

ASSIM FOI:

AS ALTERAÇÕES AO LICENCIAMENTO URBANÍSTICO

Auditório João Morais Leitão, Lisboa

09 de fevereiro 2026

Auditório Morais Leitão, Porto

12 de fevereiro 2026

ORGANIZA:



APOIO:



REVISÃO DO LICENCIAMENTO URBANÍSTICO GERA ALGUMA INCERTEZA ENTRE MUNICÍPIOS, JURISTAS E PROMOTORES

Ainda num contexto de adaptação às alterações introduzidas em 2024, municípios, juristas e promotores questionam se a nova proposta de revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação vem simplificar ou introduzir novas camadas de incerteza.



Está em discussão no Parlamento, na especialidade, a Proposta de Lei n.º 48/XVII/1, que autoriza o Governo a rever o regime aplicável ao licenciamento de operações urbanísticas, a alterar o regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE) e o regime jurídico da reabilitação urbana. Em causa está um projeto de revisão que permita resolver dificuldades de articulação e de aplicação identificadas no Simplex Urbanístico de 2024 (Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro). O balanço de dois anos de vigência do atual Simplex Urbanístico e as alterações agora apresentadas pelo Governo, na Proposta de Lei n.º 48/XVII/1, deram mote ao Seminário Imojuris “As alterações ao licenciamento urbanístico”, promovido pelo Imojuris e a Morais Leitão, com o apoio da Associação Portuguesa dos Promotores e Investidores Imobiliários (APPII) e da Vida Imobiliária, nos dias 9 e 12 de fevereiro, em Lisboa e no Porto, respetivamente.

João Pereira Reis, Sócio da Morais Leitão, centrou a sua intervenção na dimensão e na frequência das alterações ao RJUE, sublinhando o impacto que a instabilidade normativa tem na execução prática dos procedimentos. Para o advogado, *“isto é preocupante”,* porque *“todos nós sabemos que há uma décalage entre a aprovação de um determinado diploma, a sua entrada em vigor e a prática efetiva que decorre desse diploma”.* Um hiato temporal que, na sua opinião, tende a ser subestimado pelos decisores políticos.

João Pereira Reis apontou que a revisão proposta mexe num volume significativo de artigos do RJUE (99 artigos) e pode falhar o objetivo anunciado de combater a burocracia. Para exemplificar, salientou o novo artigo 24.º-A, relativo à alteração do projeto de arquitetura na pendência do processo de licenciamento, em que *“passa a existir outra vez conferência procedimental e consulta a entidades externas”.* Para o advogado *“seria mais lógico fazer um diploma novo, simples e conciso, um diploma enxuto, simplificado”.* Na sua perspetiva, *“o aspeto mais crítico do Simplex 2024 tem a ver com as portarias de regulamentação”,* questionando a utilidade, *“na perspetiva do interesse público”,* de muitos dos documentos exigidos. Também o arquiteto João Quintão, Diretor do Departamento de Planeamento da Câmara Municipal de Matosinhos, que participou no painel de debate da sessão no Porto, sublinhou este aspeto: *“as portarias, perante o que está, mesmo perante o Simplex que existe, estão completamente desatualizadas”,* disse, defendendo uma maior concentração nos elementos que efetivamente suportam a avaliação urbanística e o interesse público.

“Seria mais lógico fazer um diploma novo, simples e conciso, um diploma enxuto, simplificado”

João Pereira Reis, Sócio da Morais Leitão



João Pereira Reis, Sócio da Morais Leitão

Manuel Maria Gonçalves, CEO da APPII, que moderou os painéis de debate, deixou o alerta: *“quer na frente do urbanismo (Proposta de Lei n.º 48/XVII/1), quer na frente da fiscalidade (Proposta de Lei n.º 47/XVII/1), acho que é importante mantermos a vigilância e a pressão. Quem viabilizou a proposta do urbanismo foi o Partido Socialista, quem viabilizou a proposta da fiscalidade foi o partido Chega. O xadrez político é difícil e, portanto, o setor não pode baixar os braços”.*

“O xadrez político é difícil e, portanto, o setor não pode baixar os braços”

Manuel Maria Gonçalves, CEO da APPII



Manuel Maria Gonçalves, CEO da APPII

Rui Ribeiro Lima, Sócio da Morais Leitão, colocou o foco no impacto substantivo do decreto-lei autorizado e no modo como este pode reconfigurar os temas ligados ao controlo prévio urbanístico. O advogado notou que, comparando o regime atualmente em vigor com o texto em discussão, *"há um agravamento dos procedimentos e eliminação de situações de isenção"*, em virtude da alteração do conceito de 'reconstrução'. A este propósito, alertou para zonas interpretativas cinzentas, nomeadamente quando a lei remete para o 'último antecedente válido' do edifício, conceito que, segundo o especialista, poderá gerar dúvidas e litigiosidade. Acresce, ainda, a alteração dos critérios para a comunicação prévia em loteamentos, quando exista Plano de Pormenor ou Unidade de Execução, com efeitos práticos na tramitação: *"são alterados os critérios para licença/comunicação prévia de loteamento (...) restringindo ou dificultando a utilização da comunicação prévia"*.

“Há um agravamento dos procedimentos e eliminação de situações de isenção”

Rui Ribeiro Lima, sócio da Morais Leitão

A redução dos prazos foi outro tema central. João Pereira Reis levantou reservas sobre a clareza da contagem dos prazos nesta nova proposta. Ao contrário do que acontece no atual RJUE, esta proposta prevê que *"os prazos começam a contar-se a partir do saneamento e não da entrada do pedido"* e *"podem ser prorrogados, o que gera alguma insegurança jurídica"*. Nesse sentido, defendeu que a celeridade só é útil se for acompanhada de certeza jurídica, frisando ser *"preferível ter prazos mais dilatados, mas com a certeza absoluta de quando é que terminam (...) ter muita clareza de como é que se contam estes prazos e a partir de quando"*.

Rui Ribeiro Lima não tem dúvidas. As mudanças introduzidas em 2024 foram *"bastante radicais e desafiantes para as administrações municipais"* e aponta para novos desafios com as alterações em discussão no Parlamento. *"Os prazos que foram fixados pelo Simplex de 2024 são prazos que, considero, vão de encontro àquilo que se espera da administração quanto à capacidade de decisão. Já não vejo isto, por exemplo, nas atuais alterações, na medida em que os prazos são substancialmente reduzidos e não se sabe bem quando é que estes prazos começam a contar"*. Em contrapartida, encara como *"boa notícia"* a redução do prazo para controlo sucessivo municipal, de dez anos para um ano. Por outro lado, *"deixa de haver um prazo tão alargado para invocar as chamadas nulidades urbanísticas, ou seja, as situações em que há uma invalidade, uma violação de alguma norma e que não foi detetada. Parece-nos positivo na medida em que se estabiliza a situação"*.

“A reintrodução dos títulos urbanísticos corresponde, pelo menos na prática, à reedição dos alvarás, se bem que com outro nome”

João Pereira Reis, Sócio da Morais Leitão



Rui Ribeiro Lima, sócio da Morais Leitão

‘Títulos urbanísticos’ e o regresso do papel

Outro ponto polémico abordado por João Pereira Reis foi a (re) introdução dos títulos urbanísticos que, na prática, podem reproximar o sistema de lógicas documentais que o Simplex de 2024 tentou eliminar. Para o advogado, a reintrodução desta figura dos títulos urbanísticos *"corresponde, pelo menos na prática, à reedição dos alvarás, se bem que com outro nome"*, salientando que, hoje, por regra, o comprovativo de pagamento das taxas já funciona como título bastante, sem necessidade de emissão de documento adicional.

Esta questão da necessidade do 'papel' foi também abordada por Joana Duro, Associada Coordenadora da Morais Leitão, presente na sessão no Porto, que apontou uma tensão recorrente entre a ambição de celeridade e a procura de segurança formal. *"Há uma codependência sistémica do papel (...) ninguém quer o papel e toda a*



Joana Duro, Associada Coordenadora da Morais Leitão.

gente quer tudo rápido. No final do dia, toda a gente se preocupa por não ter o papel e por não ter uma decisão expressa". O Simplex de 2024 "era disruptivo, mas a verdade é que a licença de utilização não servia para nada. Era um papel e a sua eliminação foi uma bandeira do Simplex, mas sem grande relevância". Para a advogada, parte da resistência ao Simplex decorre de um reequilíbrio de responsabilidades, isto porque "o Simplex deu a cada um o que era seu, obrigou cada um dos operadores, no fundo, a ajustar-se àquilo que lhe era devido". E prosseguiu dizendo que "os desafios jurídicos não são do Simplex, mas da sua implementação". Houve "um período de adaptação e uma desaceleração, porque os operadores não sabiam bem como reagir. Agora que estávamos no momento ótimo, em que os municípios já tinham assimilado o Simplex e os operadores já se tinham habituado, surgem estas alterações", concluiu.

“Há uma codependência sistémica do papel, ninguém quer o papel e toda a gente quer tudo rápido. No final do dia, toda a gente se preocupa por não ter o papel e por não ter uma decisão expressa”

Joana Duro, Associada
Coordenadora da Morais Leitão.

“Por muito que queiramos agilizar os licenciamentos deparamo-nos com instrumentos de gestão territorial datados no tempo, com falta de informação”

Ana Sofia Libreiro,
Diretora Municipal de Desenvolvimento
Urbano da Câmara Municipal de Almada

Municípios entre a adaptação e a sobrecarga

Apesar da diversidade de contextos, existiram vários consensos durante a mesa de debate em Lisboa, a começar pelo "entusiasmo" com que os municípios acolheram a ideia de uma simplificação do licenciamento urbano. "Nenhum técnico municipal é contra a simplificação dos licenciamentos, antes pelo contrário", começou por referir Ana Sofia Libreiro, Diretora Municipal de Desenvolvimento Urbano da Câmara Municipal de Almada. "A questão aqui prende-se com o estado de maturidade que as organizações têm perante estas propostas de simplificação" e reconhece que, na Câmara Municipal de Almada, "a estrutura organizacional da câmara não estava preparada para que o modelo preferencial na gestão do território fosse a ausência de controlo prévio". Isto porque, "a fiscalização sucessiva, no território, implica uma reorganização na estrutura dos serviços, e isso leva tempo e nem sempre é possível face aos recursos disponíveis. E, portanto, logo aí há um constrangimento enorme", explicou.

No caso em concreto da Câmara Municipal de Almada, o Simplex de 2024 chegou com procedimentos a decorrer ainda em formato papel. "Estivemos a trabalhar no processo de desmaterialização do licenciamento urbano há dois anos e posso anunciar que, a partir de hoje, os processos em Almada já entram em formato digital".

Entre os desafios, Sofia Libreiro destacou também "alguma desadequação dos instrumentos de gestão territorial à realidade", ou seja, "por muito que queiramos agilizar os licenciamentos deparamo-nos com instrumentos de gestão territorial datados no tempo, com falta de informação e onde perdemos, em alguns casos, muitos meses a tentar entender como chegamos ali", explicou.

“A estrutura organizacional da câmara não estava preparada para que o modelo preferencial na gestão do território fosse a ausência de controlo prévio”

Ana Sofia Libreiro,
Diretora Municipal de Desenvolvimento Urbano da Câmara Municipal de Almada.



Ana Sofia Libreiro, Diretora Municipal de Desenvolvimento Urbano da Câmara Municipal de Almada

“O Simplex de 2024 originou uma mudança de paradigma em toda a estrutura técnica da Câmara Municipal de Lisboa e uma outra preocupação com o cumprimento dos prazos”

Paulo Diogo, Diretor Municipal de Urbanismo da Câmara Municipal de Lisboa.

Também Paulo Diogo, Diretor Municipal de Urbanismo da Câmara Municipal de Lisboa, conta que o anúncio, em 2023, de um Simplex no urbanismo foi encarado com otimismo. *“Houve pessoas que testemunharam o nosso entusiasmo com o Simplex”, logo acrescentando que “depois da sua publicação, em janeiro de 2024, surgiram muitas dúvidas na sua aplicação. Havia uma certa insegurança”.*

O mesmo responsável reconhece que o Simplex de 2024 originou *“uma mudança de paradigma em toda a estrutura técnica da Câmara Municipal de Lisboa”* e *“uma outra preocupação com o cumprimento dos prazos”*. Mas sublinha que *“é mais importante para quem investe e para toda a cadeia decisória termos prazos realistas do que continuarmos a insistir em prazos curtos”*. E admite que se *“perdeu alguma ordem nos procedimentos”, algo que, acredita, “esta nova versão, que está em discussão, de algum modo resolve”*.

“É mais importante para quem investe e para toda a cadeia decisória termos prazos realistas do que continuarmos a insistir em prazos curtos”

Paulo Diogo, Diretor Municipal de Urbanismo da Câmara Municipal de Lisboa.



Paulo Diogo, Diretor Municipal de Urbanismo da Câmara Municipal de Lisboa

Municípios pedem “plataforma única” e revisão mais abrangente

A experiência do Simplex não é homogênea. Manuel Maria Gonçalves, CEO da APPIL, salientou a diferença de desempenho entre os municípios. *“A dinâmica do Porto está completamente diferente, no bom sentido, da de Lisboa e isso está relacionado com o licenciamento ou, pelo menos, com a perceção que as pessoas têm do licenciamento.”* E apontou um problema estrutural que o setor identifica há anos: *“temos 308 municípios, 308 regulamentos municipais, não temos uma plataforma urbanística única, temos até diferentes softwares e, portanto, os procedimentos são completamente diferentes em cada uma das câmaras municipais”.*

A Norte, a arquiteta Lara Salgado, Diretora Municipal de Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto, faz um balanço positivo do Simplex no Porto, mas com *nuances* e custos organizacionais. Reconheceu que *“o resultado da aplicação do Simplex é positivo”*, com aumento de processos e fogos licenciados e redução do tempo médio de resposta, mas acrescentou que o cumprimento de prazos exigiu uma reorganização interna, *“tivemos de reestruturar os serviços e alargar o quadro de pessoal”*. A responsável alertou, contudo, para a má instrução processual como fator determinante nos atrasos. *“Quase 90% dos processos estão mal instruídos, em média faltam cerca de cinco elementos”,* o que significa *“uma perda média de um mês e meio”* em cada procedimento. Algo que, admite, poderia ser mitigado, quer com a anunciada plataforma única de submissão de processos, *“que já devia estar implementada desde 5 de janeiro”*, quer com o Código da Construção: *“existem cerca de 2.200 diplomas aplicáveis à construção e ao urbanismo. Onde é que está o Código da Construção?”*, questionou. Para a arquiteta *“é preciso uniformizar procedimentos, não é só a questão dos prazos”*. Por outro lado, *“a prática do mercado tem resistido às mudanças do legislador”*. E exemplifica: *“se o PIP qualificado já permite à câmara municipal apreciar o projeto de arquitetura, com termo de responsabilidade, porque não se avança nesses termos?”*.

“Quase 90% dos processos estão mal instruídos o que poderia ser mitigado com a anunciada plataforma única de submissão de processos, que já devia estar implementada desde 5 de janeiro”

Lara Salgado, Diretora Municipal de Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto.



Lara Salgado, Diretora Municipal de Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto.

“Existem cerca de 2.200 diplomas aplicáveis à construção e ao urbanismo. Onde é que está o Código da Construção?”

Lara Salgado, Diretora Municipal de Gestão Urbanística da Câmara Municipal do Porto.

Numa perspetiva não tão otimista, o arquiteto João Quintão, Diretor de Planeamento da Câmara Municipal de Matosinhos, relativizou o efeito transformador do Simplex de 2024 em Matosinhos. *“O Simplex não veio alterar grande coisa”* e aponta, inclusive, uma alteração que levanta algumas dúvidas: *“em vez de vermos os processos por ordem de entrada, vemos pelos prazos”*, disse, levantando dúvidas sobre se será este *“o critério mais justo”*. O arquiteto frisou também que *“o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) é tão importante para a cidade como é o RJUE. O problema não está só no RJUE”*. Nesse sentido, defendeu uma revisão *“mais transversal”*, pois *“o legislador olhou só para parte do fenómeno e não para o edifício jurídico inteiro”*.

“O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial é tão importante para a cidade como é o RJUE. O problema não está só no RJUE”

João Quintão, Diretor de Planeamento da Câmara Municipal de Matosinhos.



João Quintão, Diretor de Planeamento da Câmara Municipal de Matosinhos.

Licenciamento continua no topo dos obstáculos para os promotores imobiliários

Ricardo Guimarães, Diretor da Confidencial Imobiliário, apresentou dados que comprovam um défice de nova oferta habitacional. Segundo o especialista, “nos últimos dez anos, em Portugal, foram licenciados cerca de 22 fogos por mil habitantes. Para termos uma comparação, na Zona Euro foram construídos cerca de cinquenta fogos por mil habitantes”. Verifica-se “um crescimento daquilo que são as intenções de aumento de oferta, ou seja, de edifícios ou projetos alvo de pré-certificação energética. Mas, depois, vemos que existe um gap, que se tem vindo a acentuar, entre aquilo que são as intenções e o que são fogos de facto licenciados”. Ricardo Guimarães sublinhou que “temos tido dinâmica de mercado, mas esta depois esbarra nos entraves encontrados do licenciamento à obra”. Isso mesmo é espelhado no Portuguese Investment Property Survey, de acordo com o qual o licenciamento e a burocracia são consistentemente apontados como os grandes obstáculos à atividade de construção ou promoção imobiliária, a que acrescem também os custos de construção.

O Diretor da Confidencial Imobiliário comparou Lisboa e Porto, salientando que “os 18 concelhos da região de Lisboa estão a desenhar e a avançar em obra com o mesmo volume de fogos que os nove concelhos do Grande Porto”. E, olhando apenas para o Grande Porto, destacou o desempenho do Porto, com 5.500 fogos novos em pipeline, e Vila Nova de Gaia, com 4.200. Mas a mensagem central foi esta: “o primeiro obstáculo à construção e à promoção tem sido sempre o licenciamento e, em rigor, não vimos uma redução desse constrangimento em resultado do primeiro Simplex. Agora vamos ver como é que o mercado reage a este segundo Simplex”.

“O primeiro obstáculo à construção e à promoção tem sido sempre o licenciamento e, em rigor, não vimos uma redução desse constrangimento em resultado do primeiro Simplex. Agora vamos ver como é que o mercado reage a este segundo Simplex”

Ricardo Guimarães, Diretor da Confidencial Imobiliário.



Ricardo Guimarães, Diretor da Confidencial Imobiliário

APRESENTAÇÃO:

Seminário Imojuris - As alterações ao licenciamento urbanístico - MLGTS.

IMOJURIS | SEMINÁRIOS

 IMOJURIS

PARCEIROS:

Abreu:
advogados

GARRIGUES

M
L **MORAIS LEITÃO**
GALVÃO TELES, SOARES DA SILVA
& ASSOCIADOS

PL
MJ Transformative
Legal Experts

RS **RAPOSO SUBTIL**
& ASSOCIADOS
SOCIADADE DE ADVOGADOS
Law Firm

S
RS **LEGAL**

URÍA
MENÉNDEZ

VdA