites físicos da área a sujeitar a intervenção urbanística, acompanhada da identificação de todos os prédios abrangidos.*
>
> *2 As unidades de execução devem ser delimitadas de modo a assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, devendo integrar as áreas a afetar a espaços públicos, a infraestruturas ou a equipamentos previstos nos programas e nos planos territoriais."*

Do processo de delimitação de uma Unidade de Execução, e de forma a garantir a sua finalidade, deve constar:

a) O levantamento cadastral rigoroso da área de intervenção;

b) O programa urbanístico ou solução urbanística de base (escrito e/ou desenhado) que pode ser mais ou menos detalhado (desde um modelo simples assente no conceito legal a um modelos mais complexo e detalhado assente nos elementos das Unidades de Execução definidos pelo Simplex como potenciadores da simplificação de procedimentos de controlo prévio);

c) A identificação do sistema de execução e das regras básicas para envolvimento dos vários proprietários abrangidos.

A Unidade de Execução possibilita a chamada "execução sistemática" dos planos, que pode ocorrer num de três sistemas legalmente previstos: de iniciativa dos interessados, de cooperação ou de imposição administrativa.

O "sistema de compensação ou de iniciativa dos interessados" encontra-se previsto no artigo 149.º do RJIGT. Neste sistema a execução é promovida pelos proprietários ou pelos titulares de outros direitos reais relativos a prédios abrangidos, ficando estes obrigados a prestar ao município a compensação devida de acordo com as regras estabelecidas nos planos ou em regulamento municipal.

Por sua vez, o "sistema de cooperação", de acordo com o disposto no artigo 150.º do RJIGT, envolve uma atuação coordenada entre os particulares e a administração, uma vez que a iniciativa cabe ao município, mas com a cooperação dos particulares interessados. Neste caso, existe um contrato de urbanização que pode assumir as modalidades previstas nas alíneas a) e b) do n.º do artigo 150.º do RJIGT, a saber: (i) contrato de urbanização, entre os proprietários e ou os promotores da intervenção urbanística, na sequência da iniciativa municipal; ou (ii) contrato de urbanização entre o município, os proprietários e ou os promotores da intervenção urbanística e, eventualmente, outras entidades interessadas na execução do plano.

Já o "sistema de imposição administrativa" encontra enquadramento legal no artigo 151.º do RJIGT e é singular posto que, como a própria designação indicia, consubstancia a atuação exclusiva do município, que pode proceder diretamente à urbanização ou concessioná-la através de concurso público (n.º 2). Neste caso, aos proprietários não resta senão subscrever o acordo proposto pelo município em prazo fixado, sob pena de serem expropriados com vista à prossecução dos objetivos e finalidades de interesse público urbanístico inerentes à delimitação da Unidade de Execução.

Em Portugal, o recurso às Unidades de Execução não tem sido frequente, mas encontra expressão relevante no Município de Lisboa, onde a implementação do Planeamento Estratégico para Lisboa 2024 se encontra a ser realizada, ademais, através da delimitação de uma série de Unidades de Execução em áreas urbanas que carecem de regeneração e reabilitação. Neste contexto, encontram-se em curso vários projetos e iniciativas a ser concretizadas através

de Unidades de Execução: Ajuda, Entrecampos, Alcântara Poente e Alcântara Nascente, Baixa Pombalina, Doca de Pedrouços, Marvila e Beato, Matinha, entre outras.

Também noutros municípios se verifica uma tendência crescente de recurso a esta figura, sendo que, naturalmente, tal recurso depende da forma com os instrumentos de gestão territorial apresentam ou não solução para a gestão integrada do território. No Município do Porto salientam-se as mais recentemente delimitadas Unidade de Execução UOPG 5 - Aleixo e a Unidade de Execução UOPG 9 – Contumil.

2.2
Enquadramento legal

As Unidades de Execução encontram-se regulamentadas em disposições dispersas dos diversos diplomas que constituem o cerne da legislação urbanística em Portugal.

Desde logo, a LBPSOTU, prevê que:

(i) A execução dos planos através de Unidades de Execução consiste numa modalidade de *execução sistemática* enquanto aquela que é efetuada sem necessidade de prévia delimitação de unidades de execução, por intermédio de operações urbanísticas a realizar nos termos da lei, constitui a chamada execução não sistemática dos planos (artigo 55.º, n.º 2);

(ii) A execução sistemática dos planos territoriais é concretizada "*através de políticas urbanas integradas, nomeadamente, mediante a aquisição ou disponibilização de terrenos, operações de transformação fundiária e formas de parceria ou contratualização que incentivem a concertação dos diversos interesses em presença, no âmbito de unidades de execução delimitadas nos termos da lei*" (artigo 55.º, n.º 3);

(iii) As unidades de execução são instrumentos de programação da execução dos planos (artigo 56.º, n.º 4);

(iv) A redistribuição de benefícios e encargos a efetivar no âmbito de unidades de execução ou de outros instrumentos de programação determina a distribuição dos benefícios e encargos pelo conjunto dos respetivos intervenientes (artigo 64.º, n.º 5);

(v) Deve ser garantida a igualdade de tratamento relativamente a benefícios e encargos no âmbito de uma unidade de execução de um plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal (artigo 65.º, al. c).

Por seu turno, o RJIGT, que regulamenta os instrumentos de gestão territorial, dispõe que:

(i) Os planos territoriais são executados através dos sistemas de iniciativa dos interessados, de cooperação e de imposição administrativa, nomeadamente no âmbito de unidades de execução, delimitadas pela câmara municipal, por iniciativa própria ou a requerimento dos proprietários interessados (artigo 147.º, n.º 2);

(ii) São requisitos de delimitação das Unidades de Execução a definição dos limites físicos da área a sujeitar a intervenção urbanística, a identificação de todos os prédios abrangidos e as áreas a afetar a espaços públicos, a infraestruturas ou a equipamentos, entre outros (artigo 148.º);

(iii) A delimitação da Unidade de Execução está sujeita a discussão pública, em termos análogos aos previstos para o plano de pormenor, quando não exista para a área abrangida pela Unidade de Execução qualquer plano de urbanização ou plano de pormenor (artigo 148.º);

(iv) Os direitos e as obrigações dos participantes na unidade de execução são definidos por contrato de urbanização cabendo aos particulares proceder à redistribuição dos benefícios e encargos entre todos os proprietários e titulares de direitos inerentes à propriedade abrangida pela unidade de execução, na proporção do valor previamente atribuído aos seus direitos (artigo 149.º, n.ºs 2 e 3);

(v) As Unidades de Execução concretizam mecanismos diretos ou indiretos de perequação para garantia da justa repartição dos benefícios e encargos e a redistribuição das mais-valias fundiárias entre os diversos proprietários (artigo 176.º).

O Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro ("*Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*", doravante apenas designado "*RJUE*"), com as recentes alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, contém disposições sobre Unidades de Execução, prevendo nos artigos 4.º e 17.º a simplificação e até mesmo a isenção de controlo prévio das operações urbanísticas quando integradas em Unidades de Execução com determinadas características.

Também os Planos Diretores Municipais de cada município contêm diretrizes específicas para a criação e gestão de Unidades de Execução no seu território, garantindo assim que as Unidades de Execução estão alinhadas com objetivos estratégicos do município.

2.3 Unidade de execução e plano pormenor

Conforme resulta do seu enquadramento normativo, as Unidades de Execução não são um instrumento de planeamento, configurando-se antes como uma realidade a meio caminho entre o plano e a materialização das operações urbanísticas. Embora possam em certas circunstâncias ser encaradas como uma alternativa para ultrapassar alguma rigidez dos planos de pormenor e dos seus requisitos materiais e procedimentais, as Unidades de Execução situam-se já em plena fase do designado "*urbanismo operacional*".

Pese embora uma maior aproximação com a figura do plano de pormenor, a Unidade de Execução não se confunde com este. O plano de pormenor, a par dos planos diretores municipais e dos planos de urbanização, é um tipo de plano municipal de ordenamento do território, nos termos dos artigos 43.º, n.º 5 da LBPSOTU e 2.º, n.º 5 do RJIGT[2]. O plano de pormenor surge como o produto da atividade de planificação e, como tal, obedece a um procedimento de formação, na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do CPA, que se rege pelos princípios "*da colaboração entre os vários sujeitos de direito público, o princípio da avaliação ambiental estratégica, o princípio da participação dos interessados e o princípio da justa ponderação e da superação dos conflitos de interesses coenvolvidos nos programas e nos planos*"[3].

Enquanto verdadeiro instrumento de gestão territorial, nos termos do artigo 43.º, n.º 5, da LBPSOTU, o plano de pormenor "*desenvolve e concretiza o plano diretor municipal, definindo a implantação e a volumetria das edificações, a forma e organização dos espaços de utilização coletiva e o traçado das infraestruturas*". É, assim, um instrumento apto a atingir intervenções de conjunto que programa a sua própria concretização, por via do seu programa de execução e do seu plano de financiamento[4].

Do ponto de vista prático, a Unidade de Execução e o plano de pormenor aproximam-se porque, da delimitação que opera na primeira fase da Unidade de Execução, consegue extrair-se um grau de concretização idêntico ao que acaba por resultar de um plano de pormenor.

No entanto, a Unidade de Execução não tem a natureza regulamentar dos planos, sendo que tal diferença de natureza jurídica tem impacto relevante no respetivo procedimento e formalismo e, bem assim, nos seus efeitos ao nível da vinculação dos particulares e da administração. Por outro lado, os seus efeitos podem ser diferenciados, ao nível da execução das operações urbanísticas consoante o grau de detalhe da Unidade de Execução, conforme melhor se verá adiante.

2 Se bem que também no âmbito intermunicipal podem surgir planos de pormenor intermunicipais, nos termos dos artigos 43.º, n.º 6, LBPSOTU, e 2.º, n.º 4, al. c), RJIGT.
3 Cfr. Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, in Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais, Almedina, 2021, p. 173.
4 Cfr. Fernanda Paula Oliveira, "As virtualidades das unidades de execução num novo modelo de ocupação do território: Alternativa aos planos de pormenor ou outra via de concertação de interesses no direito do urbanismo?", in Direito Local e Regional – abril-junho 2008, pp. 18 – 19.

Destacam-se duas grandes vantagens das Unidades de Execução: por um lado, o facto de assentar num procedimento muito mais célere e com menos formalismos do que o plano de pormenor, e, por isso, bastante mais eficaz na resposta às concretas necessidades dos proprietários e/ou do município, e, por outro lado, o facto de permitirem executar o projeto urbanístico, sem necessidade de existir um plano de pormenor de base (ainda que, num cenário ideal, este deva existir).

A lei não determina, no entanto, com clareza, em que circunstâncias deve recorrer-se a uma ou outra figura, deixando uma ampla margem de discricionariedade nesta sede aos municípios. Não existindo "*uma obrigação legalmente imposta de elaboração de planos de urbanização e de planos de pormenor*", há um juízo de oportunidade que deve ser feito pela administração que goza aqui de uma "*ampla margem de liberdade na conformação das operações de classificação e qualificação dos solos*", cabendo-lhe saber quando e em que medida se justifica a emanação destes planos[5], sem prejuízo, naturalmente, do dever de fundamentar a opção pela Unidade de Execução em detrimento do plano, atento, nomeadamente, o facto de os planos de pormenor estarem sujeitos a um maior formalismo e, como se verá abaixo, estão sujeitos a particulares exigências em matéria de avaliação ambiental.

Sem prejuízo do sobredito, nos termos do n.º 4 do artigo 148.º do RJIGT, "*na falta de plano de urbanização ou de plano de pormenor aplicável à área abrangida pela unidade de execução, deve a câmara municipal promover, previamente à aprovação, um período de discussão pública, em termos análogos aos previstos para o plano de pormenor*". A imposição desta formalidade não subverte a natureza da Unidade de Execução nem a torna um verdadeiro instrumento de planeamento, reconhecendo as suas potencialidades e impedindo a fraude à lei[6].

O interesse particular das Unidades de Execução reside no facto de que estas se configurarem, portanto, como uma realidade a meio caminho entre o planeamento e a execução das operações urbanísticas, o que permite, em casos específicos, alcançar os mesmos objetivos que se alcançariam através de planos pormenor, mas de forma mais célere e mais flexível e, ainda, gerir interesses conflitantes, garantir financiamento adequado e abordar preocupações ambientais e simultaneamente oportunidades para projetos urbanos inovadores, desenvolvimento sustentável e regeneração de áreas subutilizadas.

5 Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 9 de outubro de 2015, Processo n.º 00151/06.8BEMDL, disponível em: Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (mj.pt) ; Isto não significa que as matérias de ordenamento do território e planeamento urbanístico se revistam de caráter exclusivamente municipal, tal afirmação (falsa) seria negar aquilo que decorre da interpretação do disposto no artigo 65.º, n.º 4, em conjugação com o artigo 9.º, alínea e), e com o artigo 66.º, n.º 2, alíneas b) e e), como bem notam Jorge Miranda e Rui Medeiros, cfr. Jorge Miranda, Rui Medeiros, in Constituição Portuguesa Anotada – Volume I, Universidade Católica Editora, 2ª Edição, 2017, p. 965.º; não deixa de ser importante frisar neste ponto que o dever de planear que impende sobre a Administração é marcado pela exclusiva obrigação legal de elaboração do plano diretor municipal, nos termos do artigo 84.º, n.º 4, RJIGT, sendo que o planeamento municipal tem assim sido predominantemente feito com base em PDM's; neste sentido, cfr. Carlos Batalhão, Pedidos de Informação Prévia: Uma necessidade por Incúria Legislativa ou Municipal? Um novo Paradigma e Implicações no Respetivo Regime Jurídico, in Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos, Volume II, Coord. Fernanda Paula Oliveira, Almedina, 2012, pp. 19 – 20.

6 O princípio em causa que impõe esta fase do procedimento é o "princípio da participação dos interessados" que tem força constitucional com base no direito de participação, consagrado no n.º 5 do artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa.

3. Procedimento de delimitação

3.1 Sequência de procedimentos

A lei não regula o procedimento de delimitação das Unidades de Execução, ao contrário do que sucede com os planos de pormenor ou os planos de urbanização, deixando uma margem de discricionariedade relevante aos Municípios nesta sede, sendo que a prática tem-se revelado diferenciada, desde procedimentos mais ou menos informais a procedimentos mais ou menos semelhantes ao procedimentos previstos na lei para aqueles planos.

Podemos, no entanto, afirmar que o procedimento de delimitação das Unidades de Execução passa necessariamente pelas seguintes fases:

a) *Identificação e definição da área a delimitar:* o município identifica áreas que necessitam de planeamento detalhado e delimita a áreana qual as operações urbanísticas devem ser desenvolvidas de forma conjunta, concertada e coerente, oficiosamente ou a solicitação dos interessados;

b) *Desenvolvimento do modelo/desenho urbano:* um modelo ou desenho urbano mais ou menos detalhado é desenvolvido para a Unidade de Execução, descrevendo o uso do solo, infraestruturas, parâmetros urbanísticos e considerações ambientais. Estes parâmetros devem cumprir e estar alinhados com o PDM;

c) *Participação Pública:* caso a Unidade de Execução não seja abrangida por plano de urbanização ou por plano de pormenor, deverá ser submetida, previamente à sua aprovação, a um período de discussão pública, durante um período de 20 dias. A Câmara Municipal pondera os resultados da discussão pública e elabora o respetivo relatório de ponderação. É elaborada a proposta final da Unidade de Execução, incluindo o contrato de urbanização, no qual são estabelecidos os direitos e as obrigações dos participantes envolvidos. Esta fase garante que os interesses dos residentes, empresas e outras partes interessadas sejam considerados no modelo urbano a adotar na área delimitada;

d) *Aprovação:* o procedimento culmina com a aprovação da Unidade de Execução por deliberação da câmara municipal;

e) Aprovação e assinatura do Contrato de Urbanização, que, de acordo com a lei, não tem necessariamente que ocorrer com a delimitação da Unidade de Execução (trata-se de dois procedimentos distintos, um tendente à formação de ato administrativo, ou outro tendente à formação de um contrato, que podem correr simultaneamente ou não, consoante os casos, nomeadamente, a área de intervenção, o detalhe do desenho urbano, o número de proprietários a concertar, etc)

f) *Implementação/Operacionalização:* após a aprovação da Unidade de Execução, a sua implementação é realizada através de operações urbanísticas, com base numa série de ações coordenadas, incluindo a reestruturação fundiária e execução das obras de urbanização/infraestruturas.

3.2
Documentos para aprovação municipal o âmbito do procedimento de delimitação

Ao contrário da aprovação dos planos municipais que é uma competência da assembleia municipal, a aprovação da delimitação das Unidades de Execução é uma competência exclusiva da câmara municipal. Todas as ações previstas pela Unidade de Execução devem ser programadas e contratualizadas e para tanto a câmara municipal aprova os seguintes documentos:

a) Um relatório ou informação (a que se tem chamado "*Termos de Referência*" ou "*Relatório*" *por semelhança com os planos*) que deverá incluir *(i)* a justificação da necessidade, oportunidade e opção por uma Unidade de Execução em detrimento de outras figuras, *(ii)* a justificação e critérios adotados para a delimitação da área de intervenção, *(iii)* os objetivos a prosseguir com a Unidade de Execução, e *(iv)* a identificação dos prédios envolvidos e dos interessados;

b) *Peças desenhadas* que incluem o desenho urbano a implementar, com maior ou menor detalhe), podendo incluir a identificação da as operações de reparcelamento , a divisão da área em lotes, alinhamentos, definição do polígino máximo de implantação dos edifícios, definição de usos e parâmetros urbanísticos a aplicar;

c) *Minuta de contrato de urbanização (eventual[7]).* Neste domínio, cabe aos proprietários dos prédios abrangidos pela Unidade de Execução, definir as respetivas obrigações, nomeadamente em sede de execução de infraestruturas e encargos e proceder à perequação dos benefícios e encargos resultantes da execução do instrumento de planeamento, na proporção do valor previamente atribuído aos seus direitos, com referência à situação anterior à data de entrada em vigor do plano.

Aquando da elaboração das peças escritas e/ou desenhadas integrantes do processo de delimitação de uma Unidade de Execução, é aconselhável a elaboração de um documento previsional que contemple todos os tipos de atos jurídicos (ex. permutas, cedências, alienações, onerações, etc.) necessários à concretização da mesma.

Importa por último notar que, frequentemente, a execução de uma Unidade de Execução implica uma ou várias deliberações por parte da assembleia municipal, no que concerne a ónus ou encargos sobre as parcelas abrangidas pelas mesmas. Ou seja, pode suceder que a câmara municipal aprove a delimitação de uma Unidade de Execução, mas que a mesma esteja condicionada à apreciação e deliberação da assembleia municipal das propostas sobre afetação ou desafetação de bens do domínio público municipal, ou da alienação ou da oneração de bens imóveis, cujo valor ultrapasse as competências da câmara municipal.

7 Apesar de a minuta de contrato de urbanização estar sujeita a aprovação da câmara municipal, a lei não exige que tal aprovação ocorra simultaneamente com a aprovação da delimitação da Unidade de Execução, podendo ser relegada para um momento posterior.

4. A implementação das Unidades de Execução através de operações urbanísticas.

O Simplex Urbanístico e o reforço do papel das Unidades de Execução na gestão urbanística

Após a delimitação da Unidade de Execução segue-se (ou deveria seguir-se) a fase de controlo prévio e execução das operações urbanísticas destinadas a dar corpo ao desenho ao urbano e objetivos da Unidade de Execução previamente delimitada.

Nesta fase pós a delimitação, pode haver lugar a ações preparatórias, como *(i)* restruturação fundiária/operações de reparcelamento, permutas, *(ii)* cedências, *(iii)* alienações, *(iv)* onerações, (v) desafetações do domínio público, *(vi),* declaração da utilidade pública de expropriação, *(vii)* avaliação dos lotes, *(viii)* afetação dos encargos de urbanização.

A fase incluir também, necessariamente, a monitorização do cumprimento do contrato de urbanização e da execução das operações urbanísticas

No que concerne especificamente ao controlo prévio da operações urbanísticas, como referido acima, a opção por um determinado modelo de UE, mais ou menos detalhado, terá impacto em sede de procedimento de controlo prévio das operações urbanísticas previstas na UE, como se segue.

O Decreto-Lei n.º 10/2024 – o Simplex Urbanístico -, teve como finalidade última a reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo, ordenamento do território e indústria, estipulando como objetivo a eliminação de licenças, autorizações e exigências administrativas desproporcionadas que criem custos de contexto sem que tenham uma efetiva mais-valia para o interesse público que se pretende prosseguir.

Assim, procedeu à eliminação da necessidade de obter licenças urbanísticas em várias situações, criando novos casos de comunicação prévia e de isenção de controlo prévio. Em segundo lugar, simplificou os procedimentos administrativos para obtenção das referidas licenças, para a realização de comunicações prévias e no quadro das informações prévias, através da aprovação de um regime de deferimento tácito e eliminação do alvará de licença de construção, o qual é substituído pelo recibo do pagamento das taxas devidas.

O Simplex Urbanístico trouxe também novidades em matéria de Unidades de Execução, tendo o artigo 148.º do RJIGT passado a prever, pelo aditamento do seu n.º 5, que à Unidade de Execução pode, designadamente, estar associado *(i)* o desenho urbano, *(ii)* as parcelas, *(iii)* os alinhamentos, *(iv)* o polígono de base para implantação das edificações, *(v)* a altura total das edificações, *(vi)* a altura das fachadas, *(vii)* a divisão em lotes, *(vis)* o número máximo de fogos, *(xv)* a área de construção e o respetivo uso, (x) a programação das obras de urbanização e *(xi)* a contratualização para a sua implementação.

De acordo com as novas regras, as Unidades de Execução passam também a ser, em si mesmas, instrumentos de simplificação do controlo prévio

urbanístico das operações urbanísticas nelas integradas permitindo seguir a via da comunicação prévia em certas situações mas também situações de isenção de controlo prévio.

Desde logo, passam a estar sujeitas apenas a mera comunicação prévia:

a) As operações de loteamento em zona abrangida por Unidade de Execução quando esta preveja (4.º/4, al. b), ii do RJUE):

   (i) O polígono de base para a implantação de edificações

   (ii) A área de construção;

   (iii) A divisão em lotes;

   (iv) O número máximo de fogos e

   (v) A implantação e a programação de obras de urbanização e edificação[8].

b) As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por Unidade de Execução que preveja a implantação a programação de obras de urbanização e edificação (artigo 4.º/4, al. c), iii), RJUE);

c) As obras de construção, de alteração ou de ampliação em área abrangida por Unidade de Execução que preveja (artigo 4.º/4, al. d), iii), RJUE):

   (i) As parcelas, os alinhamentos;

   (ii) O polígono de base para implantação das edificações;

   (iii) A altura total das edificações ou a altura das fachadas;

   (iv) O número máximo de fogos;

   (v) A área de construção;

   (vi) Os respetivos usos.

Por outro lado, o artigo 17.º, n.ºs 3 e 4 do RJUE, na atual redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, permite ao promotor escolher entre apresentar uma comunicação prévia ou obter a aprovação de um PIP, o qual, vindo a incluir os elementos do chamado "*PIP qualificado*" do n.º 2 do artigo 14.º do RJUE, permitirá isentar de controlo prévio as operações urbanísticas se existir uma Unidade de Execução previamente delimitada quando:

a) Se trate de uma operação de loteamento, desde que a unidade de execução preveja o polígono de base para a implantação de edificações, a área de construção, a divisão em lotes, o número máximo de fogos e a implantação e programação de obras de urbanização e edificação;

b) Se trate de obras de urbanização e trabalhos de remodelação de terrenos, desde que a unidade de execução preveja a implantação e a programação de obras de urbanização e edificação;

c) Se trate de obras de construção, de alteração ou ampliação, desde que a unidade de execução preveja as parcelas, os alinhamentos, o polígono de base para implantação das edificações, a altura total das edificações ou a altura das fachadas, o número máximo de fogos e a área de construção e respetivos usos.

Ou seja, das normas referidas, introduzidas pelas alterações do Simplex Urbanístico ao RJUE, resulta uma redução do universo das operações urbanísticas sujeitas a licenciamento e a comunicação prévia quando as operações urbanísticas se insiram em área abrangida por Unidade de Execução associada aos elementos *supra* identificados. Sendo que, nestes casos de delimitação de Unidade de Execução com as características explanadas, o promotor pode escolher entre apresentar uma comunicação prévia ou obter a aprovação de um PIP que permitirá isentar as operações urbanísticas de controlo prévio.

8 Considera-se que a Unidade de Execução dispõe de programação das obras de urbanização e edificação quando a sua delimitação contemple:
a) Obras de urbanização a executar e ligações às infraestruturas gerais; e
b) Áreas de cedência destinadas à implantação de espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas viárias; e
c) Identificação dos custos com as obras de urbanização; e
d) Calendarização das obras de urbanização e das obras de edificação.

5. Natureza jurídica das Unidades de Execução

De todo o exposto decorrer que, ao contrário do que muitas vezes resulta na prática, as Unidades de Execução não são um instrumento de planeamento urbanístico e de ordenamento do território, atenta a tipicidade dos mesmos no quadro fechado do sistema (artigo 38.º e seguintes da LBOT e artigo 22.º e seguintes do RJIGT). Tal significa, desde logo, que não têm a natureza de instrumentos normativos regulamentares, não vinculando, assim, de forma genérica e abstrata os particulares tal como acontece com os planos que têm natureza regulamentar.

As Unidades de Execução tão pouco são operações urbanísticas ou instrumentos de gestão urbanística, nem figuram no catálogo do artigo 4.º do RJUE de atos de controlo prévio permissivos da realização de operações urbanísticas.

O artigo 56.º da LBPSOTU qualifica expressamente as Unidades de Execução nos instrumentos de "*programação da execução*" dos programas e planos territoriais. Com efeito, de acordo com a referida disposição legal as Unidades de Execução, enquanto instrumento de programação da execução dos planos, devem obedecer à orientações contidas nos planos (especificadas no n.º 1 do artigo) e devem estabelecer as ações tendentes à sua execução, definindo o modo e os prazos em que estas se processam e identifica os responsáveis pela execução e respetivas responsabilidades.

Poderá dizer-se, assim, que as Unidades de Execução são um instrumento de programação da execução sistemática dos planos, através do qual os municípios, estabelecem, a programação da execução dos planos em determinada área do território, sem ficar a aguardar pelas iniciativas dos privados, especialmente em áreas não consolidadas ou não colmatadas, identificando e delimitando, para isso, áreas que carecem e justificam soluções urbanísticas unitárias e harmoniosas.

A doutrina e a prática das autarquias vem acentuando o potencial desburocratizante das Unidades de Execução em face dos planos (mera intervenção camarária, sem aprovação na assembleia; ausência de concertação com entidades estaduais; suficiência de mero desenho urbano ou solução urbanística preliminar).

Apesar de serem qualificadas como instrumentos de programação dos planos não pode considerar-se que tenham natureza normativa, parecendo dever entender-se que têm uma vinculatividade própria decorrente do facto de serem elaboradas por acordo com os proprietários que têm normalmente a iniciativa ou são ouvidos no procedimento de delimitação da unidade de execução e do respetivo desenho urbano, provindo tal força vinculativa da celebração de contratos urbanísticos entre aqueles.

Por outro lado, tal dimensão de vinculação decorrerá do facto de a sua aprovação ser expressão do interesse público que a Câmara reconhece para determinada área do território dos efeitos que emergem sobre privados, designadamente, *(i)* a possibilidade de expropriação por utilidade pública para concretização dos objetivos da Unidade de Execução, *(ii)* a não aprovação de operações urbanística que não integrem a Unidade de Execução,

(iii) a auto-vinculação do município em termos semelhantes a uma Informação Prévia Favorável, *(iv)* a obrigação dos privados se associarem para executar a operação integrada.

Parece-nos, no entanto, que esta vinculatividade decorre em grande medida da referida dimensão de consensualidade com e entre os privados, posto que a Unidade de Execução exige sempre concertação e negociação, sendo essencial que os proprietários, à partida, acordem entre si e com o município a solução urbanística global, variando a intensidade da vinculação com o sistema escolhido (os sistemas dos artigos 149.º a 151.º do RJIGT).

A questão da vinculatividade surge, por isso, premente quando a Unidade de Execução é aprovada sem a participação/adesão de todos os interessados proprietários de prédios abrangidos pela respetiva área de intervenção. Nestes casos, a vinculatividade parece limitar-se às Unidades de Execução aprovadas em contexto de sistema de execução de imposição administrativa em que se preveja expressamente a possibilidade de expropriar os particulares que não tenham aderido à Unidade de Execução com vista à implementação das soluções urbanísticas nela consagradas[9].

Por outro lado, é duvidoso, atendendo à natureza não regulamentar das Unidades de Execução, que estas em si mesmas possam condicionar, no plano estritamente urbanístico (não contratual) eventuais futuras pretensões urbanísticas dos proprietários, não conformes com o desenho urbano previamente gizado. Na realidade, se tais pretensões podem ser indeferidas com fundamento na norma do plano, nomeadamente do PDM, que impõe que a execução de operações urbanística seja realizada no âmbito de Unidade de Execução, a não conformidade dos projetos relativos às operações não constitui fundamento legal de não aprovação de uma operação urbanística. Na realidade, por um lado, as Unidades de Execução não podem limitar os parâmetros urbanísticos previamente definidos no PDM ou em plano de pormenor ou plano de urbanização e, por outro lado, os artigos 20.º e 21.º do RJUE estabelecem de forma típica ou taxativa os fatores sobre os quais incide a apreciação dos projetos de edificação e loteamento, obras de urbanização e dos trabalhos de remodelação de terrenos, sendo que a mesma apenas poderá incidir sobre a sua conformidade com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território, planos especiais de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidões administrativas, restrições de utilidade pública e quaisquer outras normas legais e regulamentares aplicáveis.

Também do artigo 24.º do RJUE resulta que apenas podem constituir fundamento de indeferimento dos pedidos de licenciamento, *(a)* violação de plano municipal e intermunicipal de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidão administrativa ou restrição de utilidade pública e *(b)* a violação de norma legal ou regulamentar relativa aos aspetos referidos no n.º 1 do artigo 20.º que disponha sobre matéria que possa ser objeto de regulamento municipal à luz do artigo 3.º do RJUE. Nada se prevendo quanto ao indeferimento de projetos com fundamento, por exemplo, na violação de usos ou parâmetros previstos em Unidade de Execução previamente delimitada[10]. O que coloca a questão de saber se, por exemplo, estando prevista no PDM que as operações urbanísticas em determinada área só podem ser aprovadas e executadas mediante prévia delimitação de uma unidade de execução, tal norma de instrumentos de gestão territorial pode ser habilitadora de indeferimento da pretensão urbanística sempre que esta seja desconforme com os termos da Unidade de Execução, mas esteja conforme com os parâmetros do PDM.

9 Sem prejuízo da possibilidade de soluções contratuais flexíveis, em função do caso concreto, em que um ou mais proprietários assumem todas as responsabilidades e encargos e as operações urbanísticas não põem em causa os direitos de propriedade e de edificabilidade de eventuais proprietários "não aderentes" aos termos e condições do contrato de urbanização.

10 Estas normas, apesar de se referirem aos pedidos de licenciamento, aplicam-se, naturalmente, por maioria de razão às comunicações prévias (que não podem ser objeto de rejeição senão com aqueles fundamentos) e aos pedidos de informação prévia.

A este propósito notamos, que as condições introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 10/2024 para a existência de um maior número de casos de isenção de controlo urbanístico através da densificação do conteúdo das Unidades de Execução parecem ter operado uma transmutação da natureza das Unidades de Execução, enquanto instrumentos de execução dos planos, conferindo-lhe efeitos diretos na esfera jurídica dos particulares, podendo *quiçá* afirmar-se que configuram, verdadeiros atos administrativos plurais, permissivos de operações urbanísticas, conquanto elas sejam concebidas prevendo determinados elementos de concretização e possibilitando o recurso pelo promotor à mera comunicação prévia ou até mesmo gerando isenção de controlo prévio (artigos 4.º, n.º 3 e 17.º, n.º 3 e 4 do RJUE).

"Efetivamente, visando regulamentar uma situação concreta e a execução de um plano num momento determinado, não assume caráter normativo. Deste modo, não beneficiando da eficácia direta e imediata de que gozam os PMOT, poder-se-á questionar quais os efeitos jurídicos que dela podem resultar, enquanto ato administrativo, quer para os proprietários não intervenientes na concertação - estranhos a todo o procedimento -, quer para os intervenientes na concertação e contratualização de interesses na parte que excede as obrigações inter partes."[11]

Para alguns autores a delimitação de uma Unidade de Execução consubstancia mesmo um ato administrativo de efeito equivalente a uma reserva de urbanização. De acordo Fernando Gonçalves *"as unidades de execução delimitam perímetros territoriais dentro dos quais o "planeador" pretendeu que as intervenções urbanísticas se concretizem de forma integrada, impedindo que os proprietários abrangidos possam levar a efeito operações isoladas, definidas apenas pelos limites da sua propriedade, sem ter em consideração a envolvente urbanística, existente ou potencial, nem os benefícios e encargos a compartilhar com a propriedade vizinha.*

A sua equiparação à reserva de urbanização resulta desde logo da finalidade visada por cada uma dessas figuras. Ao condicionar a realização de operações urbanísticas delimitação prévia de uma unidade de execução, para além da justa repartição dos benefícios e encargos, a unidade de execução visa fundamentalmente, a exemplo do PU e do PP que hão de "dar vida" àquela reserva, acautelar a realização de operações urbanísticas que possam comprometer o "desenvolvimento urbano harmonioso". Qualquer um destes instrumentos tem isso por objeto.

Por outro lado, a mera definição dos limites da área a intervencionar através de uma unidade de execução constitui só por si uma verdadeira regra urbanística, com repercussões na esfera jurídica de terceiros, designadamente no direito de propriedade do solo com o qual ela confina. Com a delimitação de uma unidade de execução os solos contíguos ficam imediatamente conformados, por um ou mais dos seus lados, ao perímetro definido pelo desenho exterior daquela unidade, condicionando, em maior ou menor medida, o molde e as condições da unidade futura, com todas as consequências que daí podem resultar para os direitos dos proprietários, que não foram tidos nem achados na contratualização dos interesses que a precede, nem tão pouco podem beneficiar do direito de participação na eventualidade da área estar já abrangida por PP".[12]

Ou seja, não obstante toda a bondade que encerra, a Unidade de Execução pode também significar um problema e uma verdadeira "dor de cabeça" para os proprietários envolvidos, sempre que os PMOT fazem depender a realização de operações urbanística da prévia delimitação e aprovação da uma Unidade de Execução pelo município, ficando a iniciativa dos particulares sempre condicionada à valoração sobre a oportunidade de tal delimitação.

Podemos, assim, concluir que a Unidade de Execução se apresenta como um instrumento de gestão territorial atípico, a meio caminho

11 Autor e ob. cit., p. 35
12 Cfr. Os Instrumentos de Execução dos Planos Municipais do Ordenamento do Território, Mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Administrativas), Julho de 2012, p. 34

entre os instrumentos de planeamento e os instrumentos de gestão urbanística. Daí a lei qualificá-la como instrumento de programação.

As recentes opções do legislador em matéria de controlo prévio de operações urbanísticas integradas em Unidades de Execução e a nova conformação normativa dai resultante, tornam claramente mais atrativo o recurso às Unidades de Execução como instrumentos de urbanismo operativo e maior o interesse dos particulares na sua delimitação, o que aliado à respetiva tramitação procedimental e às vantagens destes instrumentos em sede de execução das operações urbanísticas, poderá resultar, em certos casos, na preferência pelas unidades de execução ao planeamento tradicional.

No entanto, a indefinição quanto à sua verdadeira natureza resultante de parco e até contraditório enquadramento legal suscita questões práticas relativas à organização e aprovação das Unidades de Execução por confronto com as exigências procedimentais legais em matéria de planos de pormenor e em matéria de procedimentos de controlo prévio, nomeadamente, no que concerne à necessidade de obtenção de pareceres obrigatórios e avaliação ambiental previamente à aprovação da Unidade de Execução bem como quanto aos seus concretos efeitos, nomeadamente, quando não obtida a concordância de todos os interessados e a sua participação no contrato de urbanização.

Julho 2025

Filipa Névoa é advogada no departamento de Imobiliário, Turismo e Ordenamento do Território da Sérvulo & Associados. Detém mais de 25 anos de experiência na assessoria a clientes dos setores público e privado nas áreas do ordenamento do território, planeamento e licenciamento urbanístico e ambiente, incluindo contencioso urbanístico. Presta assessoria jurídica em transações imobiliárias, incluindo através de fundos de investimento imobiliário, due diligences a ativos imobiliários (em transações nacionais e transfronteiriças), e na implementação de projetos residenciais, comerciais, de serviços, industriais e logísticos. Detém também vasta experiência na assessoria jurídica em operações de aquisição e desenvolvimento de projetos turísticos.

Nos últimos anos, tem colaborado com várias empresas do setor das energias renováveis, possuindo um conhecimento profundo deste setor e dos desafios associados à implementação desse tipo de projetos do ponto de vista do ordenamento do território e do licenciamento urbanístico.

Filipa Névoa
fne@servulo.com

Joana Oliveira Rebocho é advogada estagiária na SÉRVULO desde 2023, tendo colaborado com o departamento de Imobiliário, Turismo e Urbanismo no âmbito da rotatividade do estágio.

É pós-graduada em Direito do Urbanismo e da Habitação (ICJP - FDUL, 2024), em Teoria e Prática de Contencioso Administrativo e Tributário (ICJP - FDUL, 2024), e em Direito e Prática da Contratação Pública (FD Católica - Lisboa, 2025).

Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2023), frequenta atualmente o Mestrado em Direito e Ciência Jurídica, com especialização em Direito Penal e Ciências Criminais (FDUL), e o I.I.L.L.M. em Direito Público Europeu pela European Public Law Organization.

Joana de Oliveira Rebocho
jor@servulo.com

A presente publicação da Sérvulo & Associados tem fins exclusivamente informativos.
O seu conteúdo não constitui aconselhamento jurídico nem implica a existência de uma relação entre advogado cliente.
A reprodução total ou parcial do conteúdo depende da autorização expressa da Sérvulo & Associados

Sérvulo & Associados
Sociedade de Advogados, SP, S.A.

Rua Garrett, 64
1200-204 Lisboa – Portugal

T +351 210 933 000
F +351 210 933 001/2