

As Principais Alterações do Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 de maio

1. Introdução

O designado *simplex urbanístico*, aprovado há pouco mais de dois anos e meio pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, correspondeu a uma preocupação de dar corpo normativo a um conjunto de medidas de simplificação de procedimentos administrativos de controlo prévio de operações urbanísticas. Visou a eliminação de barreiras administrativas desnecessárias, a criação de um ambiente favorável à competitividade do País e, conjuntamente, a concretização do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Contudo, a aplicação prática deste regime revelou dificuldades de articulação e resistência por parte de algumas entidades do setor, o que conduziu à promessa de mais uma intervenção do legislador incidente sobre o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.

Neste contexto, é agora publicado o Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 de maio, o qual procede "à adaptação das medidas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, a fim de garantir de forma mais efetiva e consequente os objetivos de simplificação de procedimentos, num quadro de segurança dos investimentos e de proteção dos interesses públicos e privados em presença, alinhando-se com a urgência de criação da oferta necessária para a satisfação do direito fundamental de todos à habitação."

2. Alteração das definições

Pelo diploma agora publicado, são alteradas as definições de "edificação", "obras de reconstrução", "obras de alteração", "obras de ampliação", "operações urbanísticas", "obras de escassa relevância urbanística" e aditadas duas novas definições - "encargos devidos" e "último antecedente válido".

Destaca-se a alteração do conceito de "obras de reconstrução" que passa a ser mais restritivo, prevendo-se que apenas estão enquadradas nesta tipologia "as obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, de acordo com o seu último antecedente válido, das quais resulte a reconstituição da composição formal de todas as fachadas no que diz respeito às suas dimensões e às relações entre vãos, à manutenção dos corpos balançados e recuados, e da cobertura, sem prejuízo de alterações dos materiais da estrutura e de modificações que decorram de correções construtivas que se revelem estritamente necessárias para a melhoria da segurança e salubridade do edifício;"



SANDRA GUERREIRO
Sócia / Partner



MARIA AMARO
Associada / Lawyer

FALM

A aplicação efetiva deste conceito pressupõe um conhecimento da realidade da construção preexistente que nem sempre existe, em especial quando se trata de construções anteriores à exigência de licenciamento municipal, por exemplo, quando a construção já se encontra parcialmente demolida. Haverá menos obras de reconstrução e mais obras de alteração.

3. Procedimentos de controlo prévio

Não obstante no preâmbulo do diploma se referir que a comunicação prévia não constitui um mecanismo de controlo prévio das operações urbanísticas, na alteração ao artigo 4.º passam a estar identificados três tipos de procedimentos de controlo prévio para realização de operações urbanísticas: licença, mera comunicação prévia e comunicação prévia com prazo.

O critério determinativo do procedimento mantém-se: a prévia definição dos parâmetros urbanísticos aplicáveis em Plano de Pormenor, Unidade de Execução ou em anterior ato administrativo. A existência dessa prévia definição determina que o procedimento aplicável é o procedimento de comunicação prévia.

As operações de loteamento, estão sujeitas a comunicação prévia quando exista:

- i) Plano de Pormenor que defina o desenho urbano e as parcelas ou lotes, os alinhamentos, o polígono de base para a implantação de edificações, a altura total das edificações ou a altura das fachadas, o número de pisos e o número máximo de fogos, a área de construção e respetivos usos, a demolição e manutenção ou reabilitação das edificações existentes bem como a especificação das parcelas a ceder para o domínio municipal e a respetiva finalidade; ou
- ii) Unidade de Execução que defina o desenho urbano e as parcelas ou lotes, os alinhamentos, o polígono de base para a implantação de edificações, a área de construção e respetivos usos, o número máximo de fogos e a programação das obras de urbanização.

De notar que o legislador é mais exigente com o conteúdo do Plano de Pormenor do que com a unidade de execução, sem que se perceba o racional de tal distinção.

A alínea e) n.º 4 do artigo 4.º é alterada substituindo o critério da cêrcea pelo da altura da fachada, sendo aditada a condição de “que não estejam sujeitas a cedência”. Quer isto dizer que as obras com impacte semelhante a operação de loteamento em zona urbana consolidada, passam a estar sujeitas a licenciamento, exceto se enquadradas em Plano de Pormenor, Unidade de Execução ou operação de loteamento aprovada.

FALM

O procedimento de licenciamento mantém-se no caso de obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação ou imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação. Bem como é aplicável o procedimento de licenciamento às obras de construção, ampliação alteração exterior ou demolição situados em zona de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação. **Salvo se existir informação prévia favorável emitida nos termos do artigo 14.º, n.º 2, caso em que o procedimento aplicável é o da comunicação prévia.**

Para as situações de obras de construção em zona de proteção de imóveis classificados abrangidas por operação de loteamento continua a suscitar-se a dúvida sobre se, nestes casos, prevalece o disposto no artigo 4.º, n.º 4, alínea b) ou o n.º 2, alínea b). Pese embora se considerar que as razões que levaram a excluir do licenciamento as situações com informação prévia favorável deviam também excluir este procedimento existindo, válida e eficaz, prévia operação de loteamento, tratando-se de norma excecional a mesma não admite aplicação por analogia.

Mantém-se a regra instituída em 2024, de que nas operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia não é possível optar pelo procedimento de licenciamento.

O disposto no n.º 10 do artigo 4.º (a licença de obras de construção pode prever a criação e remodelação de infraestruturas destinadas a servir as edificações sem necessidade de procedimento autónomo de controlo prévio das obras de urbanização), continua a ser aplicável apenas aos empreendimentos turísticos, apesar de não ser um aspeto exclusivo destes empreendimentos. O regime podia ter sido estendido a outras situações em que ocorra a necessidade de intervenção pontual nas infraestruturas, sem que a isso se oponha o interesse público urbanístico.

Deixam de estar isentas de controlo prévio as operações de loteamento em área abrangida por Plano de Pormenor com efeitos registais.

São ainda alargados os casos de isenção subjetiva de controlo prévio. Neste aspeto, a expressão “equipamentos ou infraestruturas” é eliminada das várias alíneas do artigo 7.º, o que determina que a isenção tenha um campo de aplicação mais amplo, aplicando-se a qualquer operação urbanística promovida pelas entidades mencionadas e destinadas a “instalação de serviços públicos”, “uso direto e imediato do público”, “áreas portuárias ou do domínio público ferroviário, aeroportuário ou hídrico na respetiva área de jurisdição e na prossecução das suas atribuições”, “habitação, incluindo alojamento urgente ou temporário, e equipamentos residenciais, bem como os respetivos usos complementares e os equipamentos públicos e infraestruturas associados.”

FALM

As entidades concessionárias de obras e serviços públicos passam a estar isentas de controlo prévia relativamente a todas as operações urbanísticas e não como até aqui em obras de construção ou de demolição.

Uma nota: é revogada a isenção de controlo prévio no caso de operações urbanísticas respeitantes a parques industriais, empresariais ou de logística, e similares, nomeadamente zonas empresariais responsáveis (ZER), zonas industriais e de logística, mesmo que promovidas pelas entidades públicas referidas naquele artigo 7.º, número 1, alínea b): Estado, pelos institutos públicos, incluindo fundos de investimento imobiliário públicos, universidades e politécnicos e pelas empresas públicas, do setor empresarial do Estado e regional.

Com relevância financeira, destaca-se ainda a revogação do n.º 8 do artigo 54.º, criando de novo a dúvida se as entidades públicas estão ou não obrigadas a entregar caução, para garantir a realização das obras de urbanização.

4. Títulos urbanísticos

O artigo 4.º-A sofre uma profunda reformulação que, em grande medida, vem justificar que, não obstante a eliminação dos *Álvarás*, continua a existir um documento formal que contém a informação síntese de toda a operação urbanística.

Trata-se, quanto a nós, de, por um lado, eliminar as incongruências geradas pelo anterior artigo 4.º-A e pela Portaria n.º 71.º-B/2024, de 27 de fevereiro; e, por outro lado, de ceder aos defensores da existência de um título documental para todas as operações.

De acordo com o artigo 4.º-A, os títulos urbanísticos são os requerimentos preenchidos pelos interessados, os quais integram a síntese da operação urbanística em causa.

No caso da licença e não obstante o artigo 74.º, n.º 1 continuar a dispor que “as operações urbanísticas objeto de licenciamento são tituladas pelo recibo de pagamento das taxas legalmente devidas, cuja emissão é condição de eficácia da licença”, o artigo 4.º-A, n.º 2 refere que “a licença é titulada, para todos os efeitos legais, pelo comprovativo do pagamento das taxas e demais encargo devidos, pelo último requerimento entregue, devidamente preenchido, que contém a síntese da operação urbanística, e, pela notificação do seu deferimento ou pelo comprovativo da submissão em caso de deferimento tácito. Duas disposições normativas contraditórias.

FALM

Acresce que se manteve a redação do n.º 4 do artigo 74.º que prevê que “nos casos em que ocorra deferimento tácito o pagamento das taxas não é condição de eficácia da licença”, não obstante no artigo 80.º se condicionar a execução das obras ao pagamento das taxas. Mais uma vez, duas normas contraditórias.

As comunicações prévias, com prazo e sem prazo, são tituladas pelo comprovativo do pagamento das taxas e demais encargos devidos e pelo modelo preenchido pelo interessado. Não se prevê a emissão de qualquer resposta por parte da Administração, o que é consen-tâneo com a natureza unilateral deste procedimento.

5. Pareceres

O diploma agora publicado veio ainda clarificar a distinção e regime entre pareceres emitidos por entidades externas em função da localização e os restantes pareceres emitidos por estas entidades e que sejam exigidos pela lei, mas não em razão da localização. Assim, o artigo 13.º aplicar-se-á em todas as situações, o artigo 13.º-A aos pareceres emitidos por entidades externas quanto à localização e o artigo 13.º-B aos pareceres emitidos por estas entidades nos restantes casos.

Assim, os pareceres relativos à localização, em procedimentos de licenciamento e de informação prévia, **devem** ser promovidos pelo gestor do procedimento que deve comunicar o pedido à CCDR territorialmente competente logo que se conclua pela correta instrução do pedido na fase de saneamento e apreciação liminar. No entanto, o particular **pode** instruir o seu pedido, facultativamente, com este elemento.

Se estiver em causa uma comunicação prévia, os pareceres necessários em razão da localização **devem** ser apresentados com a mesma e, se a entidade não se pronunciar no prazo devido, a comunicação deve ser instruída com prova do pedido e uma declaração do comunicante de que não foram emitidos naquele prazo.

Nos restantes casos, isto é, nos casos de pareceres ou autorizações que não respeitem a aspetos relacionados com a localização, os pareceres de entidades externas deixam de “poder” ser solicitados antes do início do procedimento, para “deverem” ser solicitados pelos interessados e instruírem desde logo os pedidos e licenciamento ou as comunicações prévias, consoante os casos, conforme passa a estabelecer o artigo 13.º-B, n.º 1.

Em qualquer caso, as entidades consultadas devem pronunciar-se no prazo de 20 dias a contar da data em que lhes é disponibilizado o processo, podendo, no prazo de 5 dias a contar da mesma, solicitar a entrega, por uma única vez e no prazo de 10 dias, dos elementos complementares indispensáveis à sua pronúncia, suspendendo-se o prazo de pronúncia até à apresentação dos elementos ou ao termo do prazo concedido.

FALM

Caso não existam posições divergentes entre as entidades consultadas, a CCDR continua a tomar uma decisão final global e vinculativa de toda a Administração no prazo de cinco dias a contar do fim do prazo previsto para as entidades externas se pronunciarem. Existindo posições divergentes, a CCDR promove reunião com todas as entidades e com o requerente, preferencialmente por videoconferência, a realizar no prazo de 10 dias contados do último parecer recebido dentro do prazo previsto para as entidades se pronunciarem, tendo em vista obter uma solução concertada que permita ultrapassar as objeções formuladas. A decisão final vinculativa é tomada no prazo de 5 dias a contar da data da realização da referida reunião.

6. Prazos dos procedimentos

São eliminados os prazos globais dos procedimentos, passando a existir prazos parcelares:

- a) Para apreciação liminar – 20 dias;
- b) Para aprovação do projeto de arquitetura – 30 dias;
- c) Para licenciamento de obras de construção – 20 dias, após a aprovação da arquitetura ou da apresentação, dos projetos das especialidades ou da entrega de elementos após notificação para audiência prévia;
- d) Para licenciamento de obras de urbanização e trabalhos de remodelação de terrenos – 30 dias, a contar do termo do saneamento, da receção ou decurso do prazo das consultas ou da entrega de elementos após notificação para audiência prévia;
- e) Para licenciamento de operações de loteamento – 45 dias, a contar do termo do saneamento, da receção ou decurso do prazo das consultas ou da entrega de elementos após notificação para audiência prévia;

O prazo para o interessado se pronunciar na fase de saneamento liminar passa a ser de 10 dias, não se prevendo a possibilidade de prorrogação a pedido dos interessados.

Já os prazos de licenciamento de obras de urbanização, trabalhos de remodelação e operações de loteamento, em razão da complexidade da operação podem ser excecionalmente prorrogados por uma única vez e por período igual.

No caso dos pedidos de informação prévia, os prazos de decisão também são aumentados:

- a) 15 dias, a contar do termo do prazo do saneamento e apreciação liminar, caso seja formulado ao abrigo do n.º1 do artigo14.º;
- b) 45 dias, quando se reporte a operações de loteamento e 30 dias no caso das demais operações urbanísticas, caso seja formulado ao abrigo do n. 2 do artigo14.º, contados a partir do termo do prazo do saneamento e apreciação liminar.

FALM

Se houver lugar a pareceres externos, os prazos contam-se a partir da data da receção dos pareceres ou do termo do prazo para a sua emissão.

Não se alterou o prazo de eficácia de 2 anos do pedido de informação prévia, mas o pedido de declaração de que se mantêm os pressupostos de facto e de direito do pedido, o qual permite a prorrogação do referido prazo por 1 ano, passa apenas a ser possível pedir por uma única vez, quando até agora não existia essa limitação.

7. Nulidades urbanísticas

Reforçando a distinção do regime de nulidade dos atos urbanísticos face ao regime geral da nulidade, o prazo para que o órgão que emitiu o ato ou a deliberação declare a nulidade caduca, exceto quando estiverem em causa monumentos nacionais e respetiva zona de proteção, passados 3 anos, caducando também o direito de ação de nulidade proposta pelo Ministério Público. Caduca neste prazo, ainda, o direito à propositura de ação popular com o mesmo objeto.

Note-se que, até agora, a propositura da ação pelo Ministério Público tinha os efeitos do embargo, o que foi alterado pelo novo regime emergente do n.º 2 do artigo 69.º, que expressamente determina que a ação não prejudica o prosseguimento dos trabalhos.

Registe-se, no entanto, que caso os factos que determinam a nulidade consubstanciarem a prática de crime, o prazo para a declaração de nulidade e para a ação administrativa é alargado para o prazo da prescrição.

8. Controlo sucessivo e fiscalização

Dispõe o artigo 35.º, n.º 8 do RJUE, que “a câmara municipal deve, em sede de controlo sucessivo, notificar o interessado da ineptidão da comunicação prévia e, consequentemente, inviabilizar a execução das operações urbanísticas objeto de comunicação prévia e promover as medidas necessárias à reposição da legalidade urbanística, quando verifique que não foram cumpridas as normas e condicionantes legais e regulamentares, ou que estas não tenham sido precedidas de pronúncia, obrigatória nos termos da lei, das entidades externas competentes, ou que com ela não se conformem”.

Este dever de controlo sucessivo está limitado no tempo. Com a entrada em vigor do diploma agora publicado, o prazo de caducidade de 10 anos passa para 1 ano após o pagamento das taxas e demais encargos devidas ou contado da data de início da utilização do edifício.

FALM

O n.º 11 ao artigo 35.º, vem introduzir uma distinção entre controlo sucessivo e fiscalização administrativa, prescrevendo que *"o prazo previsto no número anterior não prejudica o exercício, a todo o tempo, da fiscalização administrativa, destinada a verificar a conformidade da obra com os projetos e demais elementos instrutórios submetidos coma comunicação prévia."*

Assim, o controlo sucessivo reporta-se à conformidade do projeto com as normas e condicionantes legais regulamentares, bem como aspetos relativos ao procedimento, enquanto a fiscalização respeita à conformidade material entre a execução da obra e o projeto comunicado.

A existência de uma norma que determina a caducidade do controlo sucessivo, vem permitir que as pretensões urbanísticas sujeitas a comunicação prévia se consolidem na ordem jurídica, numa lógica ponderativa entre o interesse público da restauração da legalidade e a estabilidade das situações jurídicas, tributária do princípio da proteção da confiança.

9. Regime transitório e entrada em vigor do diploma

O Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 de maio, entra em vigor no dia 3 de agosto de 2026, exceto as alterações ao Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro - artigos 17.º, 22.º e 25.º - que entram em vigor no dia 1 de junho.

As alterações agora introduzidas ao RJUE são aplicáveis aos procedimentos que se iniciem após a sua entrada em vigor - 3 de agosto de 2026 - e àqueles que se tenham iniciado antes, mas que ainda se encontrem em fase de saneamento e apreciação liminar.

As disposições relativas aos prazos de declaração ou invocação da nulidade e aos prazos de caducidade aplicam-se às situações jurídicas já constituídas, salvo se, segunda a lei antiga, o prazo se completar em menos tempo.

Aplicando-se os novos prazos, estes contam-se da data da entrada em vigor do decreto-lei comentado.