

**EXPANSÃO VS. CONTENÇÃO – NOVA CIDADE / CIDADE ANTIGA – REABILITAR /
RENOVAR”.**

**DE UM URBANISMO DE EXPANSÃO A UM URBANISMO DE CONTENÇÃO (AS NOVAS
EXIGÊNCIAS AO NÍVEL DA GESTÃO URBANÍSTICAS)**

Fernanda Paula Oliveira
Faculdade de Direito de Coimbra
fpaula@fd.cu.pt

**1. A expansão urbana como marca característica das políticas urbanísticas
“de primeira geração”**

De entre vários aspectos de relevo que integram o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)¹, consta a explicitação daqueles que se consideram ser os “24 problemas para o ordenamento do território em Portugal”.

Alguns deles dizem directamente respeito ao processo de urbanização, do qual realçamos a *expansão urbana desordenada com consequências ao nível da fragmentação e da desqualificação do tecido urbano* e a *expansão desordenada das áreas metropolitanas com encarecimento das infra-estruturas e da prestação de serviços públicos*.

Estes fenómenos não foram, porém, o resultado de uma ocupação do território feita à margem de instrumentos de planeamento, mas sim de uma ocupação que teve na sua base um tipo de planeamento (em especial, planos directores municipais) marcado por alguns *defeitos e insuficiências*.²

Desses defeitos e insuficiências realça-se (i) o facto de os planos directores municipais não se terem revelado *suficientemente estruturantes das cidades* — surgindo neles, em regra, insuficientemente explicitados os equipamentos, as redes de circulação, a estrutura ecológica e as centralidades, que ficaram, sobretudo, mais sujeitos a protecções do que a soluções formais e funcionais de relacionamento com a envolvente —; (ii) a circunstância de tais planos terem sujeitado certas áreas, por vezes incluídas em centros urbanos, a “*reservas de urbanização*” cujo conteúdo deveria ter sido definido por planos mais concretos, que nunca chegaram, contudo, a ser elaborados, o

¹ Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, Rectificada posteriormente pelas Declarações de Rectificação n.º 80-A/2007, de 7 de Setembro e n.º 103-A/2007, de 2 de Novembro

² Referir-nos-emos, aqui, apenas aos planos directores municipais, não porque tenham sido os únicos instrumentos de planeamento municipal a ser elaborados — na verdade muitos municípios elaboraram e fizeram entrar em vigor planos de urbanização e planos de pormenor, a partir dos quais promovem a respectiva gestão urbanística —, mas porque são o nível de planeamento municipal que se encontra praticamente concretizado em todo o país.

que determinou o surgimento de *áreas vazias no interior das cidades*; e (iii) o facto de terem dissociado as questões da habitação das do planeamento urbanístico, separando do planeamento a programação da construção de habitação, em especial a destinada a classes desprotegidas, e promovendo o crescimento da cidade em extensão em vez de ter incentivado o potencial habitacional e construtivo já existente.

A consequência mais visível deste tipo de planos directores municipais foi a promoção de um crescimento urbanístico *casuístico e disperso*, consequência: das amplas admissibilidades construtivas neles constantes, não sujeitas a condicionantes ou programação; da ausência de iniciativas públicas fundiárias (directas ou de dinamização de processos societários); e da admissibilidade de iniciativas privadas dentro dos limites da respectiva propriedade e de licenciamentos dispersos e desgarrados (desde que conformes com PDM).

Acresce não terem os planos directores municipais incluído orientações executórias (desconsiderando, assim, o momento e os termos posteriores da sua *execução*), nem a avaliação dos *meios financeiros* necessários para a concretização do que neles se dispunha, tendo, por isso, desconsiderado, em regra, as questões da sua concreta operacionalização.³

Esta falta de *programação*, aliada à previsão de *amplas admissibilidades construtivas* (previsão sobredimensionada das áreas de expansão) e à ausência de intervenção dos órgãos do município no controlo do processo urbano, veio a ter repercussões negativas traduzidas na *dispersão da ocupação urbanística pelo território* e, em consequência, numa *irracional expansão das infra-estruturas* que a servem.

Ao contrário do que se possa pensar, a responsabilidade por uma ocupação territorial deste tipo não pode ser imputada em exclusivo aos municípios, enquanto autores daquele tipo de planeamento. Com efeito, a dispersão provocada pelos planos municipais não decorreu de uma opção consciente destas entidades, tendo sido, antes, e em grande medida, o resultado das *insuficiências da legislação urbanística* que conformou os planos directores municipais de primeira geração, e, muito

³ Para mais desenvolvimentos sobre estas insuficiências vide Jorge Carvalho, *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteto, 2003, pp. 365 e ss e Jorge Carvalho/Fernanda Paula Oliveira, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2005 (2.^a Reimpressão da edição de Fevereiro de 2003), pp. 9 e ss.

Sobre as causas que estiveram subjacentes a algumas das deficiências dos planos directores municipais de primeira geração vide Fernanda Paula Oliveira, “Os caminhos a «direito» para um urbanismo operativo” in, *RevCEDOUA*, n.º 14, 2006, p. 10 a 13. e “Ponto da situação em matéria de planeamento do território; avaliação geral do processo de planeamento e suas perspectivas”, in *O Direito da Cooperação Ibérica II, Ciclo de Conferências*, Centro de Estudos Ibéricos, 2006, p. 207 e ss.

particularmente, da política dos solos existente, melhor dito, da sua *ausência* ou *insuficiência*.

Com efeito, o facto de as opções de planeamento incidirem sobre solos que são *propriedade privada*, não dispendo os municípios, ora por ausência de previsões legais adequadas ora por dificuldades de operacionalização dos instrumentos constantes da lei, dos meios que lhes permitam (ou tenham permitido) obter, no *momento oportuno*, os solos necessários para os *fins pretendidos* e por *preços adequados* (instrumentos de política de solos), fez com que os municípios tenham previsto, por *precaução*, perímetros urbanos excessivos, isto é, acima das suas necessidades reais: uma previsão dos perímetros urbanos na estrita medida dessas necessidades — e na ausência de mecanismos que obrigassem os proprietários a libertar os solos para os fins pretendidos —, poderia conduzir a fenómenos de maior *retenção* e, conseqüentemente, de maior *especulação fundiária*.

A definição de amplos perímetros urbanos, nos quais se encontravam integrados não apenas os solos já urbanizados, mas também aqueles que *admitem* urbanização e edificação, foi a forma encontrada para evitar o referido fenómeno da especulação dos solos urbanos.

Mas foi precisamente um planeamento deste tipo — que *admite* (de forma ampla) ocupação urbanística sem, contudo, a *programar* —, que potenciou o surgimento *casuístico* (ao sabor das iniciativas dos promotores e de acordo com os seus próprios *timigs*), de operações urbanísticas, em regra concretizadas nos *limites da propriedade de cada um*, bem como de *licenciamentos dispersos e desgarrados* uns dos outros (ainda que conformes com os planos directores municipais em vigor), desordenando, deste modo, o território

2. A superação dos problemas

A partir da *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo*⁴ e do *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial* (RJIGT⁵), existem no nosso ordenamento urbanístico princípios e instrumentos que, desde que devidamente utilizados, permitem contrariar esta tendência. Com especial importância para as questões que aqui nos ocupam, passou a prever-se que, para além da definição, pelos

⁴ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto.

⁵ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de Agosto.

planos, das regras atinentes à ocupação, uso e transformação do território, os municípios passem também a *programar* as várias intervenções neles previstas, assumindo que o limite da propriedade de cada um não é a unidade territorial apropriada para a concretização de intervenções urbanísticas racionais e integradas, donde ser fundamental incentivar (e “empurrar”) os proprietários para *processos associativos* com vista a concretizar projectos urbanísticos de dimensão adequada a um crescimento harmonioso da *urbe*.

As palavras de ordem para a concretização de um novo modelo de ocupação territorial que se pretende instituir passam, assim, a ser as de *programação*, de promoção ou condicionamento das operações urbanísticas a *soluções de conjunto* e de promoção de *parcerias* entre privados e destes com a Administração na concretização dos planos. Tudo no sentido de implementar um *novo modelo de ocupação territorial* que permita *conter (consolidar)* perímetros urbanos, *preencher (colmatar)* espaços vazios dentro dos perímetros existentes⁶, e fornecer instrumentos adequados para *reforçar e revitalizar os centros das cidades*, designadamente os centros históricos.⁷

A intenção é, pois, a de inverter as tendências expansionistas dos perímetros e dispersivas da ocupação territorial, de onde resulta que, em vez de *expansão urbana*, deveremos ter *contenção dos perímetros, preenchimento de espaços vazios* no seu interior e *revitalização/reabilitação urbana*.

A concretização destas novas exigências determina uma nova forma de gestão urbanística que terá se ser assumida pelos municípios. Vejamos em que termos.

3. Novos modelos de gestão urbanística

a) Os planos directores municipais de primeira geração, com as características sumariamente referidas supra, conduziram a uma *gestão urbanística* feita a *partir dos planos* (isto é, *sem os contrariar*). Uma gestão urbanística em que Administração municipal se limitou a aguardar as iniciativas privadas, apreciando os respectivos projectos e licenciando-os desde que não contrariassem os planos (o que significa que os *timings* para intervir no território foram essencialmente definidos pelos promotores e não pela Administração municipal, já que foram eles que avançaram, quando mais lhes

⁶ Neste caso, as necessidades urbanísticas são satisfeitas com a *mobilização dos solos expectantes dentro dos perímetros urbanos*, nos quais devem ser concretizados projectos que os considerem de forma global e integrada.

⁷ O que dá cumprimento a alguns dos objectivos constantes do PNPOT. Cfr. o objectivo específico integrado no objectivo estratégico 3: “*promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico do continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço das centralidades intra-urbanas*”.

interessou, com propostas de ocupação territorial).

Distinta desta forma de gestão urbanística é a que pressupõe uma atitude mais proactiva dos municípios, *programando* as operações privadas em função das suas prioridades, condicionando as operações urbanísticas a *soluções de conjunto* e promovendo *parcerias* entre privados e destes com a Administração na concretização dos planos.

A gestão urbanística tem, deste modo, de passar a assumir um *nova lógica*, já que têm de ser os municípios a *programar, coordenar e controlar* as operações que, de forma integrada, executem os planos, em vez de se limitarem a *controlar*, por intermédio dos procedimentos legalmente previstos, operações urbanísticas casuísticas e desgarradas que lhe sejam apresentadas (e quando lhe sejam apresentadas) pelos interessados, visando o seu controlo unicamente garantir que os respectivos projectos não contrariam os planos.

Não se trata já, assim, ao contrário do que ainda sucede, de uma gestão urbanística municipal feita “*a reboque*” de iniciativas privadas, situação típica em que os interessados, designadamente proprietários dos solos, lhe apresentam, para apreciação e controlo prévios, projectos para a realização das mais variadas operações urbanísticas (loteamentos urbanos, obras de urbanização, obras de edificação, etc.), procedendo a Administração municipal à emissão dos correspondentes *actos de controlo preventivo e fiscalizando*, posteriormente, a sua concretização. É o *Regime Jurídico de Urbanização e Edificação* (RJUE⁸) que dá particular enquadramento a este tipo de gestão urbanística a qual, por ser feita a partir dos planos em vigor, se tem designado de execução assistemática dos planos.

Diferente é a gestão urbanística que corresponde à *execução sistemática de plano* que, nos termos do RJIGT, deve ser feita por intermédio da delimitação, pelas câmaras municipais, de *unidades de execução*, no interior das quais funcionam o sistema de compensação, de cooperação ou de imposição administrativa.

Refira-se, ainda, que a partir de 2009, com a aprovação Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, a reabilitação urbana passou a integrar a gestão urbanística normal (e não já excepcional) dos municípios (e não já, somente, de sociedades de reabilitação urbana), com uma lógica que aponta para a concretização de operações de

⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, e alterado sucessivamente pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março e pela Lei n.º 28/2010, de 2 de Setembro.

reabilitação urbana de acordo com uma *programação pública* (isto é, de acordo com a ordem de prioridades do município e não em consonância com os *timings* dos proprietários), em *áreas devidamente delimitadas* que *apontam para intervenções integradas* (áreas de reabilitação urbana e unidades de intervenção ou de execução) e que *promovem parcerias* entre privados e destes com a Administração ou com terceiros na concretização das operações em causa. Por este motivo a reabilitação urbana, posiciona-se também como uma via para contrariar o modelo de gestão urbanística tradicional (de controlo de operações casuísticas de iniciativa dos interessados) e para afastar um desenvolvimento urbanístico assente na *expansão urbana* (com todos os custos inerentes: territoriais, financeiros, ambientais e, mesmo, sociais), permitindo a *consolidação e ocupação* do já edificado integradamente com a intervenção em espaços expectantes dentro das cidades.

Apresenta-se, deste modo, como uma forma de gestão urbanística que obedece à mesma lógica (ao mesmo paradigma) da gestão urbanística para que aponta o RJGT: uma lógica de execução sistemática e não de apreciação casuística dos projectos, como parece decorrer do RJUE (execução assistemática), muito embora vocacionada para intervenções no existente, ao contrário das unidades de execução, mais vocacionadas para nova construção em áreas de colmatção.

b) Do afirmado resulta que o modelo de gestão urbanística para que aponta o RJGT (em consonância com o que decorre do regime da reabilitação urbana) é substancialmente distinto do que consta do RJUE.

Trata-se, de facto, de duas lógicas de gestão urbanística distintas, que parecem antagónicas e dificilmente conciliáveis entre si, sendo certo, para além do mais, que o RJGT determina expressamente, no seu artigo 119.º, que os *planos* e as *operações urbanísticas* (estas, precisamente, aquelas que se encontram reguladas no RJUE), são executadas *através dos sistemas* de compensação, cooperação e imposição administrativa, os quais funcionam no interior de *unidades de execução* previamente delimitadas pelas câmaras municipais.

Assim, muito embora o RJGT e o RJUE tenham ambos plena vigência, parecem desarticulados quanto ao modelo de gestão urbanística para que apontam, permitindo um (o RJUE) um tipo de gestão (assistemática) que o outro (o RJGT) parece impedir, ao impor como forma de execução dos planos e operações urbanísticas a execução sistemática.

Torna-se, assim, necessário proceder a uma devida articulação e harmonização entre dois diplomas e, por essa via, a uma articulação e harmonização dos *vários modelos de gestão* para que cada um aponte.

Esta articulação deve, a nosso ver, ser feita estabelecendo uma relação entre o modelo de gestão a mobilizar e as categorias do solo urbano que estão em causa — prendendo-se, por isso, com o *estatuto jurídico dos distintos tipos de solo* —, a qual pode ser feita nos seguintes termos:

- *nos solos urbanizados (bem) consolidados*, a gestão urbanística processar-se-á preferentemente por intermédio de operações urbanísticas realizadas nos termos do RJUE;
- *nos solos urbanizados a consolidar (colmatar)*, a gestão deve ser operada por intermédio da prévia delimitação de unidades de execução nos termos do RJIGT, quando se justifique que as intervenções sejam suportadas por uma solução integrada de conjunto (v.g. quando existe um espaço vazio no meio da cidade que deve ser preenchida por um projecto conjunto); se tal se não justificar, a gestão urbanística é feita à luz dos procedimentos do RJUE;
- *nas solos urbanizados (mal ou deficientemente) consolidados* (designadamente degradados), a gestão deve ser feita por intermédio de operações de renovação urbana ou então de *áreas de reabilitação urbana* delimitadas nos termos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, as quais poderão, eventualmente, abranger em parte zonas de colmatação;
- *Nas zonas (solos) de urbanização programada (zonas urbanizáveis)*, a gestão operará por intermédio de unidades de execução a delimitar pelo município nos termos do RJIGT. Pode, contudo admitir-se uma gestão feita por intermédio de operações urbanísticas avulsas nos termos do RJUE quando estejam em causa parcelas situadas em contiguidade com a zona urbanizada ou com áreas que tenham adquirido características semelhantes àquela através de acções de urbanização ou edificação e desde que o município considere que as soluções propostas asseguram uma correcta articulação formal e funcional com a zona urbanizada e não prejudicam o ordenamento urbanístico da área envolvente.

3. Breve referência à execução sistemática de planos nos termos do RJIGT

- a) Para a promoção de uma gestão urbanística que corresponda às palavras de

ordem da *programação*, da promoção ou condicionamento das operações urbanísticas a *soluções de conjunto* e da promoção de *parcerias* entre privados e destes com a Administração na concretização dos planos, destacam-se, como instrumentos legalmente previstos, as *unidades de execução*. Estas devem ser delimitadas pelas câmaras municipais de forma a assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso; garantir a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários e disponibilizar terrenos destinados a espaço público, equipamentos e zonas verdes (cfr. artigo 120.º do RJIGT).

Precisamente por serem estes os objectivos das unidades de execução, as mesmas apresentam-se como um instrumento adequado para garantir *intervenções de conjunto, programação e contratualização entre proprietários*. É que, e desde logo, ainda que de iniciativa dos interessados, cabe sempre à câmara municipal a sua delimitação, devendo esta garantir, em primeiro lugar, que a área da unidade de execução proposta *tem uma dimensão adequada* para permitir um projecto urbano integrado e harmonioso bem como uma justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários. Tal significa, desde logo, que a *área da unidade de execução* não pode corresponder (ou não deve corresponder, em regra) ao limite da propriedade de um só interessado, por este limite raramente permitir um projecto que cumpra aquelas exigências).

Para além do mais, a unidade de execução deve ser delimitada de forma a garantir a disponibilização de terrenos destinados a espaço público, equipamentos e zonas verdes onde os mesmos sejam necessários, pelo que a sua localização deve ser decidida em estreita articulação com a hierarquia de prioridades e a programação da ocupação territorial da competência da câmara, devendo ser acompanhada de um programa que reflecta uma estratégia de desenvolvimento que identifique as funções desejáveis, públicas e privadas. Nesta óptica, deve a Administração municipal, na sua tarefa de *programação e de controlo dos processos urbanísticos* através da delimitação de unidades de execução, distinguir as *áreas em que importa ou é prioritário intervir*, para uma maior estruturação e qualificação da cidade existente, das outras em que, mesmo admitidas pelo plano, *é despiciente ou negativa qualquer intervenção*.⁹

O relacionamento entre a delimitação das unidades de execução e a programação ou ordem de prioridades das intervenções urbanísticas previstas no plano e definidas

⁹ Neste sentido *vide* mais desenvolvidamente Jorge Carvalho, *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteto, 2003, p. 413.

pela câmara municipal deve determinar a adopção do *sistema de imposição administrativa* para aquelas intervenções que, nos termos do mesmo, assumam uma *prioridade absoluta* (embora esta opção não deva fechar as portas à possibilidade de se poder promover a execução da intervenção urbanística pelos interessados no caso de os mesmos assim o pretenderem, optando-se, nestes casos, por um sistema de compensação ou, pelo menos, de cooperação).¹⁰ Tratando-se, por sua vez, de *intervenções desejáveis*, o sistema a adoptar deverá ser, tendencialmente, o da cooperação (disponibilizando-se a administração para substituir os proprietários que se não queiram associar). No caso das intervenções apenas *admissíveis*, mas que, na óptica do município, só devam ser realizadas em determinadas condições, o sistema a adoptar deverá ser o da compensação, não se disponibilizando o ente autárquico para substituir qualquer proprietário. Tal significa que o licenciamento da intervenção urbanística deverá ficar condicionado à associação da totalidade dos proprietários, que, a acontecer, obrigará a soluções de conjunto e determinará a obrigatoriedade de estes arcarem com os custos de infra-estruturação da intervenção urbanística a realizar na unidade de execução. Caso tal associação não se alcance (o que será frequente), evita-se o surgimento de intervenções não desejáveis.¹¹

A delimitação de uma unidade de execução nestes termos —, isto é, de acordo e em consonância com a programação municipal —, obriga a *projectos conjuntos* para áreas com uma *dimensão adequada* (em vez de intervenções limitadas ao interior da propriedade de cada um, normalmente muito fraccionada), projectos que, por corresponderem a reparcelamentos (loteamentos conjuntos), remetem para os particulares a obrigação de infra-estruturar toda a área da unidade de execução,

¹⁰ Assim, sempre que existe uma área em que importa intervir de uma forma integrada e com uma solução de conjunto, de forma a prosseguir um interesse público imediato (v.g. a abertura de uma via estruturante), a delimitação de uma unidade de execução sujeita ao sistema de imposição significa que, caso os proprietários se não associem para realizar a operação urbanística conjunta — reparcelamento ou loteamento conjunto — num determinado prazo (no âmbito da qual cederão para o domínio público municipal os terrenos a afectar àquela via e, eventualmente, a executarão), a Administração se substituirá a estes de modo a garantir a realização da infra-estrutura viária em causa.

¹¹ Este deverá ser o sistema a adoptar naquelas situações em que para a Administração municipal não é prioritário que uma determinada área do seu território, embora tal seja admitido pelo plano, venha a ser objecto de intervenções urbanísticas, permitindo, contudo, que as mesmas possam ocorrer desde que realizadas em parceria pelos vários proprietários da unidade de execução. Ou seja, embora não desejada a sua ocorrência, o município admite intervenções urbanísticas de conjunto, empurrando, nestes casos, a delimitação de unidades de execução, os proprietários para processos associativos, sem que a Administração se proponha substituir aqueles que não se queiram associar. Com estas condições, o mais certo é que na unidade de execução para a qual se apontou o sistema de compensação nada venha a ocorrer (basta que um dos proprietários se oponha), mas, se acontecer, será nos termos pretendidos pelo município, impedindo que as intervenções se limitem ao interior da propriedade de cada um. Neste sentido *vide* Jorge Carvalho, *Ordenar a Cidade*, cit. p. 413-414.

cumprindo, em relação a ela, as exigências que legalmente se admite no âmbito dos loteamentos urbanos. Sempre, porém, que as infra-estruturas em causa têm uma função mais ampla que a de servir o projecto a concretizar na unidade de execução (muitas vezes têm), o seu encargo não pode ser assumido exclusivamente pelos proprietários nela integrados. Neste caso, a via mais adequada é contabilizá-la no âmbito dos mecanismos de perequação (v.g. assumindo que aquela unidade teve um “encargo real” superior ao “encargo médio” que lhe devia caber, em função das operações a realizar, sendo os respectivos proprietários *compensados* por esse facto).

b) Uma vez que a delimitação de uma unidade de execução corresponde à identificação, em planta cadastral, da área a sujeitar *a uma intervenção* (operação) *urbanística*, a sua consecução pressupõe, como princípio, a concretização, dentro dela, de uma *operação de reparcelamento* (em regra com *obras de urbanização*), a qual se apresenta, para efeitos do respectivo controlo preventivo, como uma operação urbanística de loteamentos (com obras de urbanização) – cfr. o conceito de loteamento constante da alínea i) do artigo 2.º do RJUE.

Assim, a delimitação de uma unidade de execução corresponde a *um primeiro passo* para a concretização de uma *operação urbanística*, não a substituindo: a sua vantagem consiste apenas em servir de instrumento ao município para “empurrar” os particulares para processos associativos, isto é, para a promoção, por aqueles, de *projectos conjuntos* para os seus prédios, que, de outra forma, seriam ocupados com o seu próprio projecto, desgarrado dos outros. Por isso mesmo, a delimitação de uma unidade de execução exige, em momento posterior (precisamente por, em regra, abranger prédios pertencentes a distintos proprietários), a concretização de uma operação de reparcelamento, eventualmente (normalmente) com obras de urbanização.

Aquela delimitação mais não é do que a identificação dos limites dentro dos quais esta operação irá concretizar-se. De onde decorre que, concluído o procedimento para a delimitação da unidade de execução, terá de se dar início ao procedimento de licenciamento da operação de reparcelamento (loteamento conjunto) e eventualmente, quando seja o caso – e será quase sempre – de posterior comunicação prévia das obras de urbanização. Nada impede é que, caso haja já concertação entre os interessados, os dois procedimentos possam ser levados a cabo em simultâneo, com aproveitamento de trâmites procedimentais comuns (v.g. a discussão pública).