CS' ASSOCIADOS Insight

Novembro'26

RJUE 2026
Poderes da câmara municipal e o tempo da obra



José Luís Queiró
ASSOCIADO COORDENADOR

Na primeira parte deste CS' Insight[1] analisámos a menor clareza introduzida pelo DL 108/2026 quanto ao ato a praticar e à responsabilidade pelo título. Nesta segunda parte, olhamos para o que sucede depois de o pedido dar entrada na câmara municipal.

As alterações em causa

Para o tema desta segunda parte, relevam sobretudo as seguintes alterações introduzidas pelo DL 108/2026:

a) Alterações materiais

- Introdução do conceito de «operação urbanística de especial complexidade».
- Eliminação do limite temporal à prorrogação do prazo de execução das obras de urbanização.
- Consagração expressa da receção parcial das obras de urbanização, ainda que a respetiva execução não esteja repartida por fases.

b) Alterações procedimentais

- No saneamento liminar, exclusão desta fase na comunicação prévia; fixação de um prazo de 20 dias para o despacho do presidente da câmara; possibilidade de prorrogação, por igual período, do prazo de apreciação do pedido; e redução, de 15 para 10 dias, do prazo concedido ao particular para corrigir ou completar o pedido.
- Repercussão da «especial complexidade» no prazo de apreciação pela câmara municipal.
- Possibilidade de as entidades externas solicitarem elementos complementares indispensáveis à emissão de parecer.
- Fixação de novos prazos para a apreciação de pedidos de informação prévia e de projetos de arquitetura e para a deliberação sobre pedidos de licenciamento.
- Possibilidade de o interessado apresentar, por uma única vez, elementos de alteração ao projeto destinados a corrigir as desconformidades identificadas pela câmara municipal ou outras que com estas estejam conexas.

[1] Para as definições utilizadas, remete-se para o primeiro CS' Insight.

1. «Especial complexidade»: mais tempo para a câmara municipal

Durante a fase de saneamento, que tem a duração de 20 dias, o presidente da câmara pode prorrogar, uma única vez e por igual período, o prazo de apreciação, com fundamento na «especial complexidade da operação» (artigos 11.º, n.º 2, alínea d), 16.º, n.º 7, 20.º, n.º 9, e 23.º, n.º 8). Se a prorrogação não for determinada nesse período, deixa de poder sê-lo posteriormente.

A lei não define o conceito nem fornece critérios que permitam delimitar a sua aplicação. Fica por saber se a especial complexidade deve ser aferida em função da área da operação, do número de entidades a consultar, da natureza do uso, da sensibilidade do local ou de outros fatores.

Estamos perante um conceito indeterminado que opera apenas num sentido: atribui mais tempo à câmara municipal. A qualificação não traz qualquer vantagem para o particular e, na prática, será dificilmente sindicável durante o procedimento. O prazo legal poderá, assim, duplicar sempre que o município entenda qualificar a operação como especialmente complexa. A exigência de que a prorrogação seja determinada durante o saneamento constitui uma garantia, mas de alcance limitado: basta que seja proferido despacho nesse sentido.

2. Artigo 24.º-A: uma segunda oportunidade sem indicações suficientes

Na sequência da audiência prévia, o requerente pode apresentar, por uma única vez, elementos de alteração ao projeto destinados a corrigir as desconformidades identificadas pela câmara municipal ou outras que com elas estejam conexas.

A norma permite ao particular corrigir o projeto, mas não obriga a câmara municipal a esclarecer em que termos essa correção deverá ser feita. Sendo admitida uma única apresentação, uma leitura incompleta ou divergente do projeto de indeferimento poderá determinar o desfecho do procedimento.

Para assegurar um efeito verdadeiramente útil, o artigo 24.º-A deveria acolher solução semelhante à prevista no artigo 16.º, n.º 5, para o pedido de informação prévia. Quando a informação é desfavorável, deve indicar os termos em que a operação, caso seja viável, pode ser revista para cumprir as prescrições urbanísticas aplicáveis, nomeadamente as constantes de plano municipal ou intermunicipal ou de operação de loteamento. A solução já existe no RJUE. Não se compreende que não tenha sido estendida ao momento em que se mostra mais necessária.

3. Artigo 71.º, n.º 1, alínea c): um fundamento de indeferimento fora do artigo 24.º

A licença ou a comunicação prévia de loteamento caduca se as obras de edificação não forem iniciadas no prazo fixado no título. Esse prazo deve respeitar os limites máximos estabelecidos nos instrumentos de gestão territorial ou em regulamento municipal e apenas pode exceder 10 anos a título excecional e mediante fundamentação. A previsão deste termo para realização de obras de edificação constitui a alteração.

Uma norma inserida no regime da caducidade passa a condicionar o próprio deferimento da pretensão. Se o prazo de execução proposto não respeitar os limites aplicáveis, a câmara municipal dispõe, na prática, de fundamento para recusar o pedido. Esse fundamento, porém, não consta do elenco do artigo 24.º, onde se encontram tipificados os motivos de indeferimento.

Os fundamentos de indeferimento devem constar da norma em que o particular razoavelmente os procura: o artigo 24.º. Remeter um motivo de recusa para o regime da caducidade diminui a clareza e a previsibilidade do procedimento. Nos loteamentos de maior dimensão, cuja execução tende, pela sua própria natureza, a prolongar-se no tempo, o risco não é meramente teórico.

Adicionalmente, não é claro como se articula esta norma com a possibilidade de prorrogação, sem limite aparente, do prazo para execução das obras de edificação. Deverá entender-se que o prazo de 10 anos previsto no artigo 71.º, n.º 1, alínea c), constitui, ainda assim, um limite máximo absoluto, que impede a Câmara Municipal de deferir uma prorrogação sempre que desta resulte que a execução da obra ultrapassará aquele prazo?

4. Receção parcial das obras de urbanização: uma clarificação útil, mas não inteiramente nova

O RJUE passa a admitir expressamente a receção parcial das obras de urbanização, mesmo quando a respetiva execução não esteja repartida por fases.

A solução é positiva, mas não constitui propriamente uma novidade. O RJUE já remetia para o Código dos Contratos Públicos em matéria de receção e o artigo 394.º, n.º 1, do CCP admite a vistoria das obras «no todo ou em parte». A receção parcial já encontrava, portanto, apoio legal. A alteração é, ainda assim, útil para ultrapassar resistências municipais e uniformizar a prática administrativa.

5. Prorrogação sem limite: obras de urbanização sem horizonte temporal

O prazo de execução das obras de urbanização pode ser prorrogado, mediante requerimento fundamentado do interessado, nos termos do artigo 53.º, n.º 3. Desaparece, contudo, o limite temporal anteriormente aplicável às prorrogações. A iniciativa pertence sempre ao interessado, cabendo ao município deferir ou indeferir cada pedido.

As obras de urbanização não servem apenas o promotor. Os arruamentos, as redes e os espaços verdes destinam-se, regra geral, ao domínio e uso públicos. A possibilidade de sucessivas prorrogações, dependentes apenas de decisão municipal caso a caso, permite que a conclusão das obras seja sucessivamente adiada e enfraquece a tutela do interesse público que lhes está subjacente.

O contraste com o regime da «especial complexidade» é significativo. Quando a câmara municipal necessita de mais tempo, a lei admite uma única prorrogação, por igual período e apenas durante a fase de saneamento. Quando é o promotor a requerer a extensão do prazo, não existe limite quanto ao número de pedidos nem quanto à duração total das prorrogações. O mesmo diploma que disciplina o tempo da Administração deixa em aberto o tempo do particular, precisamente num domínio em que estão em causa infraestruturas destinadas ao uso coletivo.

Em síntese

Por um lado, o DL 108/2026 veio corrigir o passo excessivamente largo realizado pelo DL 10/2024 e, em termos legísticos, certamente contribuiu para que se esclarecessem certas dúvidas que pairavam na cabeça de todos os intervenientes na gestão urbanística.

No entanto, a reforma amplia a margem de atuação municipal nos vários momentos decisórios, sem que daí resulte uma garantia equivalente para o particular. Já na fase de execução da obra, elimina-se o limite temporal aplicável à prorrogação das obras de urbanização, precisamente onde a tutela do interesse público recomendaria maior contenção.

Concluindo: dois anos e duas reformas depois, a simplificação traduz-se na transferência para os particulares de riscos anteriormente assumidos pela Administração, sem que se identifiquem vantagens claras para a prossecução do interesse público ou para os promotores imobiliários. A simplificação deveria, antes, traduzir-se em comandos legislativos claros e de simples apreensão por todos os intervenientes na gestão urbanística. CS