



Luís Filipe Teixeira Meireles

# Direito do Urbanismo — Empreendimentos Turísticos

Empreendimentos Turísticos em Geral, Instalação e Exploração  
em Regime de Propriedade Plural em Especial

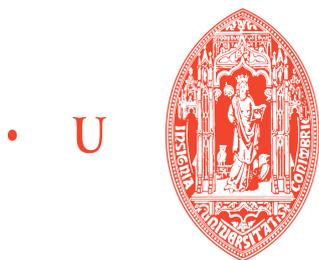
Dissertação de Mestrado, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses,  
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Orientada por: Professora Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira

Coimbra 2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Luís Filipe Teixeira Meireles

# Direito do Urbanismo – Empreendimentos Turísticos

Empreendimentos Turísticos em Geral, Instalação e Exploração  
em Regime de Propriedade Plural em Especial

Dissertação de Mestrado, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses,  
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Orientada por: Professora Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira

Coimbra/2015

## **Abreviaturas**

PANCD – *Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação*

PIB – *Produto Interno Bruto*

PIN – *Projeto de Interesse Nacional*

PNPOT – *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*

RJIEFET – *Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos*

RJIGT – *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*

RJUE – *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*

## **Direito do Urbanismo - Empreendimentos Turísticos**

### **Empreendimentos Turísticos em Geral, Instalação e Exploração em regime de propriedade plural em especial**

#### **1. Introdução**

O conceito de urbanismo enquanto ciência autónoma surge no final do século XIX, num período pós revolução industrial, onde o número de centros urbanos se multiplica e nas cidades preexistentes assiste-se a um aumento da área edificada a um ritmo acelerado, assim, uma das áreas que teve forte influência no urbanismo foi a ciência do direito, dado que esta influencia diretamente institutos jurídicos, como por exemplo o direito de propriedade do solo.

Em Portugal a evolução do Direito do urbanismo foi lenta e ocorreu durante vários séculos, pode constatar-se que foi no século XX, mais concretamente depois da 2ª Guerra Mundial, que se deu um fenómeno de expansão da urbanização, surgindo um conjunto de normas e princípios jurídicos que tem como objeto específico a resolução de problemas urbanísticos, abrangendo apenas determinadas áreas.

Atualmente, o urbanismo enquanto ciência deixa de se aplicar apenas à “urbe” e passa a aplicar-se a todo o território urbano e rural, assim, o urbanismo designa o ordenamento do solo na sua plenitude, tendo como fim último o ordenamento do espaço adaptando-o às exigências sociais presentes.

O direito do urbanismo designa-se então, seguindo de perto uma noção ampla apresentada por parte da doutrina, como “o conjunto de normas e institutos respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo”<sup>1</sup>, ou seja, o direito do urbanismo tem como objeto o território globalmente entendido e não apenas o espaço da cidade ou da urbe<sup>2</sup>.

É frequente fazer-se referência ao setor do turismo como um dos meios de que se deve lançar mão para tentar obter um melhor aproveitamento de recursos existentes em Portugal e por vezes não aproveitados. Um dos mecanismos usados para cumprir este

---

<sup>1</sup> ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo – Volume I*, 4ª Edição, pag. 64.

<sup>2</sup> Ao contrário desta conceção ampla vamos encontrar um conceção restrita defendida por Diogo Freitas do Amaral, no qual entende que o direito do urbanismo é o “sistema de normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de Ordenamento do Território, disciplinam a atuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão”.

objetivo prende-se com a criação de empreendimentos turísticos, no qual, em algumas partes do território nacional é uma mais valia em termos ambientais e socioeconómicos, promovendo o turismo de natureza, contribuindo para o combate à desertificação a que se vem assistindo no interior do país, mais concretamente nos meios rurais, onde se está a assistir a um abandono total da população de algumas aldeias.

Não é despiciendo fazer ainda referência que o fenómeno “Turismo” nos pode levar para outros domínios, nomeadamente ao direito, ao bem-estar e ao lazer, bem como ao enriquecimento e cultura que dele subjaz, todavia, uma das obrigações que se deve ter em conta quando se fala em planear a oferta turística, é reconhecer todos os recursos na sua plenitude bem como a diversidade existente e a sua distribuição geográfica.

Porém, o modo de conceber o turismo a nível nacional não é imune ao ordenamento do território nem ao direito do urbanismo, sobretudo quando aludimos ao seu fim último – o do planeamento territorial.

Destarte, o turismo tem sido caracterizado como um setor que não tem só importância a nível de desenvolvimento económico, mas também tem sido considerado um setor que interfere com variadas áreas, nomeadamente o ambiente e o ordenamento do território.

O presente trabalho prende-se com a tentativa de explorar o que é o Direito do Urbanismo bem como a sua interferência e importância na criação e exploração de empreendimentos turísticos. Por sua vez, pretende-se ainda abordar algumas problemáticas que destes institutos podem surgir, nomeadamente a criação e exploração de empreendimentos turísticos no regime da propriedade horizontal e no regime da propriedade plural, no sentido de aquilatar de que forma estes mecanismo podem contribuir para uma melhor compreensão destes institutos e quais as vantagens e desvantagens para os promotores turísticos na exploração deste tipo de empreendimento através destes regimes.

Por conseguinte, a possibilidade de escolha por parte dos promotores de empreendimentos turísticos da aplicação do regime da propriedade horizontal e o regime da propriedade plural, pode levantar alguns problemas na prática.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei 39/2008 de 7 de março tentou-se resolver muitas questões que estavam pendentes em matéria de instalação e exploração de

empreendimentos turísticos, reunindo apenas num único diploma toda a matéria que diz respeito à instalação e exploração de empreendimentos turísticos.

Deste modo, será extremamente útil, analisar os problemas que podem ocorrer com a criação de empreendimentos turísticos. Problemas estes, relacionados com a realização de operações urbanísticas, bem como problemas ligados à instalação e exploração de empreendimentos turísticos em propriedade horizontal e propriedade plural e ainda problemas que podem surgir ao nível do registo predial inerentes a este tipo de empreendimentos.

## 2. Evolução Histórica do Direito do Urbanismo<sup>3</sup>

Constitui tarefa de essencial importância para se estudar, o que é o Direito do Urbanismo na atualidade, traçar as linhas fundamentais da evolução que ao longo dos tempos, o Direito do Urbanismo tem sido alvo. Assim, é importante fazer uma breve abordagem da história do Direito do Urbanismo.

Poder-se-á afirmar que os primórdios do Direito do Urbanismo da atualidade já estavam presentes, de certo modo, no Direito Romano.

Não se encontra no Direito Romano um diploma unitário de normas respeitantes ao Direito do Urbanismo, no entanto, já se pode falar que existiram no período romano várias normas jurídicas, cujo objetivo era a tutela de interesses públicos relacionados com o urbanismo.

Das regras jurídicas urbanísticas dos romanos faziam parte, essencialmente, regras relacionadas com a segurança das edificações, não só segurança para quem nelas habitava, mas também segurança para o público em geral, por sua vez, constata-se, ainda, a existência no direito romano de regras relacionadas com a estética das edificações.

Além destas regras jurídicas ainda se encontram no Direito Romano normas jurídicas relacionadas com a salubridade das construções e por fim, normas jurídicas com um objeto mais amplo, normas relacionadas com o ordenamento do conjunto urbano, normas estas que na atualidade ainda tem aplicação prática, nomeadamente, no que diz respeito à expropriação por utilidade pública, à proibição de ocupação da via pública, bem como a obrigação de demolição das casas a beira de ruína, normas estas que no período romano eram aplicadas pelos magistrados de Roma, mais concretamente os *curatores urbis*.

O direito do urbanismo na Idade Média surge após a queda do império romano, a ideia de urbanização até aí presente, começa a entrar em declínio, verificando-se uma fuga da população urbana das cidades romanas dispersando-se pelo mundo rural, dando origem a pequenos centros feudais.

Com o desenvolvimento do comércio e do artesanato nos Séc. X e XI, começam a progredir as cidades medievais, cidades estas com origem à volta de um mosteiro ou de um castelo, provocadas pelas deslocções dos camponeses para a cidade em busca de uma arte

---

<sup>3</sup> ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo* – Volume I, 4ª Edição, pag. 181 a 204.

ou ofício e da prática de atividades comerciais, ou seja, atraídos por melhores condições de vida na cidade.

O ordenamento jurídico do urbanismo na idade Média tem como característica principal o facto de as normas jurídicas urbanísticas terem uma natureza essencialmente municipal, isto explica-se devido à autonomia dos municípios medievais.

No entanto, alguns institutos jurídicos do urbanismo da atualidade já tinham aplicação nas cidades medievais, mais concretamente a autorização de construção, a expropriação por utilidade pública e por fim os planos, que tinham como principal função o desenvolvimento das cidades.

O Direito do Urbanismo no período do Renascimento teve um papel diminuto, a principal característica em termos urbanísticos neste período foi essencialmente, em termos teóricos, tentar delinear o que seria a cidade perfeita ou ideal, assim, a atividade urbanística do Séc. XVI, consistiu principalmente em alterações no interior das cidades.

No entanto, nem tudo se passou da mesma forma em todo o continente europeu, em Itália, mais concretamente em Roma, constata-se algumas alterações renascentistas no urbanismo, com o objetivo de fazer desta cidade uma capital digna da Cristandade, promovendo o alargamento de ruas antigas convertendo-as em ruas de traçado retilíneo. Deste modo, os papas elaboraram um conjunto importante de normas jurídicas urbanísticas, nomeadamente a expropriação com justa indemnização, bem como a obrigação para um proprietário de vender o seu terreno a quem nele pretendesse realizar uma construção de bela aparência.

Com a chegada do Estado de Polícia nos fins do Séc. XVII e inícios do Séc. XVIII, assiste-se a um aumento em quantidade e qualidade de normas jurídicas urbanísticas.

Neste período histórico assiste-se à centralização do poder real e à constituição do Estado Absolutista, assim, a cidade passou a ser vista como a revelação de uma realidade política, como a capital do Estado, porquanto, os príncipes não podiam desprezar a realidade e a influência que o urbanismo tinha para oferecer.

As intervenções do Príncipe soberano neste período notaram-se em variadas áreas no que toca ao Direito do Urbanismo, nomeadamente onde e como os súbditos deveriam construir, uma vez que o objetivo era criar uma cidade com o maior protagonismo possível.

Esta época histórica deixou-nos um legado não de menos importância no que diz respeito ao direito do Urbanismo, contribuindo com alguns institutos que ainda hoje tem aplicação prática, principalmente, a aplicação do Direito do Urbanismo através da lei, a todo o território de um país; os planos de alinhamento; os regulamentos de policia urbana, cuja maioria tinha origem nos municípios, tendo como função estabelecer regras de segurança, salubridade e estética das construções e por fim a forte utilização da expropriação por utilidade publica para construção de obras públicas.

Com a chegada dos princípios liberais e até ao fim da 1ª Guerra Mundial assiste-se ao período do Estado de Direito Liberal, época histórica esta que contribuiu para algumas alterações no que diz respeito ao Direito do Urbanismo.

Com a determinação dos princípios liberais, nomeadamente a concretização de um catálogo de direitos fundamentais do cidadão numa Constituição e a ascensão do direito de propriedade a um direito fundamental inviolável e a não intervenção do Estado na vida social, deixou marcas significativas no que toca ao Direito do Urbanismo.

Destarte, assiste-se à libertação da propriedade imobiliária dos vínculos feudais, bem como a uma diminuta intervenção da Administração Pública no ordenamento-jurídico do urbanismo devido ao princípio da liberdade de construção. Outra alteração importante que se sentiu no Direito do urbanismo neste período da história está relacionada com o facto de os regulamento de policia estarem agora submetidos ao princípio da legalidade, facto que não se verificava no direito do urbanismo do Estado Absolutista, contribuindo para um aumento de atribuições aos municípios que tradicionalmente não lhe pertenciam.

Por fim, a característica com mais expressão do Direito do Urbanismo no Estado de Direito Liberal, está relacionada com a concretização de legislação urbanística com o objetivo de atenuar os efeitos nefastos da cidade industrial que teve a sua origem na revolução industrial do Séc. XIX.

Cabe, ainda, fazer referência ao Direito do Urbanismo no Estado de Direito Social, Estado que prevaleceu no Séc. XX após a 2ª Guerra Mundial, esta conceção de Estado acarretou consigo inúmeras alterações no que diz respeito ao ordenamento-jurídico urbanístico. Segundo FERNANDO ALVES CORREIA, neste período da história pode-se dividir as alterações surgidas no âmbito do Direito do urbanismo em duas fases, uma fase do pós 2ª Guerra Mundial, denominada fase do “Direito do Urbanismo de explosão urbana”

que se desenrola até a década de 70 do Séc. XX, e uma segunda fase que tem início nessa década até à atualidade.

Nessa primeira fase com as devastações causadas pela Guerra, denota-se um papel mais ativo da Administração Pública no domínio do urbanismo, assim a Administração Pública já não se limita a estabelecer as regras que fazem parte da atividade urbanística, mas começa a ter um papel mais ativo, através da construção de infraestruturas fundamentais, como vias de comunicação, redes de abastecimento de água e saneamentos básicos. Assiste-se também à expropriação de enormes áreas com a finalidade de estabelecer uma bolsa de solos com o intuito de posteriormente serem urbanizados e vendidos a preços acessíveis, para que neles se possa construir de modo a que se obtenha habitações próprias.

Por sua vez, estabelece-se aquilo que se pode designar por “urbanismo de concertação”, ou seja, denota-se uma maior colaboração entre o Estado e as autarquias locais, bem como aparecem várias formas de participação entre os particulares e a Administração.

Ainda no Estado de Direito Social, denota-se um alargamento de âmbito territorial no que diz respeito ao Direito do Urbanismo, começa-se a manifestar, nos grandes centros urbanos, uma necessidade de planificação de âmbito supramunicipal, contribuindo assim para os primórdios de uma planificação de âmbito supralocal.

Outra característica importante relacionada com o Direito do Urbanismo no Estado de Direito Social, prende-se com o direito de propriedade, porquanto, passa-se a ter limites, impostos por lei ao direito de propriedade, contribuindo desta forma para uma superação do direito de propriedade absoluto, ficando o direito de propriedade do solo dependente da lei e dos planos urbanísticos.

Em suma, passa-se de um urbanismo de “policia e regulamentação” para um urbanismo “ativo ou operacional”.

A segunda fase corresponde ao início da década de 70 do século passado até aos dias de hoje, assiste-se, assim, a mais uma transformação no Direito do Urbanismo, uma transformação em termos quantitativos e qualitativos.

Em termos quantitativos pelo facto de a partir da década de 70 se assistir a uma diminuição do fenómeno da expansão urbana, cujo intuito era o maior numero de construção de habitações e de edifícios públicos, pretende-se agora tentar travar o

crescimento das cidades através da urbanização desenfreada de terrenos, dando-se lugar à renovação e reabilitação urbana. Deste modo, assiste-se em sentido oposto a uma transformação em termos qualitativos, procurando-se melhorar o espaço urbano já existente, iniciando-se por outro lado uma maior preocupação em termos ambientais, paisagísticos e arqueológicos, podendo-se denominar esta fase do urbanismo como um “urbanismo de segurança e proteção”, dando lugar à implementação de novos conceitos no Direito do Urbanismo, nomeadamente o conceito de desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade das cidades.

## **2.1. Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal<sup>4</sup>**

Em Portugal a evolução do Direito do Urbanismo, desenvolveu-se ao longo dos séculos do mesmo modo que os restantes países europeus, todavia, pode-se afirmar que foi apenas no Séc. XX, após a 2ª Guerra Mundial, devido ao fenómeno do aumento da urbanização, que começam a ser gizados os principais princípios e normas jurídicas para a resolução de problemas jurídico-urbanísticos.

No entanto, alguns traços característicos do Direito do Urbanismo português da atualidade já se faziam sentir na idade média, assim, já nesta época histórica era atribuído aos municípios grande parte da regulamentação da construção e do urbanismo.

Esta tradição da atribuição de competência aos municípios da pasta do urbanismo manteve-se mesmo durante o período absolutista, cabendo aos municípios a faculdade de elaborar regulamentos de policia para regulamentar o urbanismo, todavia, neste período histórico estes regulamentos tiveram uma escassa importância, uma vez que não eram impostos limites, nem de direito público, nem quanto à liberdade de construir, havendo apenas limites de direito privado quanto à proteção dos direitos dos proprietários dos prédios vizinhos.

Em 1 de novembro de 1755 após a vivência de um trágico terramoto em Lisboa que devastou grande parte da cidade, o Estado através do Ministro do Reino, MARQUÊS DE POMBAL, aprovou um conjunto de normas jurídicas que impunham fortes limitações ao princípio da liberdade de edificação. Deste modo, foi elaborado um plano para a

---

<sup>4</sup>ALVES CORREIA, FERNANDO *Manual de Direito do Urbanismo* – Volume I, 4ª Edição, pag. 205 a 213.

reconstrução da cidade, no qual continha normas sobre o alinhamento e largura das ruas, a altura dos edifícios, e os modos como se devia construir, impondo que os edifícios estivessem munidos de uma estrutura antissísmica. É de salientar que esta normas urbanísticas apenas tiveram aplicação na cidade de Lisboa, continuando, em vigor para as restantes cidades o princípio da liberdade de construção.

No Séc. XIX através da atribuição de importantes funções aos municípios na área do urbanismo, assiste-se a fortes limitações ao princípio da liberdade de construir. Deste modo, as câmaras municipais passam a ter competência para elaborar posturas e regulamentos em variadas áreas do urbanismo, nomeadamente na planificação do urbanismo sendo os planos os instrumentos jurídico-urbanísticos mais importantes, mais concretamente os planos de alinhamento e os planos gerais de melhoramento de várias cidades, desde que estas os reivindicassem ao Governo.

A evolução do Direito do Urbanismo português no Séc. XX e inícios do Séc. XXI prende-se essencialmente com a evolução da conceção do plano urbanístico, deixando-se de ter apenas uma conceção de plano urbanístico limitado a um determinada área, passando-se para um ideia de planos urbanísticos que englobem a ocupação, uso e transformação do solo, envolvendo áreas territoriais mais extensas e todo o espaço municipal.

Por sua vez, assiste-se ainda no Direito do Urbanismo português da atualidade a um aumento das atribuições aos municípios no âmbito do urbanismo, sendo-lhe atribuídas novas e mais tarefas, nomeadamente a elaboração e aprovação de planos urbanísticos de âmbito municipal, a atribuição de licenças e a comunicação prévia de operações de loteamento, bem como a construção de infraestruturas e o combate ao aumento da especulação de solos urbanos.

Ainda no Séc. XX foi aprovada legislação geral sobre vários setores no âmbito do urbanismo, logrando principal destaque o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Regime Jurídico de Urbanização e Edificação aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, com as alterações constantes do Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, da Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, e ainda pelos Decretos-Lei n.ºs 18/2008, e n.º 116/2008, de 4 de junho.

(RJUE), o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>6</sup> (RJIGT) bem como o Código das Expropriações.

Para além dos municípios, a própria Administração Estadual ampliou a sua interveniência na atividade urbanística, concretizando por exemplo as bases gerais da política do ordenamento do território e desenvolvimento urbano e ainda a elaboração do programa nacional da política do ordenamento do território (PNPOT).

Tal como nos restantes países europeus verifica-se em Portugal que o urbanismo quantitativo, vocacionado para o aumento das edificações e construções de novos equipamentos públicos tem vindo a ceder lugar a um urbanismo qualitativo, preocupado em aproveitar o edificado já existente, através de programas de reabilitação e reaproveitamento.

Por fim, verifica-se uma maior intervenção dos particulares nas atividades urbanísticas, bem como o aparecimento de novas entidades supramunicipais a intervir em matérias do ordenamento do território e do urbanismo. Em suma, está-se perante um Direito do Urbanismo com um papel mais interventivo, dinâmico e ativo.

---

<sup>6</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro e alterado pelos Decretos-Leis n.º 53/2000, de 7 de abril, 310/2003, de 10 de dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro.

### 3. Noção de Direito do Urbanismo

O vocábulo “urbanismo” provem etimologicamente da palavra latina “*urbs*” ou “*urbis*”, que corresponde a “Cidade”. A par do termo urbanismo coexistem outros termos com raiz etimológica comum é o caso de “urbanização”, “urbanologia” e “urbanística”.

Segundo MANUEL COSTA LOBO<sup>7</sup>, urbanização significa o “ato de adaptação do espaço natural ao homem e à sua medida, arrumando as suas instalações, o qual implica uma consciência coletiva de preparação do espaço comum de uma comunidade, através da realização de obras, tais como a modelação do terreno, a sua pavimentação e suporte, as infraestruturas e o seu equipamento social. A urbanologia é a ciência que trata da análise e compreensão do espaço urbano, quando visa o seu estudo fundamentalmente retrospectivo e de análise. A urbanística abrange o corpo do saber respeitante às políticas e estratégias do domínio da planeamento urbano e regional”.

Relativamente à noção de Direito do Urbanismo a doutrina não tem encontrado uma resposta unânime, havendo, assim, várias divergências quanto ao que se entende por Direito do urbanismo.

Deste modo vários autores tentam estabelecer uma noção de direito do urbanismo englobando toda a atividade urbanística nesta noção, designando-se, assim, esta noção como noção ampla do Direito do Urbanismo. Segundo FERNANDO ALVES CORREIA<sup>8</sup>, entende-se por Direito do Urbanismo “o conjunto de normas e institutos respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo”, no entanto, esta noção ampla baseia-se num conceito de urbanismo como ciência que tem como finalidade última o território globalmente considerado e não apenas o espaço da cidade.

Do lado oposto desta noção ampla de Direito do Urbanismo encontram-se alguns autores, nomeadamente DIOGO FREITAS DO AMARAL<sup>9</sup>, que defendem uma noção restrita de Direito do Urbanismo, assim, para estes autores o Direito do Urbanismo é composto pelas normas jurídicas referentes ao ordenamento racional da cidade, ou seja,

---

<sup>7</sup> Noções fundamentais. Conceitos técnicos. Habitação e seus espaços de vivência, in *Direito do Urbanismo*, coord. DIOGO FREITAS DO AMARAL, Lisboa, INA, 1989 pág. 18, 20 e 21.

<sup>8</sup> ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo – Volume I*, 4ª Edição, pág. 64 e ss.

<sup>9</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objeto, Autonomia e Distinções*, pág. 11 e ss.

regras destinadas a garantir a salubridade, segurança e estética das edificações, mas apenas das cidades.

A par destas duas concepções, alguns autores defendem uma solução intermédia no que diz respeito à noção de Direito do urbanismo. Para estes autores, o Direito do Urbanismo inclui apenas o conjunto de normas e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da Administração com vista ao correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos, ou seja, para fins que estão para lá do aproveitamento agrícola, florestal e pecuário. Deste modo, segundo ANTÓNIO LORENA DE SÈVES<sup>10</sup> o Direito do Urbanismo “é o ramo do direito público constituído pelo sistema aberto de princípios e regras que regula as atividades de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, a organização administrativa pertinente e o respetivo controlo, com vista a contribuir para uma sociedade bem ordenada no território nacional”.

Destarte, seguindo as novas tendências do Direito do Urbanismo, quer a noção restrita que a noção intermédia de Direito do Urbanismo, não se adequam mais à realidade urbanística dos nossos dias, realidade esta cada vez mais complexa e que não pode cingir-se tão só e apenas ao espaço urbano, devendo antes ter em conta todo o território globalmente considerado, de forma a que o Direito do Urbanismo seja mais um instrumento que sirva para atenuar as assimetrias regionais contribuindo para uma maior igualdade de oportunidades e uma divisão equitativa de todo o território nacional considerando-se, assim, o urbanismo como um espaço de condomínio de interesses estaduais, regionais e locais.

Em suma, entendemos, assim, que a noção de Direito do urbanismo que se deve perfilhar é a noção ampla de Direito do Urbanismo, porquanto é esta a que se adequa melhor à realidade dos dias de hoje no que diz respeito ao ramo do Direito do Urbanismo.

---

<sup>10</sup> ANTÓNIO CORDEIRO *A proteção de terceiros em face de decisões urbanísticas*, Almedina 1995, pág. 43 e 44.

#### **4. O Turismo enquanto fator de desenvolvimento e a sua interferência nos Instrumentos de Gestão Territorial**

É fundamental traçar objetivos e abrir caminho para mecanismos que melhorem as condições de vida da população em geral através de processos de desenvolvimento sustentáveis, para que se possa impulsionar e fomentar o desenvolvimento bem como combater as assimetrias regionais e a crescente desertificação do interior do país. É também importante criar condições e estabilidade para os investimentos que estão a ser realizados no setor do turismo, motivados pela crise e crescente desemprego a que assistimos, no sentido de não se transformar num fenómeno passageiro, contribuindo assim como um impulso fundamental para o desenvolvimento socioeconómico do país.

A diversidade e a biodiversidade do nosso país está associada à criação de novos produtos, destinos e marcas com valor acrescentado na estratégia do setor do turismo que se deve articular com a própria marca do país. Acresce ainda, que para além da influência que o setor do turismo tem nos valores do produto interno bruto do país<sup>11</sup> (PIB), dados estatísticos recentes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) demonstram que o carácter exportador do setor do turismo português é um dos maiores de entre os países pertencentes a esta organização internacional.

Deste modo, sendo o setor do turismo considerado como um interesse setorial relevante que não deve ser esquecido, entendemos que deve ser incluído e pensado quando se fala em variadas áreas e programas com objetivos heterogéneos e interdependentes, nomeadamente o ambiente, o ordenamento do território e o desenvolvimento socioeconómico.

Através da Resolução 109/2007 de 20 de agosto o Governo aprovou a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), assim, no que diz respeito ao domínio do ambiente, este diploma legal no seu objetivo III.3.5 estabelece que uma das suas

---

<sup>11</sup> Estudo do Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC) demonstra que o contributo do setor do turismo para o PIB em Portugal é de 5,8% e para o emprego direto 7,2%, enquanto na Europa o contributo é apenas de 3,1% e no mundo a taxa é de 2,9%.

O relatório do WCCT refere ainda que o contributo do turismo em 2013 para o PIB foi na ordem dos 25,6 mil milhões de euros. O setor do turismo foi ainda responsável por 18,2% de postos de trabalho, diretos e indiretos, em Portugal. Além disso nesse estudo afirma-se que o turismo e as viagens contribuíram com 9,5% para a economia global em 2013 e que a contribuição do setor tem vindo a crescer pelo quarto ano consecutivo, esperando-se um forte crescimento também para 2014. De acordo com o site da WTTC “é necessário implementar políticas que possam contribuir para o aumento das receitas do turismo e também de empregos”.

prioridades estratégicas diz respeito à conservação da natureza e da biodiversidade articuladas com as políticas setoriais e de combate à desertificação, no entanto para que seja alcançada esta meta é necessário que haja uma integração da conservação da natureza em outras políticas, mais concretamente políticas de desenvolvimento urbano, de obras públicas e de desenvolvimento rural e além disso, é ainda fundamental a promoção do turismo para o desenvolvimento rural. Deste modo, neste programa prevê-se o apoio para o aumento de atividades turísticas conciliáveis com a conservação do património natural e paisagístico, em particular nas regiões de baixa densidade populacional.

Por sua vez, os instrumentos de gestão territorial não são indiferentes ao setor do turismo, nomeadamente o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)<sup>12</sup> ocupa-se da articulação das dimensões do desenvolvimento urbanístico, da proteção e valorização ambiental e da promoção do turismo, considerando-o como um setor com um interesse relevante.

Assim, o artigo 5.º do PNPOT estabelece um conjunto de objetivos estratégicos para Portugal, deste modo o programa de ação anexo à Lei que aprovou este instrumento jurídico, para a concretização destes objetivos estratégicos, circunscreve no seu objetivo específico 2.6 a necessidade de concretização de uma estratégia que promova o aproveitamento sustentável do potencial turístico de Portugal às escalas nacional, regional e local.

Além disso, o artigo 1.º n.º 5 alínea l) do PNPOT refere que a articulação deste programa com outros instrumentos estratégicos abrange, nomeadamente o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD), fazendo parte deste programa os objetivos estratégicos de fixação das populações nas regiões mais despovoadas, bem como a recuperação das áreas degradadas<sup>13</sup>. Entendemos assim, que um dos mecanismos que este programa pode e deve apostar para cumprir estes objetivos, é concretamente a promoção do turismo com a criação de empreendimentos turísticos, nomeadamente aldeamentos turísticos, turismo rural e turismo de habitação em aldeias desertificadas na sua totalidade.

---

<sup>12</sup> Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro e retificado pelas Declarações de Retificação n.º 80-A/2007, de 7 de setembro e 103-A/2007, de 2 de novembro.

<sup>13</sup> <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/ei/unccd-PT/pancd>

Com isto é estabelecido como medida prioritária a implementação de um *Plano Estratégico Nacional do Turismo*<sup>14</sup>, com o objetivo de delimitar as regiões do país com especialização turística ou com um expressivo potencial de desenvolvimento turístico<sup>15</sup>.

Acresce ainda, ligado à importância do setor do turismo em Portugal a existência de um sistema de reconhecimento e acompanhamento de projetos de potencial interesse nacional sendo projetos considerados como tendo uma decisiva influência na economia nacional, que possam de algum modo contribuir para o aumento do investimento empresarial e que sejam sustentáveis em termos ambientais e territoriais.

Deste modo, a Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2005 de 24 de maio que regula os projetos de potencial interesse nacional (PIN)<sup>16</sup> apesar de ter uma aplicação a todo o tecido empresarial português, denota-se que grande parte dos projetos que cumprem os requisitos aí estabelecidos e já reconhecidos como tendo um potencial interesse nacional, são projetos ligados ao setor do turismo.

Por sua vez, ainda se pode falar de Projetos de Potencial Interesse Nacional com Importância Estratégica (PIN +), deste modo o Decreto-Lei 285/2007 de 17 de agosto vem atribuir uma maior importância aos projetos de potencial interesse nacional, estabelecendo critérios mais exigentes para a seleção destes projetos. Assim sendo, tendo em conta o artigo 2.º nº 4 do referido diploma, no que toca a projetos turísticos impõe-se para além das exigências dos projetos de potencial interesse nacional que no projeto constem estabelecimentos hoteleiros com um mínimo de 5 estrelas ou conjuntos turísticos que integrem, pelo menos, um estabelecimento hoteleiro de 5 estrelas, não podendo os restantes estabelecimentos hoteleiros e meios complementares de alojamento possuir

---

<sup>14</sup> Com este plano o objetivo é aumentar a quota de mercado no setor do turismo reforçando a notoriedade do destino Portugal, deste modo a Resolução de Conselho de Ministro nº 53/2007 de 4 de abril estabelece quais os objetivos que o Plano Estratégico Nacional do turismo deve seguir, impondo a consolidação e o desenvolvimento de 10 produtos turísticos estratégicos, nomeadamente, sol e mar, circuitos turísticos (touring) cultural e paisagístico, estadias de curta duração em cidade (city break), turismo de negócios, turismo de natureza, turismo náutico (inclui os cruzeiros), saúde e bem-estar, golfe, conjuntos turísticos (resorts) integrados e turismo residencial e gastronomia e vinhos.

<sup>15</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA E DULCE LOPES *Empreendimentos turísticos, Planeamento e Registo predial: A concretização de um Designo Nacional*, pág.3.

<sup>16</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2005, de 24 de maio, que criou o sistema de reconhecimento e acompanhamento dos projetos de potencial interesse nacional, projetos estes com um valor acrescentado nos planos económico, social, energético e de sustentabilidade ambiental. Além disso são projetos que serão reconhecidos se apresentarem uma adequada sustentabilidade ambiental e territorial.

classificação inferior a 4 estrelas, desde que criem mais de 100 postos de trabalho diretos e, no mínimo, 70% das unidades de alojamento de cada empreendimento turístico fiquem afetas à exploração turística. Por outro lado o procedimento deste tipo de projetos classificados como PIN + comporta duas fases distintas, ou seja, é necessária uma classificação em termos ministeriais em razão da matéria e por outro lado é necessário que os referidos projetos sejam propostos pela Comissão de Avaliação e Acompanhamento (CAA-PIN), para serem classificados como projetos PIN + (artigo 2.º n.º 1 e 2 do Decreto-Lei 285/2007)<sup>17</sup>.

Urge ainda fazer alusão que o setor do turismo pode ser utilizado como um instrumento estratégico no combate à crescente desertificação que se tem assistido nos últimos tempos, assim sendo, outro instrumento que o setor do turismo terá que lançar mão para melhor se adaptar à realidade do país prende-se com o Decreto Lei 380/99 de 22 de setembro<sup>18</sup> que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, no qual no artigo 27.º alínea b) determina que um dos objetivos do programa nacional da política de ordenamento do território, é garantir a coesão territorial do País atenuando as assimetrias regionais e garantir a igualdade de oportunidades. Ainda o artigo 4.º alínea e), do mesmo diploma alude a um fundamento técnico, no qual os instrumentos de gestão territorial devem explicitar, de forma racional e clara, os fundamentos das previsões, indicações e determinações das assimetrias regionais e das condições de acesso às infraestruturas, aos equipamentos, aos serviços e às funções urbanas.

Assim sendo, parte substancial do território rural, nomeadamente parte do interior do país, apresenta-se com uma baixa significativa na taxa de natalidade, bem como o envelhecimento da maioria da população, todavia, em regra, apresenta boas condições de desenvolvimento de serviços agroambientais e rurais que se baseiam na qualidade do ambiente natural e da paisagem, como por exemplo o turismo de natureza e outras atividades de lazer e educativas, porquanto pode a aposta o setor do turismo contribuir para uma melhoria das condições de vida da população desta fração do território.

---

<sup>17</sup> É importante salientar que a classificação dos projetos como PIN ou como PIN + não é constitutiva de direitos, atribuindo esta classificação apenas uma maior celeridade procedimental na sua apreciação junto de quaisquer órgãos da Administração.

<sup>18</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro e alterado pelos Decretos-Leis n.º 53/2000, de 7 de abril, 310/2003, de 10 de dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro.

Para concluir, o valioso património cultural desta fração do território em conjunto com os recursos existentes e os demais recursos a nível nacional, legitima uma forte aposta no desenvolvimento do turismo (tal como o estabelece o Relatório do PNPOT), no entanto, uma forma de incrementar este desenvolvimento nestas regiões, é tentar atenuar todo o procedimento administrativo, bem como incentivar a instrução de projetos com interesse nacional (PIN) <sup>19</sup> no que diz respeito a empreendimentos turísticos, nomeadamente aldeamentos turísticos e turismo de habitação em espaço rural, em aldeias que se encontram na sua totalidade desertificadas.

---

<sup>19</sup> Acresce ainda que estes projetos de interesse nacional estão regulados no Decreto-Lei 147/2008 de 26 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei 76/2011 de 20 de junho, no qual se estatui que podem ser considerados como projetos de interesse nacional, projetos que tenham em conta estratégias de desenvolvimento regional ou contribuição para a dinamização económica das regiões do interior ou com menor grau de desenvolvimento (artigo 1.º n.º2 alínea f) v.).

## 5. Empreendimentos Turísticos em Geral

### 5.1. Noção de Empreendimentos Turísticos

Analisando o Decreto-Lei 39/2008 de 7 de março<sup>20</sup> que estabelece o Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos (RJIEFET), tendo em conta o artigo 2.º nº1, entende-se por empreendimentos turísticos, para efeitos deste Decreto-Lei, os estabelecimentos que se destinam a prestar serviços de alojamento, mediante remuneração, dispondo, para o seu funcionamento, de um adequado conjunto de estruturas, equipamentos e serviços complementares, como estabelecimentos hoteleiros (hotéis, aparthotéis e pousadas), aldeamento turísticos, apartamentos turísticos, conjuntos turísticos (resorts), empreendimentos de turismo habitação, empreendimentos de turismo no espaço rural e por fim parques de campismo e de caravanismo.

Pela vertente negativa, o art. 2.º nº 2 do Decreto-Lei *supra* referido, estabelece o que não são empreendimentos turísticos, ou seja, não são considerados como tal, as instalações ou estabelecimentos que possam proporcionar alojamento, todavia, sejam explorados sem o intuito ou escopo lucrativo ou para fins de solidariedade social, como por exemplo os estabelecimentos das associações de combate à toxicod dependência e alcoolismo (art. 2.º nº2 a); não são considerados como empreendimentos turísticos os estabelecimentos destinados a proporcionar alojamento temporário, com escopo lucrativo, mas que não reúnem os requisitos para serem considerados como empreendimentos turísticos, estes revestem a particularidade de alojamento local (art. 2.º nº2 b e nº3).

Não são também considerados como empreendimentos turísticos, os estabelecimentos ou instalações que, embora destinados a proporcionar alojamento temporário com fins lucrativos, revistam a natureza de alojamento local.

Para se apurar o que é considerado como alojamento local tem de se verificar o previsto no art. 3.º do Decreto-lei 39/2008. Assim, são considerados como estabelecimentos de alojamento local as moradias, apartamentos e estabelecimentos de hospedagem que prestem serviços de alojamento temporário, mediante remuneração, mas não reúnam os requisitos para serem considerados empreendimentos turísticos.

---

<sup>20</sup> Decreto-Lei 39/2008 de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei 15/2014 de 23 de janeiro.

Um dos aspetos importantes no que toca à figura do alojamento local, prende-se com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 15/2014 de 23 de janeiro estabelecendo que o seu regime será concretizado através Decreto-Lei próprio, não se confundindo assim com o regime previsto para os empreendimentos turísticos.

## **5.2. Tipologias de Empreendimentos Turísticos**

Decorre da legislação relativa aos empreendimentos turísticos, nomeadamente do Decreto-Lei 39/2008, a admissibilidade de uma multiplicidade de tipos de empreendimentos turísticos que se podem concretizar no nosso ordenamento jurídico.

Deste modo, tendo em conta o artigo 4.º nº 1 do referido diploma, os empreendimentos turísticos em sentido amplo podem ser integrados através de estabelecimentos hoteleiros; aldeamentos turísticos; conjuntos turísticos (resorts); empreendimentos de turismo de habitação; empreendimentos de turismo no espaço rural; parques de campismo e de caravanismo.

Com a alteração do Decreto-Lei 39/2008 introduzida pelo Decreto-Lei 15/2014 de 23 de janeiro foi revogada uma das tipologias de empreendimentos turísticos, nomeadamente, os empreendimentos de turismo de natureza, no entanto, foi acrescentado mais um número ao artigo 4.º no qual as tipologias de empreendimentos turísticos *supra* referidas podem ser reconhecidas e classificadas como turismo de natureza ou associadas a uma marca nacional de áreas classificadas pelo Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., desde que obedeçam aos critérios definidos por membros do Governo em portaria ministerial responsáveis pelas áreas da conservação da natureza e do turismo.

Assim sendo, de acordo com a Portaria nº 47/2012 de 20 de fevereiro dos Ministérios da Economia e do Emprego e da Agricultura, do Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território, para que um empreendimento turístico seja reconhecido e classificado como empreendimento de turismo de natureza, é necessário que cumulativamente haja uma disponibilização de informação aos clientes sobre a fauna, flora, geologia, bem como a informação sobre a origem e modos de produção em produtos alimentares utilizados. Por sua vez é, ainda, exigido a disponibilização de informação sobre a formação dos colaboradores e sobre adoção de boas práticas ambientais e por fim é

necessário um uso predominante da flora local nos espaços exteriores do empreendimento, exceto nas áreas de uso agrícola e jardins históricos.

### **5.2.1. Estabelecimentos Hoteleiros**

A primeira categoria de empreendimentos turísticos prevista no RJIEFET refere-se a estabelecimentos hoteleiros, estes são empreendimentos turísticos destinados a proporcionar alojamento temporário e outros serviços acessórios ou de apoio, com ou sem fornecimento de refeições, e vocacionados a uma locação diária. Por sua vez, os estabelecimentos hoteleiros podem ser classificados como Hotéis, Hotéis-apartamento (aparthotéis) e pousadas (artigo 11.º n.º 1 e 2 do RJIEFET).

Os estabelecimentos hoteleiros devem dispor, no mínimo, de 10 unidades de alojamento e num mesmo edifício, podem ser instalados estabelecimentos hoteleiros de diferente grupos ou categorias.

De acordo com o artigo 34.º do RJIEFET em todos os empreendimentos turísticos é necessária uma classificação, esta classificação é obrigatória e dirigir-se a confirmar ou alterar a tipologia e a categoria dos empreendimentos turísticos, assim, tendo em conta o artigo 35.º do referido diploma os estabelecimentos hoteleiros classificam-se nas categorias de uma a cinco estrelas atendendo à qualidade do serviço e das instalações, de acordo com os requisitos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do turismo e do ordenamento do território<sup>21</sup>.

Em suma, a atual tipologia de estabelecimentos hoteleiros delimita estes estabelecimentos aos hotéis, hotéis apartamento (aparthotéis) e pousadas, desaparecendo do atual diploma do RJIEFET as pensões, as estalagens e os motéis que constavam do artigo 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 36/97 de 25 de setembro<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Requisitos previstos em anexo à Portaria n.º 327/2008 de 28 de abril dos Ministérios do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Economia e da Inovação.

<sup>22</sup> PAULA QUINTAS *O novo Regime Jurídico de Instalação Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos*, Almedina 2008 Pág. 22.

### **5.2.2. Aldeamentos Turísticos**

São aldeamentos turísticos os empreendimentos turísticos constituídos por um conjunto de instalações funcionalmente interdependentes, com expressão arquitetónica coerente, com unidades de alojamento situadas em espaços com continuidade territorial, com vias de circulação interna que permitam o trânsito de veículos de emergência, ainda que atravessadas por caminhos municipais e estradas municipais já existentes, linhas de água e faixas de terreno afetas a funções de proteção e conservação de recursos naturais, destinados a proporcionar alojamento e serviços complementares de apoio a turistas. É esta a definição que está vertida no artigo 13.º n.º1 do DL 39/2008 de 7 de março que estabelece o regime jurídico dos empreendimentos turísticos (RJIEFET).

De acordo com o artigo 13.º n.º 3 do RJIEFET os aldeamentos turísticos devem dispor, no mínimo de 10 unidades de alojamento.

Uma das especificidades dos empreendimentos turísticos prende-se com o modo de exploração turística das unidades de alojamento, deste modo, esta forma de exploração pode de algum modo facilitar a instalação de aldeamentos turísticos, ou seja, pode-se ter uma entidade exploradora deste tipo de empreendimento turístico que não é a proprietária da propriedade em que o mesmo está instalado, todavia, esta entidade exploradora terá de obter de todos os proprietários, um título que a habilite a explorar a totalidade das unidades de alojamento (artigo 45.º n.º3 do RJIEFET).

Por fim, tal como foi referido para os estabelecimentos hoteleiros também no que diz respeito aos aldeamentos turísticos é indispensável a existência de uma classificação, esta faz-se através de categorias de uma a cinco estrelas observando os requisitos estabelecidos em Portaria *supra* referida.

### **5.2.3. Apartamentos Turísticos**

Os apartamentos turísticos são os empreendimentos turísticos constituídos por um conjunto coerente de unidades de alojamento, do tipo apartamento, entendendo-se estas como parte de um edifício à qual se acede através de espaços comuns, nomeadamente átrio, corredor, galeria ou patamar de escadas que se destinem a proporcionar alojamento e outros serviços complementares de apoio a turistas (artigo 14.º n.º1 do RJIEFET).

A capacidade de alojamento de um apartamento turístico, de acordo com o artigo 14.º n.º 3 do RJIEFET, fixa-se na obrigatoriedade desta tipologia de empreendimentos turístico dispor no mínimo de 10 unidades de alojamento.

O regime atual estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 15/2014 de 23 de janeiro veio conferir uma nova redação ao n.º 1 do artigo 14.º do RJIEFET, retirando a expressões unidades de alojamento “mobiladas e equipadas”, expressões estas que não faziam muito sentido constar da noção de apartamento turístico, uma vez que se torna óbvio que esta tipologia de empreendimentos turísticos tem de estar devidamente equipada e mobilada para cumprir os seus objetivos que são, essencialmente, proporcionar alojamento e serviços complementares de apoio a turistas.

Além disso, foi também alterada a redação do n.º 2 do artigo 14.º do RJIEFET no que diz respeito ao modo como os apartamentos turísticos podem funcionar fisicamente. Assim, entendemos que com a nova redação dada a este preceito normativo vem, de forma clara, contribuir para um melhor funcionamento dos apartamentos turísticos, porquanto deixou de se exigir um espaço identificável apresentando expressão arquitetónica e características funcionais coerentes, exigindo-se agora, apenas, um conjunto de espaços contíguos ou desde que entre esses mesmos espaços exista uma área de utilização comum.

#### **5.2.4. Conjuntos Turísticos (*resorts*)**

Entende-se por Conjuntos Turísticos os empreendimentos turísticos constituídos por núcleos de instalações funcionalmente interdependentes, situados em espaços com continuidade territorial, ainda que atravessados por estradas municipais e caminhos municipais já existentes, linhas de água e faixas de terreno afetas a funções de proteção e conservação de recursos naturais, destinados a proporcionar alojamento e serviços complementares de apoio a turistas, sujeitos a uma administração comum de serviços partilhados e de equipamentos de utilização comum, que integrem pelo menos dois empreendimentos turísticos de um dos tipos previstos no artigo 4.º n.º 1 do DL 39/2008 de 7 de março, sendo que se exige a obrigatoriedade de um deles ser um estabelecimento hoteleiro ( artigo 15.º n.º 1 do DL 39/2008 de 7 de março).

Deste modo, para que se esteja perante um conjunto turístico (*resort*), é condição indispensável a submissão de todos os empreendimentos que o integram, a uma única

entidade administradora, prevendo-se, ainda, no artigo 44.º n.º 3 do referido diploma legal que estes conjuntos turísticos podem ser explorados por diferentes entidades, que respondem diretamente pelo cumprimento das disposições legais e regulamentares.

Com a entrada em vigor das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 15/2014 de 23 de janeiro, deixa-se de exigir a categoria de cinco ou quatro estrelas para o empreendimento turístico obrigatório, estabelecendo-se, assim, apenas a exigência de que os conjuntos turísticos tem de integrar dois empreendimentos turísticos, sendo que um deles tem de ser obrigatoriamente um estabelecimento hoteleiro.

Algumas inovações foram introduzidas pela recente alteração ao RJIEFET, no âmbito das exigências necessárias para se estar perante um conjunto turístico, ora com o novo regime, não se exige a existência de um equipamento de animação autónomo, nem um estabelecimento de restauração, revogando-se assim os números 2 e 3 do artigo 15.º do regime anterior.

Por fim, os conjuntos turísticos (*resorts*), devem possuir os requisitos gerais de instalação, bem como infraestruturas e equipamentos próprios, ou seja, devem deter vias de circulação interna que permitam a circulação a veículos de emergência; vias de circulação internas com uma largura mínima legalmente imposta; áreas de estacionamento de uso comum; espaços e áreas verdes exteriores para uso comum; portaria; piscina de utilização comum e por último equipamentos de desporto e lazer.

### **5.2.5. Empreendimentos de Turismo de Habitação**

Os empreendimentos de turismo de habitação são considerados estabelecimentos de natureza familiar instalados em imóveis antigos particulares que, pelo seu valor arquitetónico, histórico ou artístico, sejam representativos de uma determinada época, nomeadamente, palácios e solares, podendo localizar-se em espaços rurais ou urbanos (artigo 17.º n.º 1 do RJIEFET).

A noção de turismo de habitação deve ser complementada com a Portaria n.º 937/2008 de 20 de agosto, nomeadamente o artigo 2.º, entendendo-se, assim, por natureza familiar a residência do proprietário ou entidade exploradora ou do seu representante nos empreendimentos de turismo de habitação durante o período de funcionamento.

Com a autonomização do turismo de habitação perante os empreendimentos de turismo rural admite-se, agora, a existência de turismo de habitação não só em espaço rural como também em espaço urbano.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 15/2014 de 23 de janeiro, foi revogado o nº 2 do artigo 17.º do RJIFET, deste modo, entendemos que com esta alteração pode-se concluir que foram atenuados os requisitos para instalação de empreendimentos turísticos de habitação, deixando-se de exigir, assim, um número máximo de 15 unidades de alojamento destinadas aos hóspedes.

#### **5.2.6. Empreendimentos de turismo em espaço rural**

Quanto aos empreendimentos de turismo em espaço rural, entende-se que são estabelecimentos que se destinam a prestar, em espaços rurais, serviços de alojamento a turistas, preservando, recuperando e valorizando o património arquitetónico, histórico, natural e paisagístico dos respetivos locais e regiões onde se situam, através da reconstrução, reabilitação ou ampliação de construções já existentes, de modo a ser assegurada a sua integração na envolvente (artigo 18.º nº1 do RJIEFET).

Tendo em conta a Portaria nº 937/2008 de 20 de agosto, considera-se espaço rural para estes efeitos, as áreas com ligação tradicional e significativa à agricultura ou ambiente e paisagem de carácter vincadamente rural.

Os empreendimentos de turismo em espaço rural podem ser classificados em casas de campo, agroturismo e hotéis rurais (artigo 18.º nº3 do RJIFET).

Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 15/2014 de 23 de janeiro foi revogado o nº 8 do artigo 18 do RJIEFET, deixando-se, no entanto, de se exigir um número máximo de 15 unidades de alojamento destinadas aos hóspedes.

Todavia, foi acrescentado o nº9 ao artigo 18.º determinando que as obras realizadas em empreendimentos de turismo em espaço rural terão que observar o princípio da garantia do existente, previsto no artigo 60.º do RJUE e o artigo 51.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana<sup>23</sup> em áreas de reabilitação urbana.

---

<sup>23</sup> Decreto-Lei 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela lei nº 32/2012, de 14 de agosto.

### **5.2.7. Parques de campismos e de caravanismo**

Por fim a última tipologia de empreendimentos turísticos diz respeito aos parques de campismo e de caravanismo, consideram-se parques de campismo e de caravanismo os empreendimentos instalados em terrenos devidamente delimitados e dotados de estruturas destinadas a permitir a instalação de tendas, reboques, caravanas ou autocaravanas e demais material de equipamento necessários à prática de campismo e do caravanismo (artigo 19.º n.º 1 do RJIEFET).

Por sua vez, os parques de campismo e de caravanismo podem ser públicos ou privados, consoante se destinem ao público em geral ou apenas aos associados das entidades proprietárias ou exploradoras (artigo 19.º n.º 2 RJIEFET).

Por fim, os parques de campismo e de caravanismo deverão cumprir com os requisitos específicos de instalação, classificação e funcionamento previstos na Portaria 1320/2008 de 17 de novembro.

## 6. Requisitos Gerais da Instalação dos Empreendimentos Turísticos

O RJIEFET prevê um regime comum para a instalação dos diversos tipos de empreendimentos turísticos, deste modo, dispõe o artigo 5.º n.º 1 do referido diploma legal que a instalação de empreendimentos turísticos que envolvam a realização de operações urbanísticas e de edificação conforme definidas no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, devem cumprir as normas constantes deste regime.

Por sua vez, o artigo 23.º n.º 1 do RJIEFET estabelece que o procedimento respeitante à instalação dos empreendimentos turísticos segue o regime previsto no regime legal referido e está submetido ao RJUE sempre que envolva a realização de operações urbanísticas que constam deste regime jurídico.

Resulta, assim, dos normativos legais invocados que o regime procedimental comum à instalação de empreendimentos turísticos é o que está definido no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, com as especificidades que resultam do RJIEFET. Logo, não resulta do RJIEFET um regime procedimental especial com a finalidade de regular na totalidade a instalação de empreendimentos turísticos, sendo necessária a aplicação subsidiária ou supletiva do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação.

A aplicação do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, no que diz respeito aos empreendimentos turísticos, segundo LICÍNIO LOPES MARTINS<sup>24</sup>, manifesta-se em dois sentidos, isto é, ao nível do *regime substantivo* e por outro lado ao nível *especificamente procedimental*.

Ao nível do regime substantivo, na medida em que a instalação de empreendimentos turísticos que envolva a realização de operações urbanísticas conforme estabelecidas no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação deve cumprir as normas contidas neste regime legal, implicando também, por sua vez, a observância do seu respetivo regime material.

Por outro lado ao nível do regime especificamente procedimental, uma vez que o artigo 23.º n.º1 do RJIEFET determina que o procedimento relativo à instalação de empreendimentos turísticos está submetido ao Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, sempre que dessa instalação resulte a realização de operações urbanísticas previstas do referido regime.

---

<sup>24</sup> LOPES MARTINS, LICÍNIO *Temas CEDOUA Empreendimentos Turísticos*, Almedina Pág. 121.

## **7. Requisitos específicos da Instalação dos Empreendimentos Turísticos**

No que diz respeito à instalação de empreendimentos turísticos aos requisitos gerais acresce os requisitos específicos de instalação, classificação e funcionamento de cada tipo de empreendimento (artigo 4.º n.º 2 a) e b) do RJIEFET).

Deste modo, quando está em causa a instalação de empreendimentos turísticos ter-se-á que observar não só o RJIEFET e o RJUE, como também é necessário ter em conta os requisitos definidos por portaria dos membros do Governo, responsáveis pelas áreas do turismo e do ordenamento do território quando está em causa a instalação de estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos e conjuntos turísticos. Por sua vez, quando está em causa a instalação empreendimentos de turismo de habitação, de empreendimentos de turismo no espaço rural e de parques de campismo e de caravanismo é ainda exigido a observância dos requisitos previstos em portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do turismo, da administração local e da agricultura e do desenvolvimento rural.

### **7.1. Alguns requisitos específicos da instrução dos pedidos de instalação e do procedimento de instalação dos empreendimentos turísticos**

À aplicação do regime da instalação dos empreendimentos turísticos é indispensável a verificação dos requisitos específicos referentes à instalação e funcionamento daqueles empreendimentos.

Alguns destes requisitos específicos constam da Portaria 518/2008 de 25 de junho, prescreve este diploma legal que os pedidos de realização de operações urbanísticas relativos a empreendimentos turísticos devem ser instruídos com os elementos previstos na Portaria 232/2008 de 11 de março, mas observando as especificidades que são impostas pela Portaria supra referida<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Algumas especificidades relativas à instrução dos procedimentos da instalação de empreendimentos turísticos materializam-se do seguinte modo:

- a) Especificidades quanto aos elementos instrutores do pedido de informação prévia relativo a operações de loteamento e a obras de edificação (artigo 2.º e 3.º da Portaria 518/2008 de 25 de junho).
- b) Especificidades quanto aos elementos instrutores do pedido de licenciamento relativo a operações de loteamento e a obras de edificação (artigo 4.º e 5.º da Portaria 518/2008 de 25 de junho).

Da aplicação do RJIEFET faz ainda parte um conjunto de regimes específicos, relativos a determinados tipos de empreendimentos turísticos. Destarte, é o que ocorre com os empreendimentos de turismo e habitação e com os empreendimentos de turismo no espaço rural em que a sua instalação deve acatar os requisitos previstos na Portaria 937/2008 de 20 de agosto, onde se prescreve que o procedimento de instalação destas tipologias de empreendimentos deve obedecer aos requisitos gerais previstos no artigo 5.º n.º 1 do RJIEFET, ou seja, devem observar-se os requisitos previsto no RJUE e os requisitos previstos na referida portaria.

Por último, quanto ao procedimento de instalação, funcionamento e classificação dos parques de campismo e de caravanismo ter-se-á que observar os requisitos específicos previstos, nomeadamente nos artigos 7.º e ss na Portaria 1320/2008 de 17 de novembro.

---

c) Especificidades quanto aos elementos instrutores do pedido da comunicação prévia relativa a operações de loteamento e a obras de edificação (artigo 4.º e 5.º da Portaria 518/2008 de 25 de junho).

## **8. Procedimentos da Instalação dos Empreendimentos Turísticos**

### **8.1. Pedido de informação prévia enquanto garantia dos particulares e como instrumento que favorece a criação de empreendimentos turísticos**

Tendo em conta o RJIEFET, nomeadamente o artigo 5.º n.º 1, estatui-se que para a instalação de empreendimentos turísticos que envolvam a realização de operações urbanísticas previstas no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, devem ser cumpridas as normas previstas neste diploma para as mesmas operações, ou seja, a realização de operações urbanísticas depende de controlo prévio, controlo este que pode revestir as modalidades de licença, comunicação prévia ou autorização de utilização.

O Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE)<sup>26</sup> estatui nos artigos 14.º a 17.º por expressa remissão do artigo 25.º n.º 1 do RJIEFET, a possibilidade de qualquer interessado solicitar, a título prévio, à câmara municipal informação sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística ou conjunto de operações urbanísticas diretamente relacionadas, bem como os condicionamentos legais ou regulamentares que digam respeito a essas operações urbanísticas.

Podem assim, ser antecidos de um pedido de informação prévia, por exemplo, o procedimento de licença de determinada operação urbanística, pedido este, que é facultativo e autónomo em relação àquele procedimento.

Facultativo, pelo facto de caber ao interessado aquilatar as vantagens do recurso ao pedido de informação prévia antes de iniciar o procedimento de licença, isto decorre do que está previsto no artigo 14.º n.º 1 do RJUE, ou seja, são ilegais as disposições de regulamentos municipais de urbanização e ou edificação, que consagrem a obrigatoriedade do pedido de informação prévia relativo a todas ou algumas das operações sujeitas ao procedimento de licença.

Autónomo, no sentido de que não é um subprocedimento do procedimento de licença, todavia, a decisão que for tomada em relação ao pedido de informação prévia vai

---

<sup>26</sup> Regime Jurídico de Urbanização e Edificação aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, com as alterações constantes do Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, da Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, e ainda pelos Decretos-Lei n.ºs 18/2008, e n.º 116/2008, de 4 de junho.

ter importantes efeitos e repercussões na posterior decisão de emissão de licença para a realização de operação urbanística<sup>27</sup>.

Deriva ainda do art. 14.º n.º 1 do RJUE que, *qualquer interessado* pode solicitar à câmara municipal o pedido de informação prévia, isto quer dizer que, qualquer interessado, significa aqui, que não é apenas o proprietário do terreno da operação urbanística em causa, pode ser qualquer pessoa, porquanto, isto resulta da interpretação do artigo 14.º n.º 3 do mesmo diploma, no qual refere que, quando o pedido de informação prévia é instruído por quem não é proprietário do prédio, este tem de conter a identificação do bem, como dos titulares de qualquer outro direito real sobre o prédio, por exemplo os titulares do direito de usufruto ou do direito de superfície.

Segundo FERNANDO ALVES CORREIA, está-se perante um carácter quase ilimitado da legitimidade para o exercício do pedido de informação prévia. Tendo em conta a posição do ilustre Autor, o pedido de informação prévia quando apresentado por quem não é proprietário ou por titular de qualquer direito que lhe permita, posteriormente, efetuar o pedido de licenciamento “*só deve reconhecer-se interesse legítimo para requerer a informação prévia a quem invoque um interesse efetivo ou eventual, na aquisição da parcela sobre o qual recai o pedido – interesse este, no entanto, insusceptível de prova, donde resulta o carácter meramente formal da sua invocação*”<sup>28</sup>.

Uma vez que o pedido de informação prévia tem um carácter ilimitado no que diz respeito à legitimidade, um pedido de informação prévia requerido por quem não é proprietário ou por quem não possui legitimidade para requerer o pedido de licenciamento, uma decisão de conteúdo favorável, pode ser aproveitada por quem é realmente proprietário ou por quem detém legitimidade para requerer o pedido de licenciamento. Isto deve-se ao facto de os atos de controlo prévio das operações urbanísticas terem carácter real, isto é, nestes atos apenas se vai ter em conta regras da operação urbanística, não se tendo em conta as circunstâncias pessoais do sujeito que as requer.

No que diz respeito aos efeitos da comunicação prévia, pode-se ter uma decisão por parte da câmara municipal com conteúdo favorável ou por sua vez uma decisão prévia desfavorável, isto é, a informação prévia prestada pelo órgão competente, é um verdadeiro

---

<sup>27</sup> ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo* – Volume III, 4ª Edição, pag. 172.

<sup>28</sup> ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo* – Volume III, 4ª Edição, pag. 175.

ato administrativo que se pronuncia de forma antecipada ao procedimento de licenciamento.

Uma das garantias dos particulares perante uma decisão prévia favorável, é que esta é constitutiva de direitos, nomeadamente, a decisão prévia favorável vincula as entidades competentes ao deferimento de posterior pedido de licenciamento, se forem observados os mesmos termos em que foi apreciado o pedido de informação prévia, é isto que decorre do artigo 17.º n.º 1 do RJUE. No entanto, convém frisar que, o interessado apenas tem o direito à faculdade de exercer o pedido de licenciamento, a decisão favorável não cria, assim, na esfera do particular interessado qualquer direito de construção.

Este pedido de licenciamento deve ser solicitado no prazo de um ano após a decisão favorável do pedido de informação prévia, se aquele não for pedido dentro do prazo referido, o interessado pode renovar a decisão favorável do pedido, bastando para isso que o requeira ao presidente da câmara e que demonstre que se mantêm os pressupostos de facto e de direito que levaram à anterior decisão favorável (cfr. artigos 17.º n.º 2 e n.º 3 do RJUE).

Quanto aos efeitos da decisão do pedido de informação prévia com conteúdo desfavorável, vai-se encontrar uma solução *sui generis*, isto é, também esta decisão se irá tornar vinculativa para a administração em determinados termos, criando deste modo um direito na esfera jurídica do requerente.

O artigo 16.º n.º 4 do RJUE determina que no caso de uma decisão de conteúdo desfavorável, dela deve constar a indicação dos termos em que a mesma, sempre que possível, possa ser revista por forma a serem cumpridas as prescrições urbanísticas aplicáveis, designadamente as constantes de plano municipal de ordenamento do território ou de operação de loteamento. Decorre, assim, deste preceito que a entidade competente da decisão, terá que fundamentar a decisão de conteúdo desfavorável, bem como indicar todas as condições que o requerente terá que cumprir para obter, num momento posterior, nomeadamente no procedimento de licenciamento, a respetiva licença para a realização da operação urbanística em causa.

Conjugando a norma supra referida com o artigo 17.º n.º 1 do RJUE que declara que a informação prévia aprovada, não fazendo uma distinção entre decisão com conteúdo favorável ou desfavorável, entendemos que o conteúdo da informação prévia é vinculativo não apenas quando é favorável, mas também quando é desfavorável, bastando para isso

que a câmara municipal indique as condições precisas em que esta pode ser reformulada ou revista. Destarte, se for emitida uma decisão a um pedido de informação prévia com conteúdo desfavorável, indicando os termos e condições em que determinado projeto se compatibilizaria com a ordem jurídica, se este mesmo projeto, em momento ulterior, for submetido a um procedimento de licenciamento e cumprir na totalidade os termos da informação prestada pela câmara municipal, deverá esta licenciar esse mesmo projeto. Assim sendo, a informação prévia desfavorável, pelas informações prestadas ao requerente, é vinculativa para o órgão decisor.

Não tem sido este o entendimento de alguma jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (Acórdão da 1.<sup>a</sup> Secção de 7 de dezembro de 2007), no qual se tem sustentado que “a pronúncia desfavorável sobre a pretensão do requerente não faz nascer na sua esfera jurídica qualquer direito”. Todavia, não é este o entendimento de parte da doutrina, no qual vem insinuando que está aqui a ser violado o princípio da proporcionalidade, porquanto, não faz o menor sentido que o requerente volte a formular novo pedido de informação prévia para que a câmara municipal possa averiguar os termos que foram impostos por si própria, para em momento ulterior emitir informação prévia favorável para que o requerente adquira segurança e estabilidade num posterior pedido de licenciamento. Em suma, pelas razões expostas entendemos que este deve ser o entendimento seguido, sendo a decisão prévia desfavorável vinculativa e constitutiva de direitos em relação ao requerente<sup>29</sup>.

A instalação de empreendimentos turísticos, não é um investimento em termos patrimoniais de pequena monta, sendo que na maioria das vezes os promotores e entidades exploradoras destes empreendimentos, têm de recorrer a empréstimos financeiros para levar a carta a Garcia.

Assim, entendemos que o mecanismo do pedido de informação prévia não é só importante no que diz respeito ao direito administrativo em geral, mas também no que diz respeito ao direito do urbanismo quando está em causa a realização de operações urbanísticas para a instalação de empreendimentos turísticos, criando deste modo um direito peculiar na esfera jurídica do requerentes.

---

<sup>29</sup> ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo* – Volume III, 4<sup>a</sup> Edição, pag. 196 a 199.

Por fim, o pedido de informação prévia pode ser visto como um mecanismo que visa facilitar o acesso ao crédito, estabelecendo segurança jurídica para os promotores e entidades exploradoras de empreendimentos turísticos, no sentido de estarem a programar e prevenir toda a sua atividade de forma racional e programada.

### **8.1.1. Requisitos gerais para a instrução do Pedido de Informação Prévia em Empreendimentos Turísticos**

A intervenção da Câmara Municipal na aprovação de um pedido de informação prévia para a realização de operações urbanísticas, está sujeita à interferência de outras entidades bem como alguns requisitos que terá que observar.

Quando esteja em causa um pedido de informação prévia para a realização de obras de edificação em estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, conjuntos turísticos e hotéis rurais, a Câmara Municipal carece sempre do parecer do Turismo de Portugal I.P (artigo 26.º nº 1 b) do RJIEFET e artigo 15.º do RJUE). É ainda necessário parecer do Turismo de Portugal I.P relativo a um pedido de informação prévia quando estejam em causa operações de loteamento de empreendimentos turísticos (artigo 26.º nº 1 a) do RJIEFET).

Uma questão que se tem levantado na prática é saber se pode, ou não, o interessado em instalar um empreendimento turístico, pedir o parecer legalmente devido ao Turismo de Portugal I.P antes de apresentar o pedido de informação prévia na Câmara Municipal competente.

Conquanto o RJIEFET não dê resposta a esta questão, seguimos de perto a opinião de LICÍNIO LOPES MARTINS. Segundo o ilustre A. nada obsta, por qualquer razão, para que neste tipo de procedimentos se afaste a aplicabilidade do artigo 13.º-B do RJUE, podendo, assim, os interessados solicitar previamente os pareceres legalmente devidos às entidades competentes, entregando-os com o requerimento inicial. Além disso, tendo em conta os efeitos da aprovação do pedido de informação prévia justifica-se até, que os interessados na instalação de empreendimentos turísticos possam solicitar a emissão do parecer do Turismo de Portugal I.P, pois pode-se facilitar, de algum modo, a decisão da

Câmara Municipal competente, consoante se esteja perante um parecer favorável ou desfavorável do Turismo de Portugal I.P.<sup>30</sup>.

## **8.2. A Comunicação Prévia na instalação de Empreendimentos Turísticos**

A comunicação prévia é um procedimento célere e simples previsto no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação. O artigo 4.º n.º 4 deste regime jurídico determina um conjunto de operações urbanísticas que estão sujeitas a um controlo prévio simplificado.

Quanto à competência para a aprovação ou rejeição da comunicação prévia, prescreve o n.º 2 do artigo 5.º do RJUE que a competência em relação à comunicação prévia cabe ao presidente da câmara municipal podendo ser delegada nos vereadores, com faculdade de subdelegação, ou nos dirigentes dos serviços municipais.

Relativamente ao procedimento da comunicação prévia, encontramos uma fase preparatória, da qual fazem parte os atos de iniciativa e de apreciação liminar e ainda os atos de instrução.

A comunicação prévia inicia-se com a apresentação da referida comunicação nos termos do artigo 9.º n.º 1 do RJUE, bastando para isso que o interessado apresente uma comunicação ou notícia, informando que pretende realizar determinada operação urbanística sujeita a esta modalidade de controlo preventivo<sup>31</sup>.

Um dos motivos porque se está perante um procedimento célere e simplificado, é o facto de o interessado ter a faculdade de se poder dirigir ao presidente da câmara concretizando a apresentação da comunicação prévia recorrendo a meios eletrónicos utilizando o sistema informático próprio do município (artigo 9.º n.º 1 do RJUE).

Uma das particularidades da comunicação prévia no nosso ordenamento jurídico encontra-se na fase constitutiva do seu procedimento, sendo que faz parte desta fase a *decisão* sobre o procedimento da comunicação prévia, decisão esta que apresenta características específicas.

Porquanto, nos termos dos artigos 36.º n.º 1 e 2 e 36.º-A do RJUE, o procedimento da comunicação prévia conclui-se com a ausência de rejeição expressa da comunicação ou

---

<sup>30</sup> LOPES MARTINS, LICÍNIO *Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA*, Almedina Pág. 131 e 132.

<sup>31</sup> ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo – Volume III*, 4ª Edição, pag. 160.

com a rejeição expressa da comunicação, no prazo de 20 dias após a sua entrega ou no prazo de 60 dias se houver lugar a consulta a entidades externas.

Quando a obra concernente à comunicação prévia violar normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente normas constantes de plano municipal do ordenamento do território, de alvará de loteamento, bem como as normas técnicas de construção em vigor ou os termos de informação prévia existentes, deve o presidente da câmara competente ( ou do vereador, nos casos de delegação de competências ou ainda do dirigente do serviço municipal, nos casos de subdelegação de competências) proferir decisão rejeitando expressamente a comunicação prévia (artigo 36.º nº 1 do RJUE).

A decisão do ato de rejeição deve ser praticada dentro do prazo de rejeição, caso isso não aconteça, se for praticado fora do prazo de rejeição, está-se perante um ato de revogação da admissão da comunicação prévia, sendo este ato um ato administrativo negativo, no qual a autoridade competente exerce o seu poder inibitório ou de veto, sendo equiparado ao ato de indeferimento do pedido ou do requerimento do particular<sup>32</sup>.

No que diz respeito à ausência de rejeição de comunicação, é referido no artigo 36.º-A nº1 que decorrido o prazo previsto para a decisão da comunicação prévia sem que esta tenha sido rejeitada, é disponibilizado no sistema informático próprio para o efeito<sup>33</sup>, a informação de que a comunicação não foi rejeitada, ou seja, a ausência de rejeição da comunicação equivale à admissão da comunicação prévia.

A admissão ou a falta de rejeição da comunicação prévia, nos termos do artigo 36.º-A nº2, compreende um efeito permissivo, porquanto o interessado fica habilitado e se for sua pretensão pode dar início às obras, desde que efetue previamente o pagamento das taxas devidas através de autoliquidação.

---

<sup>32</sup> ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo* – Volume III, 4ª Edição, pag. 162.

<sup>33</sup> Concordamos com PEDRO GONCALVES E FERNANDO ALVES CORREIA, uma vez que a lei não é suficientemente clara, entendemos que não é a informação através do sistema informático, de que a comunicação foi rejeitada, que equivale a admissão da comunicação prévia, é antes a falta de rejeição dentro do prazo, como está previsto no artigo 36.º-A nº 2 do RJUE, o qual determina que na falta de rejeição da comunicação prévia o interessado pode dar início às obras. Deste modo, “se o sistema informático não disponibilizar a informação da não rejeição, o interessado fica habilitado, pelo fato de ter decorrido o prazo de rejeição, a executar as operações urbanísticas comunicadas, devendo a administração suprir a falta de informação, pelo sistema informático, através da emissão de um comprovativo da admissão da comunicação prévia”. Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Simplificação procedimental*, pág. 97 e 98 e FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo* – Volume III, 4ª Edição, pag. 163.

A propósito da admissão da comunicação prévia, ainda se constata um fase *integrativa de eficácia*<sup>34</sup>, isto porque a realização de operações urbanísticas objeto da comunicação prévia pressupõe o pagamento das taxas devidas, sendo assim, só após o pagamento das referidas taxas, é que se pode dar início às obras, deste modo este pagamento deve ser considerado como um requisito de eficácia da admissão da comunicação prévia.

A particularidade mais importante da comunicação prévia no nosso ordenamento jurídico, ao contrário de outros ordenamentos jurídicos estrangeiros, é que a admissão da comunicação prévia é um ato administrativo<sup>35</sup>, assim, no ordenamento jurídico português a admissão da comunicação prévia tem a natureza de um ato administrativo ficcionado<sup>36</sup>.

O nosso ordenamento jurídico ao considerar a admissão da comunicação prévia como a ato administrativo, adota uma solução que resolve alguns problemas que se tem colocado na prática em ordenamentos jurídicos estrangeiros. Nomeadamente, a falta de um ato administrativo cria uma situação de incerteza para o interessado na admissão da comunicação prévia, ficando privado de um ato público que proteja a sua atuação. Por sua vez, a proteção jurídica de terceiros, perde uma decisão pública que poderia impugnar, remetendo a resolução deste problema para o direito privado, porquanto se estivéssemos perante um ato administrativo a solução caberia ao direito administrativo<sup>37</sup>.

A comunicação prévia no que diz respeito à realização de obras de edificação em empreendimentos turísticos, deve obedecer ao regime previsto no RJUE, assim, o presidente da câmara competente, terá um prazo de 20 dias ou de 60 dias caso haja lugar a consulta de entidades externas para tomar uma decisão, no entanto se a comunicação prévia não for rejeitada dentro dos prazos referidos equivale, *ex vi legis*, à sua admissão,

---

<sup>34</sup> ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo* – Volume III, 4ª Edição, pag. 163 e 164.

<sup>35</sup> É o que resulta desde logo da epígrafe do artigo 36.º-A do RJUE, “*Ato Administrativo*”.

<sup>36</sup> Considerando a natureza da admissão prévia como um ato administrativo ficcionado estamos a aproximar-nos da figura jurídica do deferimento tácito. Todavia seguindo de perto PEDRO GONÇALVES, o ato administrativo ficcionado e o deferimento tácito, no procedimento da comunicação prévia, não se confundem, porquanto a falta de decisão dentro do prazo estabelecido não se traduz em qualquer inércia ou situação de incumprimento da Administração, ou seja, a lei prescreve que a falta a de decisão como uma situação típica e normal de produção de efeitos permissivos. Em sentido oposto, o deferimento tácito, surge como uma solução para as situações em que a lei não só exige a realização de um controlo prévio, como exige ainda a tomada de uma decisão expressa. PEDRO GONÇALVES, *Controlo Prévio das Operações Urbanísticas*, pág. 18 e *Simplificação Procedimental e Controlo Prévio das Operações Urbanísticas*, pág. 102.

<sup>37</sup> PEDRO GONÇALVES, *Controlo Prévio das Operações Urbanísticas*, pág. 18.

podendo o interessado dar início às obras mesmo havendo um parecer em sentido desfavorável emitido pelo Turismo de Portugal I.P.

A admissão da comunicação prévia, para a realização de obras de edificação em estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, conjunto turísticos e hotéis rurais carece sempre da intervenção, através de parecer, do Turismo de Portugal I.P.

Esta exigência de consulta a entidades externas não merece o nosso acolhimento no que diz respeito ao controlo prévio através da comunicação prévia, uma vez que se quer um procedimento simplificado e célere, esta exigência de parecer do Turismo de Portugal I.P. em nada contribui para a simplificação e para a maior celeridade procedimental<sup>38</sup>.

Finalmente, entendemos que um controlo prévio através da comunicação prévia para a realização de obras de edificação no que diz respeito aos empreendimentos turísticos, pode contribuir para o aumento da instalação destes empreendimentos, uma vez que, a admissão da comunicação prévia cria na esfera jurídica dos particulares interessados um direito *sui generis*, isto é, caso a administração não rejeite expressamente a comunicação prévia, funda-se, assim, um ato administrativo de admissão, podendo o interessado concretizar as obras objeto da comunicação prévia, tendo apenas o ónus ou encargo de previamente proceder ao pagamento das taxas legalmente devidas.

### **8.3. O controlo prévio dos empreendimentos turísticos através do Licenciamento**

Dos atos de controlo prévio a licença administrativa é o ato com o procedimento mais exigente no que diz respeito a operações urbanísticas. Assim, a licença pode ser definida como um ato administrativo autorizativo, por meio do qual a administração realiza um controlo prévio da atividade dos administrados, traduzida, em geral, na realização de transformações urbanísticas do solo, com vista a verificar se ela se sujeita, ou não, às

---

<sup>38</sup> No mesmo sentido FERNANDO ALVES CORREIA. Para o ilustre Professor esta exigência de consultas externas, no âmbito do procedimento da comunicação prévia, constitui um retrocesso de simplificação e aceleração procedimentais, em relação ao anterior procedimento da autorização administrativa onde eram expressamente dispensadas a consultas externas, uma vez que o procedimento da comunicação prévia se apresenta como um sucedâneo da autorização administrativa e com o qual mantem fortes pontos de contato, estas consultas externas deveriam, assim, estar dispensadas. Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo – Volume III*, 4ª Edição, pag. 161.

exigências do interesse público urbanístico, tal como se apresenta previsto no ordenamento jurídico vigente<sup>39</sup>.

Segundo o artigo 23.º n.º 3 do RJIEFET, o regime que o licenciamento da instalação de empreendimentos turísticos terá que seguir é o Regime Jurídico da Urbanização e edificação, sendo que os elementos que devem instruir os pedidos de licenciamento dos empreendimentos turísticos são os previstos na Portaria 232/2008, de 11 de março e na Portaria 518/2008, de 25 de junho, bem como outros diplomas legais e regulamentares que se estabeleçam em função da operação urbanística em causa.

O tipo de operações urbanísticas sujeitas ao licenciamento são as que estão previstas no artigo 4.º n.º 2 alíneas a) a f) do RJUE, por sua vez, seguindo de perto FERNANDO ALVES CORREIA<sup>40</sup>, no que diz respeito ao campo de aplicação da licença administrativa, o legislador orienta-se tendo em conta três critérios.

Porquanto, ter-se-á que observar o tipo de operação urbanística a realizar, tendo em conta a sua *relevância urbanística*, por outro lado é fundamental a *localização da operação urbanística* quando se tratar de obras em imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação e por último, é fundamental averiguar a *inexistência* de uma operação de loteamento, em que o alvará defina os parâmetros das obras de urbanização, das obras de construção, de alteração ou de ampliação sendo ainda necessário, certificar-se da inexistência de um plano de pormenor no que diz respeito às obras de construção, alteração ou ampliação.

No caso específico do licenciamento de empreendimentos turísticos, nomeadamente, estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, conjuntos turísticos e hotéis rurais, prescreve o artigo 26.º n.º 1 alíneas a) e b) do RJIEFET que o pedido de licenciamento para a realização de obras de edificação e operações de loteamento carece sempre de parecer emitido pelo Turismo de Portugal I.P. Este parecer em termos gerais destina-se a verificar o cumprimento das normas estabelecidas no RJIEFET e a respetiva regulamentação que diz respeito aos empreendimentos turísticos, contudo, estabelece, ainda o artigo 26.º n.º 3 do mesmo

---

<sup>39</sup> ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo* – Volume III, 4ª Edição, pag. 47.

<sup>40</sup> ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo* – Volume III, 4ª Edição, pag. 50 e 51.

diploma que quando o parecer emitido pelo Turismo de Portugal I.P for desfavorável, este é vinculativo com a obrigatoriedade de indicar e justificar as alterações a introduzir no projeto de arquitetura<sup>41</sup>.

Deste modo, resulta do artigo 26.º n.º 3 do RJIEFET e do artigo 24.º n.º 1 c) do RJUE que o pedido de licenciamento é indeferido quando tiver sido objeto de parecer negativo de qualquer entidade consultada cuja decisão seja vinculativa para os órgãos municipais, porquanto, se o parecer do Turismo de Portugal I.P for em sentido desfavorável ao pedido de licenciamento, terá este de ser indeferido sob pena de se estar perante um ato administrativo que padece de nulidade<sup>42</sup>.

Uma das especificidades dos empreendimentos turísticos em geral, prende-se com a faculdade da sua instalação poder ser concretizada de forma faseada, ou seja, o artigo 30.º n.º 10 do RJIEFET estatui que a instalação dos empreendimentos pode ser autorizada por fases. No entanto, no que diz respeito ao controlo prévio através da licença administrativa<sup>43</sup> também existem particularidades, porquanto, no procedimento de licenciamento de empreendimentos turísticos que optem pela sua instalação de forma faseada, nos termos dos artigos 56.º n.º 5 e 59.º n.º 6 do RJUE, admitida a execução por

---

<sup>41</sup> Concordamos com LICÍNIO LOPES MARTINS, no sentido de que o RJIEFET nesta matéria é mais exigente que o RJUE, uma vez que este regime legal, tendo em conta o artigo 13.º n.º 6 refere que os pareceres das entidades exteriores ao município só tem carácter vinculativo quando tal resulte da lei. Cfr. LOPES MARTINS, LICÍNIO *Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA*, Almedina Pág. 131 e 132.

<sup>42</sup> Tem-se levantado algumas questões na doutrina pelo facto de um promotor poder dirigir diretamente um pedido de um parecer ao Turismo de Portugal I.P tendo em vista a instalação de um empreendimento turístico. Assim, se esta entidade emitir um parecer desfavorável, pode-se levantar a questão de saber se este parecer obrigatório, vinculativo e desfavorável pode ser objeto de impugnação pelo interessado ou se, alternativamente terá o interessado de aguardar pela prática do ato administrativo. Por sua vez, admitindo a hipótese de ao interessado caber a faculdade de impugnar tais pareceres, coloca-se a questão de saber se de tal impugnação resulta um efeito preclusivo no que diz respeito à invocação dos vícios do ato administrativo que derivem daquele parecer.

Relativamente à primeira questão a Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo tem entendido que “o parecer vinculativo, apesar de não ser o ato final decisor com que se extingue o procedimento administrativo, é impugnável autonomamente, pela eficácia externa que produza e pela lesividade que represente” (Ac. do Supremo Tribunal Administrativo n.º 0239/04 de 06 de dezembro 2005).

Por sua vez, quanto à segunda questão prescreve o artigo 51.º n.º 3 do CPTA que a circunstância de não se ter impugnado qualquer ato Procedimental, não impede o interessado e impugnar o ato final com fundamento em ilegalidades cometidas ao longo do processo.

Por último, seguindo de perto LICÍNIO LOPES MARTINS, pode dar-se o caso de o parecer ter sido solicitado pelo município competente para a instalação do empreendimento turístico em causa e o Turismo de Portugal I.P emitir parecer em sentido desfavorável, destarte, também neste caso cabe ao município a faculdade de impugnar o parecer nos Tribunais Administrativos. Cfr. LOPES MARTINS, LICÍNIO *Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA*, Almedina Pág. 143 e 144.

<sup>43</sup> No caso da comunicação prévia o promotor do empreendimento tem que indicar na comunicação as fases em que pretende concretizar a execução das obras de urbanização, de acordo com os artigos 56.º n.º6 e 59.º n.º7 do RJUE.

fases, o alvará compreenderá apenas a primeira fase das obras de urbanização, por sua vez, cada fase subsequente implicará alterações ao alvará com sucessivos aditamentos.

Finalmente, no que diz respeito ao licenciamento de empreendimentos turísticos, é fundamental fazer alusão ao caso específico do licenciamento da instalação de conjuntos turísticos (*resorts*), isto é, tendo em conta o artigo 28.º do RJIEFET a entidade promotora de empreendimento em causa, pode optar por submeter conjuntamente a licenciamento, as operações urbanísticas referentes à instalação da totalidade dos componentes de um conjunto turístico (*resort*), ou por sua vez, pode submeter tais operações a licenciamento separadamente, relativamente a cada um dos componentes ou a distintas fases de instalação.

## **9. A Propriedade Plural e a Propriedade Horizontal como forma de constituição de Empreendimentos Turísticos**

### **9.1. A Propriedade Plural**

O Decreto-lei 39/2008 (RJIEFET) prevê a possibilidade de se constituírem empreendimentos turísticos aplicando-se-lhes o regime da propriedade plural, é isto que decorre desde logo do artigo 45.º n.º 3 quando se faz referência que a exploração de empreendimentos turísticos, nomeadamente as suas unidades de alojamento, pode estar sob a tutela do regime da propriedade plural, bem como do artigo 49.º, normativo legal que prescreve algumas das regras para o funcionamento dos empreendimentos turísticos no regime de propriedade plural.

Segundo o artigo 52.º n.º 1 do RJIEFET são considerados empreendimentos turísticos em propriedade plural aqueles que compreendem lotes e ou frações autónomas de um ou mais edifícios, ou seja, podem estes edifícios pertencer a mais do que um proprietário.

Nos empreendimentos turísticos a propriedade plural verifica-se quando o empreendimento seja composto, ou resulte da combinação de vários lotes, unidades imobiliárias ou frações autónomas de um edifício ou de vários edifícios constituídos em propriedade horizontal pertencentes ou que possuam a faculdade de pertencer a proprietários distintos<sup>44</sup>.

Nos termos do artigo 7.º do RJIEFET entende-se por unidade de alojamento o espaço delimitado para o uso exclusivo e privativo do utente do empreendimento turístico. Esta unidades de alojamento podem ser quartos, suites apartamentos ou moradias consoante o tipo de empreendimento turístico.

Já em relação ao conceito de fração autónoma, estabelece o artigo 1415.º do Código Civil, que estas têm de constituir unidades independentes, ser distintas e isoladas entre si, e com saída própria para uma parte comum do prédio ou para a via pública.

Tendo em conta os requisitos exigidos para se aquilatar se estamos ou não perante uma fração autónoma, concluímos que estes são muito mais exigentes que os requisitos necessários para se estar perante uma unidade de alojamento.

---

<sup>44</sup> SANDRA PASSINHAS *Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA, Empreendimentos turísticos em Propriedade Plural*, Almedina Pág. 195 e 196.

Assim, sobre uma fração autónoma de um empreendimento turístico, incidem todos os limites do regime legal do direito de propriedade, bem como as limitações do regime da propriedade horizontal<sup>45</sup> e as limitações previstas no RJIEFET.

No entanto, no que diz respeito às unidades de alojamento de um empreendimento turístico, ter-se-á que observar alguns requisitos quanto à sua utilidade e forma como devem ser explorados, assim, nos termos do artigo 45.º do RJIEFET, as unidades de alojamento estão permanentemente em regime de exploração turística<sup>46</sup>, devendo a entidade exploradora assumir a exploração da totalidade das unidades de alojamento, ainda que ocupadas pelos proprietários.

Uma das especificidades, da exploração das unidades de alojamento em regime da propriedade plural, prende-se com o facto de que, quando a propriedade e a exploração turística não pertençam à mesma entidade, a entidade exploradora do empreendimento deve obter de todos os proprietários um título jurídico<sup>47</sup> que lhe permita a exploração da totalidade das unidades de alojamento (artigo 45.º n.º 3 do RJIEFET). Este tipo de unidades de alojamento não podem ser exploradas diretamente pelos seus proprietários, nem podem ser objeto de contratos de arrendamento ou constituição de direitos de uso e habitação que comprometam o uso turístico. (artigo 45.º n.º 6 RJIEFET).

Em suma, seguindo de perto FERNANDA PAULA OLIVEIRA E ABILIO VASSALO ABREU<sup>48</sup>, quando se fala em propriedade plural estamos perante um “direito real complexo” ou um “direito real composto”, ou seja, estamos perante um subtipo do direito de propriedade, mais concretamente, no caso da propriedade plural em empreendimentos turísticos, perante um subtipo complexo de direito de propriedade. Porquanto este direito, é a combinação da propriedade singular de cada titular das unidades de alojamento, conjugada com a propriedade em comunhão encabeçada pelo conjunto dos proprietários das unidades de alojamento e incidente sobre as partes comuns de edifício

---

<sup>45</sup> Estabelece o artigo 59.º do Código do Notariado que os instrumentos de constituição da propriedade horizontal só podem ser lavrados se for junto documento, passado pela câmara municipal, comprovativo de que as frações autónomas satisfazem os requisitos legais.

<sup>46</sup> Prescreve o artigo 49.º do RJIEFET, que salvo disposição legal ou contratual em contrário, os empreendimentos turísticos podem estabelecer livremente os seus períodos de funcionamento.

<sup>47</sup> Nos termos do artigo 45.º n.º 4 este título deve prever os termos da exploração turística das unidades de alojamento, a participação dos proprietários nos resultados da exploração da unidade de alojamento, bem como as condições da utilização desta pelo respetivo proprietário.

<sup>48</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA E ABILIO VASSALO ABREU, *Instalação de Empreendimentos Turísticos em Propriedade Plural: “Quid Est?”*, pág. 89 e 90.

submetidas ao regime da propriedade horizontal em que esteja instalado o empreendimento turístico, bem como as infraestruturas e os equipamentos comuns que integram o empreendimento turístico.

## **9.2. O Título Constitutivo; A prestação Periódica; Os deveres dos Proprietários; A Entidade Administradora e o Regulamento de Administração; a Assembleia Geral de Proprietários dos Empreendimentos Turísticos em Propriedade Plural**

### **9.2.1. O Título Constitutivo**

As relações entre proprietários de empreendimentos turísticos<sup>49</sup> que funcionem de acordo com o regime da propriedade plural, regem-se por um título constitutivo e subsidiariamente pelo regime da propriedade horizontal<sup>50</sup> de acordo com os artigos conjugados 53.º e 54.º n.º 1 do RJIEFET.

O título constitutivo dos empreendimentos turísticos, em regime de propriedade plural, é elaborado pelo promotor da operação urbanística relativa à instalação do empreendimento ou pelo titular da autorização de utilização para fins turísticos. Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 15/2014 de 23 de janeiro, deixou de se exigir a aprovação do Turismo de Portugal I.P para a emissão do título constitutivo.

---

<sup>49</sup> Relações entre a entidade exploradora e administradora do empreendimento turístico e os proprietários das unidades de alojamento que o compõe.

<sup>50</sup> Seguindo de perto SANDRA PASSINHAS, o título constitutivo da propriedade horizontal e o título constitutivo dos empreendimentos turísticos tem um significado diverso, assim o título constitutivo na propriedade horizontal é o ato de eficácia real *erga omnes*, que concretiza os direitos que se constituam ao abrigo do respetivo regime.

Nos termos do artigo 1417.º do Código Civil, são títulos constitutivos da propriedade horizontal, o negócio jurídico, a usucapião, decisão administrativa ou decisão judicial, proferida em ação de divisão de coisa comum ou em processo de inventário, significa isto que o título constitutivo da propriedade horizontal dá origem a um direito real *ex novo*, destarte, estando-se perante um direito real significa isto as restrições que fazem parte do título constitutivo prevalecem sobre qualquer negócio jurídico com natureza obrigacional, que com ele não seja compatível e impõem-se a qualquer utilizador do edifício mesmo que não esteja especificado no contrato celebrado.

Por último, de acordo com o artigo 1418.º n.º 3 do Código Civil, o título constitutivo da propriedade horizontal não pode violar normas legais imperativas e tem de estar de acordo com o projeto aprovado pela entidade pública competente, caso assim não suceda, prevê este normativo legal bem como o artigo 1416.º do mesmo diploma, que estamos perante um título constitutivo que padece de um vício no seu objeto em que a consequência para este vicissitude é a nulidade. Por sua vez, podem reagir contra as violações do título constitutivo, qualquer dos condóminos, ou qualquer terceiro que exerça poderes de facto sobre uma das frações autónomas.

Nos termos do artigo 55.º n.º1 do RJIEFET, no título constitutivo deve-se fazer menção à identificação da entidade exploradora; identificação e descrição física e registral das frações autónomas ou lotes; ao valor e o fim a que se destina cada uma das frações autónomas ou lotes; a identificação dos serviços de utilização comum e das infraestruturas que servem o empreendimento; no caso de a construção do empreendimento concretizada de forma faseada, deve constar a menção das diversas fases de construção; às prestações periódicas devidas pelos proprietários bem como os critérios da sua fixação e atualização; os deveres dos proprietários e da entidade responsável pela administração e por fim os meios de resolução dos conflitos de interesses.

No caso específico dos conjuntos turísticos, no título constitutivo, nos termos do artigo 55.º n.º2 do RJIEFET, deve constar a identificação da entidade administradora, bem como a identificação e descrição dos vários empreendimentos e dos estabelecimentos ou instalações e equipamentos de exploração turística com a finalidade de ficarem individualizados, por sua vez, é necessário constar do título o valor de cada um desses elementos que compõem o empreendimento e o fim a que se destinam.

Por fim, do título constitutivo deve fazer parte um regulamento de administração, de forma que fique regularizada a conservação, a fruição e o funcionamento das unidades de alojamento, das instalações e equipamentos de utilização comum e serviços de utilização comum (artigo 55.º n.º 3 do RJIEFET).

Antes da celebração de qualquer contrato de transmissão ou contrato de promessa de lotes ou frações autónomas o título constitutivo deve ser registado nos serviços de registo predial<sup>51</sup>, sendo comunicado este registo, oficiosamente, ao Turismo de Portugal I.P. Por sua vez, nos contratos de promessa de transmissão, bem como nos contratos de transmissão de lotes ou frações autónomas que integrem o empreendimento turístico em regime de propriedade plural, deve constar uma copia simples do título constitutivo devidamente registado<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Nos termos do artigo 2.º n.º 1 z) do Código de Registo Predial, estão sujeitos a registo o título constitutivo dos empreendimentos turísticos e as suas alterações.

<sup>52</sup> O Supremo Tribunal de Justiça no Acórdão n.º SJ2009031902731 de 19 de março já se pronunciou quanto à questão sobre o incumprimento destas exigências legais, assim, o duto Acórdão estabelece que perante o incumprimento destas exigências legais se está perante uma nulidade atípica, nulidade esta que pode ser apenas invocada pelo interessado que não lhe deu causa, o promitente comprador.

O título constitutivo dos empreendimentos turísticos, não pode conter disposições incompatíveis com o estabelecido no alvará de loteamento ou no título constitutivo da propriedade horizontal, respeitantes aos imóveis que fazem parte do empreendimento turístico (artigo 54.º n.º 2 do RJIEFET).

Uma das particularidades dos empreendimentos turísticos e do título constitutivo, prende-se com a possibilidade de quando o empreendimento turístico se encontre instalado em edifício ou edifícios implantados num único lote, quando não tenha sido, previamente, constituída a propriedade horizontal, é suficiente, apenas, o título constitutivo do empreendimento turístico, desde que conste de escritura pública, de documento particular autenticado ou de outro título de constituição de propriedade horizontal e abranja todas as frações do edifício ou edifícios onde está instalado o empreendimento turístico, independente do uso a que sejam afetas (artigo 54.º n.º 3 do RJIEFET). Segundo SANDRA PASSINHAS<sup>53</sup>, só neste caso em particular é que se pode considerar o título constitutivo dos empreendimentos turísticos como um título constitutivo.

### **9.2.2. A Prestação Periódica**

Nos empreendimentos turísticos explorados em regime de propriedade plural, o proprietário de um lote ou fração autónoma, deve pagar à entidade administradora do empreendimento uma prestação periódica, fixada com o critério determinado no título constitutivo, sendo assim, os proprietários das unidades de alojamento dos empreendimentos turísticos são os principais responsáveis pelas despesas destes empreendimentos.

---

Entendeu o Supremo Tribunal de Justiça que a existência de título constitutivo no Turismo de Portugal I.P. conforma uma maior proteção para o promitente comprador, pelo que só este poderá invocar a nulidade da inexistência de título constitutivo na referida entidade aquando da celebração do contrato de promessa. Todavia, nos termos do artigo 410.º n.º 3 do Código Civil, estabelece que o contraente que promete transmitir pode invocar a omissão do requisitos previstos neste preceito normativo, *quando a mesma tenha sido culposamente causada pela outra parte*. Assim, entendemos que a finalidade que está subjacente a este preceito normativo deve ser aplicada aos contratos de promessa de transmissão de empreendimentos turísticos, porquanto, só no caso de o título constitutivo não ser devidamente depositado, por culpa do promitente comprador, é que o promitente vendedor poderá lançar mão da nulidade do contrato de promessa celebrado entre as partes. Cfr. no mesmo sentido JOANA PINTO MONTEIRO, *Regime dos Empreendimentos Turísticos Anotado*, Coimbra Editora, pág. 125.

<sup>53</sup> SANDRA PASSINHAS *Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA, Empreendimentos turísticos em Propriedade Plural*, Almedina Pág. 202.

A prestação periódica tem como principal objetivo fazer face às despesas de manutenção, conservação e funcionamento do empreendimento, incluindo as despesas das unidades de alojamento, das instalações e equipamentos comuns e dos serviços de utilização comum do empreendimento. Por sua vez, destina-se a remunerar a prestação dos serviços de receção permanente de segurança e de limpeza das unidades de alojamento e das partes comuns do empreendimento. Por fim, a prestação periódica serve para a constituição de um fundo de reserva, destinado à realização de obras de reparação e conservação das instalações e equipamentos de uso comum, bem como para outras despesas desde que estejam previstas no título constitutivo (artigo 56.º n.º 2 e n.º 9 do RJIEFET).

A prestação periódica, destina-se, assim, de um modo geral, a suportar todas as despesas do empreendimento, todavia, na prática tem se levantado algumas dúvidas quanto aos serviços que estão incluídos ao abrigo da prestação periódica e a diferenciação que é feita nos termos da Portaria n.º 327/2008, de 28 de abril entre serviços obrigatórios e serviços opcionais.

Nos termos do artigo 45.º n.º 5 do RJIEFET refere-se, expressamente, que os proprietários usufruem dos serviços obrigatórios do empreendimento, estando estes já incluídos na prestação periódica, ou seja, o seu custo não pode ser cobrado de forma separada. Destarte, concluir-se-ia que apenas os serviços obrigatórios estariam incluídos na prestação periódica, estando dela excluídos os serviços opcionais.

No entanto, seguindo de perto JOANA PINTO MONTEIRO, entendemos que não deve ser esta a posição a seguir. Pode, desde logo, a entidade administradora optar pela inclusão de serviços que são considerados como opcionais nos serviços que são disponibilizados pelo empreendimento, uma vez incluídos nestes e feita a menção no título constitutivo do empreendimento, farão parte de uma despesa que terá que ser concretizada através da prestação periódica.

Além disso, cabe ainda fazer alusão a outro tipo de distinção, isto é, distinção entre os serviços que não podem ser dispensados, e a *utilização* desses serviços.

No que diz respeito aos serviços que não podem ser dispensados, a prestação periódica cobre a totalidade dos seus custos, já quanto à *utilização* desses serviços, a prestação periódica cobre apenas os custos da sua disponibilidade, cabendo o custo da sua

utilização, separadamente, ao proprietário ou utente utilizador<sup>54</sup>. Conquanto, com a alteração ao RJIEFET introduzida pelo Decreto Lei 15/2014 de 23 de janeiro, foi acrescentado que entende-se por “*instalações*” serviços e equipamentos colocados à disposição dos utentes pela entidade exploradora mediante retribuição específica (artigo 56.º n.º 6).

Quanto á natureza da prestação periódica, HERIQUE MESQUITA<sup>55</sup>, entende que é uma obrigação real, conexa ou acessória de um direito real, e ambulatória. Seguindo de perto SANDRA PASSINHAS, entendemos que a “a ambulatoriedade deve ser excluída nos casos em que a prestação representa uma contrapartida de um uso ou fruição que couberam ao alienante, e o adquirente não dispõe de elementos objetivos que revelem a existência de dúvidas”<sup>56</sup>.

Uma das características importantes ligada às prestações periódicas dos empreendimentos turísticos, prende-se com o facto de os créditos relativos a estas prestações, bem como os juros remuneratórios, gozarem do privilégio creditório imobiliário sobre a respetiva fração sendo graduado nos termos dos artigos 746.º e 748.º do Código Civil, deste modo, prevalecem, por exemplo, sobre outras eventuais garantias reais (hipoteca), que as entidades credoras detenham sobre as unidades de alojamento dos empreendimentos turísticos.

Finalmente, como o valor das prestações periódicas tem de constar no título constitutivo do empreendimento turístico, com o decorrer do tempo, podem ocorrer alterações fundamentais das circunstâncias que fundaram o estabelecimento de determinado montante das prestações periódicas, a data da conclusão do título constitutivo, tornando este valor não adequado para um determinado momento. Deste modo, prescreve o n.º 10 do artigo 56.º do RJIEFET que independentemente do critério de fixação da prestação periódica estabelecido no título constitutivo, pode esta ser alterada por revisor

---

<sup>54</sup> JOANA PINTO MONTEIRO, *Regime dos Empreendimentos Turísticos Anotado*, Coimbra Editora. A ilustre A. refere como exemplo o serviço de *room service* de bebidas e refeições ligeiras, assim, a entidade exploradora é obrigada a manter este serviço disponível, sendo o seu custo imputado à prestação periódica, no entanto, se o proprietário ou utente solicitarem a utilização deste serviço, pode este ser cobrado separadamente em relação à prestação periódica. Refere ainda a ilustre A. que há casos de mais difícil apreciação, por exemplo, no que diz respeito aos serviços de limpeza, arrumação e mudança de roupa de cama de unidades de alojamento, para mais desenvolvimento Cfr. bibliografia supra referida, pág. 134 a 138.

<sup>55</sup> HENRIQUE MESQUITA, *Obrigações reais e Ónus Reais*, Almedina, Coimbra 1990 pág. 316 e ss.

<sup>56</sup> SANDRA PASSINHAS *Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA, Empreendimentos turísticos em Propriedade Plural*, Almedina Pág. 208.

oficial de contas, sempre que se revele excessiva ou insuficiente relativamente aos encargos a que se destina e desde que a alteração seja aprovada em assembleia convocada para o efeito.

### **9.2.3. Deveres dos Proprietários**

Os proprietários de um lote ou de uma fração autónoma são titulares de um direito de propriedade com as restrições que lhe são impostas pelo RJIEFET, prescrevendo o artigo 57.º deste diploma um conjunto de deveres dos proprietário<sup>57</sup> dos empreendimentos turísticos explorados de acordo com o regime da propriedade plural.

Deste modo, os proprietários de lotes ou frações autónomas em empreendimentos turísticos em propriedade plural, não podem dar-lhes utilização diversa da prevista no título constitutivo, assim, pode qualquer dos proprietários ou a entidade exploradora reagir judicialmente contra quem utilize os lotes ou frações autónomas para um fim diverso do previsto no título constitutivo.

Os proprietários não podem alterar a volumetria ou a configuração arquitetónica exterior dos lotes ou frações autónomas, pretendendo-se com esta restrição assegurar o valor comercial dos empreendimentos turísticos. Por sua vez, não podem os proprietários praticar quaisquer atos ou realizar obras que afetem a continuidade ou unidade urbanística, ou paisagística do empreendimento, ou que prejudiquem o funcionamento ou utilização de instalações e equipamentos de utilização comum, bem como as obras que afetem a tipologia ou categoria do empreendimento, podendo a entidade administradora, em todas estas situações, exigir a reposição do estado natural das frações autónomas nos termos da conjugação dos artigos 58.º n.º 3 do RJIEFET e do artigo 1436.º f) do Código Civil.

Ainda dentro dos deveres dos proprietários dos lote ou frações autónomas dos empreendimentos turísticos, não podem estes impedir a realização de obras de manutenção ou conservação por parte da entidade exploradora, estando ainda sujeitos à prévia autorização desta quando pretendam realizar obras no seu interior.

---

<sup>57</sup> SANDRA PASSINHAS, entende que o que está aqui em causa não são verdadeiros deveres dos proprietários, mas antes uma modelação legal da extensão do próprio direito sobre uma fração autónoma num empreendimento turístico. SANDRA PASSINHAS *Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA, Empreendimentos turísticos em Propriedade Plural*, Almedina Pág. 209.

Por fim, os proprietários devem permitir o acesso das unidades de alojamento, tendo em conta os princípios da oportunidade e da proporcionalidade, à entidade exploradora, a fim de proceder à sua exploração turística, prestar os serviços de utilização comum e outros previstos no título constitutivo, bem como permitir o acesso à entidade exploradora para proceder a vistorias para efeitos de conservação ou executar obras de conservação ou reposição.

#### **9.2.4. A Entidade Administradora e o Regulamento da Administração**

Nos empreendimentos turísticos explorados de acordo com o regime da propriedade plural, a sua administração cabe a uma Entidade Administradora. Todavia, com algumas especificidades no que diz respeito à administração dos conjuntos turísticos (*resorts*), em que esta é executada através de uma entidade administradora única, contribuindo a unidade da entidade administradora para uma representação unitária do conjunto turístico, uma vez que esta é essencial para a proteção dos interesses do tráfico jurídico ( Cfr. artigo 58.º nº 1 e nº 2 do RJIEFET).

A entidade administradora dos empreendimentos turísticos explorados de acordo com o regime da propriedade plural, assegura o funcionamento e a conservação das instalações e equipamentos de utilização comum e dos serviços de utilização comum previstos no título constitutivo, bem como a manutenção e conservação dos espaços verdes de utilização coletiva, das infraestruturas viárias e das demais instalações e equipamentos de utilização coletiva integrantes do empreendimento, quando tenham natureza privada. Por sua vez, cabe ainda à entidade administradora exercer as funções que cabem ao administrador do condomínio previstas para o regime da propriedade horizontal (artigo 58.º nº3 do RJIEFET).

Destarte, de acordo com o artigo 1436.º do Código Civil, são funções do administrador do empreendimento turístico, entre outras, convocar a assembleia; elaborar o orçamento das receitas e despesas relativas a cada ano; verificar a existência do seguro contra o risco de incêndio, propondo à assembleia o montante do capital seguro; cobrar as receitas e efetuar as despesas comuns; exigir dos condóminos a sua quota-parte nas despesas aprovadas; realizar os atos conservatórios dos direitos relativos aos bens comuns; regular o uso das coisas comuns e a prestação dos serviços de interesse comum; executar

as deliberações da assembleia; representar o conjunto dos condóminos perante as autoridades administrativas; prestar contas à assembleia; assegurar a execução do regulamento e das disposições legais e administrativas relativas ao condomínio; guardar e manter todos os documentos que digam respeito ao empreendimento turístico.

Nos empreendimentos turísticos explorados em regime de propriedade plural, a entidade administradora do empreendimento, deve elaborar um programa de administração e de conservação para cada ano, bem como deve prestar caução de boa administração a favor dos proprietários das frações autónomas ou lotes. Por sua vez, a entidade administradora está obrigada a prestar contas e as informações necessárias, no que diz respeito à utilização das prestações periódicas (Cfr. artigos 59.º, 60.º e 61.º do RJIEFET).

Por fim, em caso de não cumprimento das obrigações previstas no RJIEFET, a entidade administradora, através da assembleia geral de proprietários, pode ser destituída das suas funções, todavia, esta destituição só será eficaz se no mesmo ato de destituição for nomeada uma nova entidade administradora, estando esta obrigada, também, à prestação de caução no prazo máximo de 15 dias (artigo 62.º n.º 1 e 2 do RJIEFET).

Na exploração de um empreendimento turístico em regime de propriedade plural, deve fazer parte do seu título constitutivo um *Regulamento de Administração*, tendo como principal função reger a conservação, a fruição e o funcionamento das unidades de alojamento, das instalações e equipamentos de utilização comum e dos serviços de utilização comum dos empreendimentos, vinculando todos os seus utilizadores.

O regulamento de administração deve ser registado na conservatória do registo predial, sendo, oficiosamente, comunicado ao Turismo de Portugal I.P o seu conteúdo, não podendo este, por norma, contrariar o estabelecido em alvará de loteamento ou título constitutivo da propriedade horizontal respeitantes aos imóveis que integram o empreendimento turístico.

#### **9.2.5. Assembleia Geral de Proprietários**

A representação dos proprietários de um empreendimento turístico explorado em regime de propriedade plural é feita através da *Assembleia Geral de Proprietários*, assim, esta integra todos os proprietários de lotes ou frações autónomas que constituem o empreendimento turístico.

A Assembleia Geral de Proprietários de um empreendimento turístico, integra todos os proprietários do empreendimento, tendo competência para em primeiro lugar eleger o seu presidente de entre os seus membros. É à Assembleia de Proprietários que cabe aprovar o relatório de gestão de contas, bem como as alterações que se pretendam fazer no que diz respeito às prestações periódicas, por sua vez, aprova o programa de administração e conservação, e aciona a caução de boa administração do empreendimento. Compete ainda, à Assembleia de Proprietários destituir a entidade administradora e deliberar sobre qualquer assunto que lhe seja submetido por esta mesma entidade administradora do empreendimento.

A Assembleia Geral de Proprietários é convocada pela entidade administradora no primeiro trimestre de cada ano, devendo ser convocada por carta registada, com uma antecedência de 30 dias antes da reunião. Havendo lugar a uma Assembleia Geral em que foram apenas convocados alguns dos proprietários do empreendimento ou que não foi respeitado o prazo legal para a convocação, as deliberações aí tomadas resultam de uma assembleia irregularmente convocada, dando lugar a deliberações contrárias à lei, podendo ser anuladas pelos proprietários que não foram regularmente convocados. Todavia, a anulabilidade deve ser invocada dentro do prazo legal, uma vez que se não for invocada tempestivamente, o vício de que padece a deliberação considera-se sanado<sup>58</sup>.

Por outro lado, o presidente da assembleia geral de proprietários pode convocar a assembleia geral desde que haja uma proposta de proprietários que representem 10% dos votos correspondentes ao valor total do empreendimento.

No que diz respeito ao quórum deliberativo da assembleia geral de proprietários, estabelece o artigo 63.º n.º 6 do RJIEFET que se aplica as regras previstas no regime da propriedade horizontal, remetendo, assim, para o artigo 1432.º do Código Civil<sup>59</sup>.

Nos termos do artigo 63.º n.º 7 alíneas a) e b) do RJIEFET, prescreve-se que as deliberações da assembleia geral de proprietários são tomadas por maioria simples dos votos dos proprietários presentes ou representados, excetuando-se quando esteja em causa

---

<sup>58</sup> SANDRA PASSINHAS *Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA, Empreendimentos turísticos em Propriedade Plural*, Almedina Pág. 214.

<sup>59</sup> SANDRA PASSINHAS entende que ao contrário do previsto no artigo 1432.º n.º 4 do Código Civil, a maioria dos votos presentes, não tem de corresponder a um mínimo do valor do empreendimento, havendo assim, um afastamento do critério patrimonial e pessoal, atribuindo o poder regulatório a quem se interessa e intervém ativamente no empreendimento turístico. Cfr. SANDRA PASSINHAS *Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA, Empreendimentos turísticos em Propriedade Plural*, Almedina Pág. 215.

acionar a caução de boa administração ou destituir a entidade administradora, sendo que nestes casos será exigida a maioria dos votos correspondentes ao valor total do empreendimento. Por sua vez, ainda se exige que as deliberações sejam tomadas com uma maioria mais exigente que a maioria simples nos outros casos previstos no regime da propriedade horizontal<sup>60</sup>.

### **9.3. A Propriedade Plural no caso específico dos Aldeamentos Turísticos**

O conjunto turístico – aldeamento turístico – por ser uma figura complexa que pode incorporar outros tipos de empreendimentos turísticos com vários regimes distintos, pode dar origem, na prática, a alguns problemas concretos, deste modo uma questão pertinente que se pode levantar prende-se, essencialmente, em saber se é ou não necessário lançar mão da operação de loteamento para a instalação desta tipologia de empreendimento turístico.

Perante a realidade de uma aldeamento turístico, apesar de se ter apenas uma unidade funcional, o artigo 38.º n.º1 RJUE prescreve que os “empreendimentos turísticos estão sujeitos ao regime jurídico das operações de loteamento nos casos em que se pretenda efetuar a divisão jurídica do terreno em lotes”, assim sendo, interpretando o preceito jurídico em causa podemos concluir que o promotor de um aldeamento turístico tem a faculdade, se essa for a sua pretensão, de requerer a divisão fundiária e esta ficará sujeita a uma operação de loteamento, operação esta que dará lugar à formação de lotes, originando unidades autónomas, prédios urbanos individualizados cada um com o direito de propriedade que lhe está inerente.

Em jeito de síntese, o legislador deixou margem de manobra aos promotores de empreendimentos turísticos – aldeamentos turísticos – no sentido de estes optarem pela solução que lhe aprouver, ou seja, sendo um aldeamento turístico uma unidade funcional e uma multiplicidade de elementos, os promotores optarão pela divisão do solo ou pela

---

<sup>60</sup> Segundo JOANA PINTO MONTEIRO, dever-se-ão ter em conta as maiorias previstas nos termos do Código Civil tendo em conta as deliberações que devem ser tomadas por unanimidade (artigos 1419.º n.º 1 e 2; 1420.º; 1425.º e 1428.º n.º 1); as deliberações a tomar por maioria dos condóminos, que represente dois terços do valor total do prédio (artigo 1425.º n.º1); as deliberações a tomar por maioria de dois terços do valor total do prédio (artigo 1422.º n.º 3); as deliberações a tomar por maioria, de condóminos e de capital investido (artigo 1428.º n.º 2); as deliberações a tomar por maioria dos votos do capital investido, sem oposição (artigos 1422.º n.º 2 d), 1423.º n.º 3 e 1422.º-A n.º 3). Cfr. JOANA PINTO MONTEIRO *Regime dos Empreendimentos Turísticos, Anotado*, pág. 150.

instalação de uma unidade fundiária ponderando as vantagens e desvantagens que podem retirar quer de uma ou outra opção.

Com efeito, coloca-se a questão de saber, do ponto de vista do direito do urbanismo, que prós e contras um promotor vai ter de encarar para a instalação de um aldeamento turístico se optar, por um lado, pela divisão do solo em lotes e respetiva constituição da propriedade plural ou em alternativa se optar pela unidade fundiária, isto é, a instalação de edificações sobre o terreno, mantendo este a sua unidade jurídica económica e funcional.

Uma das desvantagens do promotor em optar pela via da divisão fundiária em lotes surge logo, *prima facie*, de uma leitura atenta do artigo 38.º n.º1 do RJUE, isto é, o promotor não vai encontrar nenhuma margem de manobra e por isso, terá obrigatoriamente que se confrontar com o regime jurídico das operações de loteamento.

Outra das desvantagens no caso de se optar, em definitivo, pela divisão em lotes é que a instalação do aldeamento turístico será mais complexa, no sentido em que se reduzirá num cenário de reparcelamento ainda que num mesmo lote possa existir várias unidades de alojamento e, logo, várias frações do conjunto turístico<sup>61</sup>.

Por sua vez, ainda no elenco das desvantagens, o artigo 43.º do RJUE dispõe que perante um projeto de loteamento, ter-se-á que dispor de uma área destinada à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos, sendo que estas imposições são consideradas partes comuns do empreendimento turístico não sendo susceptíveis de ser alienadas nem oneradas, mesmo havendo o consentimento de todos os titulares do empreendimento.

Saltando para outro diploma legislativo, mais concretamente o RJIEFET, encontram-se elencados variados deveres para os proprietários de um empreendimento turístico em regime de propriedade plural, deveres estes *supra* referidos, que podem ser uma entrave para a constituição de aldeamentos turísticos sob égide do regime da propriedade plural.

Perante as desvantagens apresentadas, que podem fazer com que muitos promotores não perfilhem o regime da propriedade plural, entendemos que as vantagens que daí advém podem superar todos os seus inconvenientes.

---

<sup>61</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA E DULCE LOPES *Empreendimentos turísticos, Planeamento e Registo predial: A concretização de um Designo Nacional*, pág.45, nota n.º 57.

Uma das realidades que se está a assistir no interior do país é a compra de aldeias, que foram totalmente abandonadas devido ao fenómeno da desertificação, sendo que alguns promotores estão a ver nesta ideia uma boa oportunidade de negócio, tendo como intuito a reabilitação destas para posteriormente, procederem à instalação de empreendimentos turísticos, mais concretamente aldeamentos turísticos.

Assim, entendemos que o regime da propriedade plural pode ser uma mais valia para a criação de aldeamentos turísticos, no sentido de que pode facilitar a sua exploração, sendo mais atrativo e menos dispendioso para os posteriores interessados adquirir lotes ou frações autónomas em vez de adquirir toda uma unidade fundiária.

Além desta vantagem, aqueles que adquirem lotes ou frações autónomas terão um título constitutivo do seu direito.

Seguindo de perto o RJIEFET o artigo 54.º nº1, este estabelece que os empreendimentos turísticos sob o regime da propriedade plural são regidos pelo título constitutivo elaborado e aprovado no termos deste Regime, este título constitutivo deve conter obrigatoriamente a identificação e descrição física e registral das várias frações autónomas ou lotes, por forma a que fiquem individualizadas, deve ainda fazer menção ao valor relativo de cada fração autónoma ou lote, expresso em percentagem ou permilagem do valor total do empreendimento (artigo 55.º nº 1 b) e c)). Assim, aqueles que adquirem lotes ou frações autónomas terão uma maior definição dos direitos que lhes pertencem, sendo certo que será um fator que funcionará como atrativo para aquisição de bens e direitos no que diz respeito a tais imóveis.

Por fim, uma das vantagens da propriedade plural é consequência de uma desvantagem supra referida, é o facto de haver a obrigatoriedade de reservar áreas para a implantação de espaços verdes, redes viárias e equipamentos de utilização coletiva que vão contribuir de forma significativa para que os custos de manutenção das partes comuns sejam muitos inferiores, uma vez que estas serão em menor quantidade, em consequência dos lotes ou frações autónomas se considerarem como área privada<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA E DULCE LOPES *Empreendimentos turísticos, Planeamento e Registo predial: A concretização de um Designo Nacional*, pág.46.

#### 9.4. Propriedade Horizontal e o problema dos condomínios complexos em empreendimentos turísticos<sup>63</sup>

Atualmente a construção de vários edifícios num mesmo terreno não carece sempre de uma operação de loteamento, ou seja, há a possibilidade de construir conjuntos imobiliários utilizando o regime da propriedade horizontal<sup>64</sup>.

A propriedade horizontal de conjunto de edifícios está prevista no Código Civil, mais concretamente no artigo 1438.º-A, prescreve este preceito legal que pode ser aplicado o regime geral da propriedade horizontal, com as necessárias adaptações, a conjuntos de edifícios contíguos funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns afetadas ao uso de todas ou algumas unidades frações que os compõe.

Decorre da interpretação do preceito jurídico em causa que se encontram vários elementos para a aplicação do regime de propriedade horizontal a um conjunto de edifícios, elementos estes que se passam a expor.

Desde logo a sua aplicação é uma faculdade, ou seja, é necessário a existência de uma vontade nesse sentido.

Por sua vez, a expressão com *as necessárias adaptações*, leva para uma ideia de que se está perante um subtipo do tipo propriedade horizontal em geral, todavia, continua-se a ter a aplicação do tipo taxativo da propriedade horizontal, uma vez que não se atribui qualquer liberdade de criação de novos modelos de propriedade horizontal, ou seja, é a realidade dos conjuntos de edifícios que vai ter de se adaptar à propriedade horizontal em sentido estrito.

Quando a norma faz alusão a conjunto de edifícios contíguos, quer com isto dizer que tem o sentido de prédios vizinhos, não se exige qualquer ligação material ou estrutural entre eles, o que se exige sempre é uma situação de condomínio unitária.

---

<sup>63</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA E DULCE LOPES *Empreendimentos turísticos, Planeamento e Registo predial: A concretização de um Designo Nacional*, pág.39 e ss.

<sup>64</sup> O Código Civil atual não contém uma noção de propriedade horizontal, esta resulta da conjugação dos arts. 1414.º, 1415.º e 1420.º do Código Civil, ou seja, a propriedade horizontal é o conjunto de poderes, indivisivelmente ligados, sobre cada uma das frações autónomas e sobre as partes comuns do mesmo edifício. A Doutrina observa que cada fração é objeto de um direito de propriedade singular e as partes comuns são objeto de um direito de compropriedade.

A constituição do regime da propriedade horizontal tem como efeito a criação de uma multiplicidade de coisas, as frações autónomas a que estão ligadas as partes comuns, em que as frações autónomas mais as partes comuns têm autonomia jurídica e, como tal, pode ser objeto de uma situação jurídica real própria (Cfr. LUÍS A. CARVALHO FERNANDES *Lições de Direitos Reais 6ª Edição Quid Iuris* pág. 370 e 371).

Ainda tem de ter edifícios ligados entre si, esta ligação tem de ter elos de ligação funcionais, não tem necessariamente de ser uma ligação de acessoriedade, sendo que esta ligação é feita pela existência de partes comuns. Estas partes comuns, devem ser afetadas ao uso de todas ou algumas unidades ou frações do conjunto de edifícios e cada fração e unidade, tem de estar ligada com alguma outra pela existência de partes comuns.

Deste modo, duas realidades se subsumem no artigo 1438.º-A do Código Civil, é o caso do supercondomínio por um lado e do condomínio complexo por outro.

No caso do supercondomínio, o que se tem é um só direito que se aplica de forma unitária, mas com uma pluralidade de objetos, (por exemplo um condomínio fechado onde não haja edifícios em altura onde se aplica nestes o regime da propriedade horizontal), não se aplica a apenas um edifício mas a vários ou a várias unidades imobiliárias. Neste caso o regime da propriedade horizontal não sofre qualquer alteração.

Em relação ao condomínio complexo, pode ter aplicação prática, quando se tem um empreendimento turístico que é constituído por mais do que um dos tipos previstos, isto é, pode-se por exemplo ter um estabelecimento hoteleiro em conjunto com um aldeamento turístico<sup>65</sup>, neste caso encontra-se uma forma de propriedade horizontal *sui generis*, ou seja, ter-se-á de conciliar dois regimes de propriedade horizontal em simultâneo, ou mais concretamente um regime duplo de propriedade horizontal. Em cada condomínio vigora um regime de propriedade horizontal relativo às partes comuns que o compõe, no qual terá de ser compatibilizado, com outro regime de propriedade horizontal que diz respeito às partes comuns dos vários edifícios. Destarte, o que se pode constatar perante esta realidade, é que podem surgir problemas no que diz respeito à repartição de competências dos órgãos de administração desta dupla propriedade horizontal.

Seguindo de perto FERNANDA PAULA OLIVEIRA E DULCE LOPES, entendemos que no caso do supercondomínio, a propriedade horizontal em sentido estrito é o regime adequado, sendo suficiente para regular esta realidade. Já em relação ao condomínio complexo, a propriedade horizontal serve apenas como meio complementar destinado a atenuar os problemas que podem surgir da existência de uma dupla administração.

---

<sup>65</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA E DULCE LOPES *Os instrumentos de planeamento territorial, máxime, o plano de pormenor e a sua execução no caso de empreendimentos turísticos (Parecer)*.

Em suma, do ponto de vista das operações urbanísticas, os conjuntos de edifícios contíguos ligados funcionalmente entre si, podem, e bem, ser equiparados a operações de loteamento, desde que tenham impacto semelhante a operações de loteamento, mesmo que seja necessária a intervenção regulamentar dos municípios (artigo 57.º n.º 5 do RJUE).

Estes conjuntos de edifícios, podem ter um impacto relevante não só em termos urbanísticos como em termos sociais e económicos, deste modo, sendo equiparados a uma operação de loteamento, ficam sujeitos ao princípio de uma prévia discussão pública dos procedimentos de licenciamento de operações de loteamento, ouvindo-se todos os interessados que podem vir a ser afetados pela instalação deste género de empreendimentos turísticos.

## **10. O Plano de pormenor como realidade que melhor se adequa à instalação de empreendimentos turísticos**

No Regime Jurídico dos instrumentos de Gestão territorial (RJIGT)<sup>66</sup>, encontram-se previstos planos de âmbito nacional, regional e municipal, existindo entre todos uma relação de complementaridade.

Os planos municipais, assumem um papel relevante no que diz respeito ao direito do urbanismo, uma vez que tem como função aquilatar a realidade existente nos vários municípios, fazendo uma avaliação geográfica, geológica, social e económica para adequar a ocupação do território de forma coerente, bem como podem contribuir para um desenvolvimento económico e social sustentável.

Os planos de pormenor fazem parte dos planos de âmbito municipal, segundo o artigo 2.º n.º 4 b) do RJIGT, fazem parte do sistema de gestão territorial a nível municipal, os planos diretores municipais, os planos de urbanização e por fim os planos de pormenor.

O plano de pormenor desenvolve propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a forma como se vão implantar infraestruturas, as formas de edificação, onde se vão localizar os equipamentos de utilização coletiva, pode desenvolver e concretizar programas de ação territorial e as demais atividades de interesse geral (artigo 90.º n.º 1 e 2 RJIGT).

---

<sup>66</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro e alterado pelos Decretos-Leis n.º 53/2000, de 7 de abril, 310/2003, de 10 de dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro.

O plano de pormenor, é assim, perante os planos municipais existentes, o mais concreto, podendo incidir sobre uma área territorial menos abrangente, porquanto tem um conteúdo material mais preciso e detalhado<sup>67</sup>.

Uma das formas pelo qual os planos de pormenor podem promover a criação de empreendimentos turísticos, fazendo com que haja investimentos e mais criação de empregos em locais mais desfavorecidos, está relacionada com o facto de termos modalidades específicas de planos de pormenor (artigo 91.º-A do RJIGT), ou seja, temos planos de pormenor de intervenção em espaço rural, de reabilitação urbana e planos pormenor de salvaguarda.

Por sua vez, os efeitos que advém ao nível do registo predial nos planos de pormenor aquando da sua concretização vão ter um impacto relevante podendo fomentar a criação de empreendimentos turísticos em zonas desfavorecidas.

Nos casos em que o plano de pormenor abrange várias propriedades com diferentes proprietários, se se estiver perante uma execução através de uma operação de reparcelamento, a lei admite que esta transformação fundiária possa operar diretamente através de um plano de pormenor. Nas hipóteses em que o plano de pormenor pode ter efeitos registais, vai ter implicações em matéria de reparcelamento, uma vez que, pelo facto de a lei prever expressamente que a operação de reparcelamento em área abrangida por plano de pormenor que contenha as menções constantes das alíneas a) a d), h) e i) do artigo 91.º do RJIGT não necessita de licenciamento ou aprovação pela câmara municipal nos termos do artigo 131.º n.º 6 do RJIGT, podendo o registo concretizar-se através de contratos de urbanização ou de desenvolvimento urbano sendo efetuado nos termos dos artigos 92.º-A e 92.º - B do RJIGT.

Assim, para concretizar diretamente o registo, será necessário apresentar uma certidão do plano de pormenor, mais o contrato de urbanização que tenha sido celebrado e que define a alteração fundiária realizada pelos interessados, traduzindo a vontade de cada um (artigo 131.º n.º 10 RJIGT)<sup>68</sup>. Podemos então concluir, que a jusante, o plano de pormenor pode facilitar o registo no que diz respeito a operações de reparcelamento e a montante pode facilitar a criação de empreendimentos turísticos.

---

<sup>67</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas tendências do Direito do Urbanismo*, 2ª Edição 2012 pág. 32.

<sup>68</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA E DULCE LOPES *Empreendimentos turísticos, Planeamento e Registo predial: A concretização de um Designo Nacional*, pág. 23 e 24.

## 11. Conclusão

Percorrido este percurso, concluímos que o Direito Urbanismo em conjunto com o setor do Turismo, além de ser fundamental para uma boa organização dos solos e do edificado, podem ter uma enorme utilidade quando explorado em termos económicos e sociais, contribuindo de alguma forma para atenuar as assimetrias regionais fomentando a criação de infraestruturas que podem promover o crescimento económico de forma sustentável, fazendo com que haja uma diminuição do desemprego podendo fixar população em zonas desfavorecidas e envelhecidas.

As alterações ao RJIEFET introduzidas pelo Decreto-Lei 15/2015 de 23 de janeiro vieram, de algum modo, contribuir para uma simplificação do procedimento da instalação de empreendimentos turísticos, porquanto passou-se a regular a tipologia de alojamento local através de Decreto-Lei próprio. Por outro lado assistiu-se a alguma simplificação no que toca às exigências de classificação dos empreendimentos turísticos, bem como a clarificação de algumas tipologias de empreendimentos turísticos.

O pedido de informação prévia, é uma mais valia no que diz respeito a investimentos de elevado montante, como é o caso da instalação de empreendimentos turísticos, contribuindo para uma maior segurança jurídica, antecipando ulteriores decisões finais para um momento prévio, quando ainda não está realizado grande parte do investimento. A própria Administração retira vantagens ao dar resposta a um pedido de informação prévia, não tendo no procedimento final, posterior ao pedido de informação prévia, de repetir uma série de atos que já teve em conta na resposta anterior ao pedido de informação prévia, dando assim uma resposta mais célere ao procedimento de licenciamento ou apresentação de informação prévia.

O ato de controlo prévio, *Comunicação Prévia*, além de ser um ato sujeito a um procedimento célere, pode ser uma mais valia no que diz respeito à instalação de empreendimentos turísticos, uma vez que, havendo uma inércia por parte do órgão decisor, estamos perante um ato administrativo ficcionado que cria na esfera jurídica dos interessados o direito de concretizar as obras objeto da comunicação prévia, tendo apenas o ónus ou encargo de previamente proceder ao pagamento das taxas legalmente devidas.

Quando está em causa a instalação de um empreendimento turístico, na esmagadora maioria dos casos estão em causa avultados investimentos, entendemos que

uma das vantagens que os promotores destes empreendimentos podem ter, para fazer face a este problema, é lançar mão de um pedido de licenciamento de forma faseada, uma vez que além de ser legalmente permitido, podem concretizar a instalação dos empreendimentos em causa tendo em conta as suas possibilidades económico-financeiras.

O regime da exploração de empreendimentos turísticos em propriedade plural acaba por concretizar um direito real específico, um direito real complexo que pode resolver alguns problemas que surjam na prática da exploração de complexos empreendimentos turísticos, como é o caso dos aldeamentos turísticos.

Um dos aspetos importantes deste regime da propriedade plural, prende-se com a obrigatoriedade da existência de um título constitutivo para a exploração de empreendimentos turísticos. Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 15/2014 de 23 de janeiro, entendemos que foram importantes e significativas as mudanças que este diploma legal concretizou, tornando a exploração destes empreendimentos mais simplificada, na medida em que deixou de se exigir, para a concretização do registo do título constitutivo deste tipo empreendimentos, a prévia aprovação por parte do Turismo de Portugal I.P., passando, assim, o registo a ser efetuado diretamente pelo Conservador a pedido do Promotor do empreendimento, ficando este apenas com o encargo de comunicar, oficiosamente, o registo do título constitutivo ao Turismo de Portugal I.P.

Quanto à exploração de empreendimentos turísticos, entendemos que a propriedade plural, quando os promotores pretendam uma divisão fundiária em lotes ou frações autónomas, é um instrumento que pode estimular a criação de empreendimentos turísticos, facilitando aos promotores destes, uma posterior venda, bem como aqueles que adquirem ficam com uma maior certeza em relação aos seus direitos e deveres.

Nos casos em que os promotores optam não pela divisão fundiária mas sim pela unidade fundiária, a aplicação do regime da propriedade horizontal nos condomínios complexos como meio complementar pode resolver muitos dos problemas, todavia não é suficiente, assim estes casos deveriam ser considerados como operações de loteamento.

Perante a realidade que se está a assistir, ou seja, uma forte desertificação do interior do país, seria importante o poder municipal tomar iniciativas no sentido de tentar atrair mais investimento para recuperar o edificado já existente.

Uma das áreas em que as câmaras municipais devem apostar para tentar atenuar o flagelo da desertificação, é precisamente o *Urbanismo*, tendo uma iniciativa mais proativa,

elaborando planos de pormenor de reabilitação bem como criando unidades de execução, não ficando só e apenas à espera da vontade e iniciativa dos particulares, seguindo as novas tendências do direito do urbanismo, tendências estas de programar previamente para executar de forma racional e sustentável.

## Bibliografia

- ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo – Volume I* 4ª Edição;
- ALVES CORREIA, FERNANDO, *Manual de Direito do Urbanismo – Volume III* 4ª Edição;
- ANTÓNIO CORDEIRO, *A proteção de terceiros em face de decisões urbanísticas*, Almedina 1995;
- CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO DO ORDENAMENTO DO URBANISMO E DO AMBIENTE (CEDOUA) , *Empreendimentos Turísticos 2010* - Almedina;
- FREITAS DO AMARAL, DIOGO *Noções fundamentais. Conceitos técnicos. Habitação e seus espaços de vivência*, in *Direito do Urbanismo*, Lisboa, INA;
- FREITAS DO AMARAL, DIOGO *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objeto, Autonomia e Distinções*;
- FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ABÍLIO VASSALO ABREU *Instalação de Empreendimentos turísticos em propriedade Plural: “Quid Est”?* 2014- Almedina;
- FERNANDA PAULA OLIVEIRA E DULCE LOPES *Empreendimentos turísticos, Planeamento e Registo predial: A concretização de um Designo Nacional*;
- FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas tendências do Direito do Urbanismo*, 2ª Edição 2012;
- FERNANDA PAULA OLIVEIRA E DULCE LOPES *Os instrumentos de planeamento territorial, máxime, o plano de pormenor e a sua execução no caso de empreendimentos turísticos (Parecer)*;
- HENRIQUE MESQUITA, *Obrigações reais e Ónus Reais*, Almedina, Coimbra 1990
- <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/ei/unccd-PT/pancd>;
- JOANA PINTO MONTEIRO *Regime dos Empreendimentos turísticos – Anotado – 2011* Coimbra Editora;
- JORNADAS LUSO ESPANHOLAS DO URBANISMO – CEDOUA/FDUC/APDU – 2009 Almedina;
- LOPES MARTINS, LICÍNIO *Temas CEDOUA Empreendimentos Turísticos*, Almedina;
- LUÍS A. CARVALHO FERNANDES *lições de Direitos Reais 6ª Edição Quid Iuris*;
- NOVO REGIME JURÍDICO DOS EMPREENDIMENTOS TURISTICOS - ANOTADO E COMENTADO – *João Ricardo Nóbrega, Carlos Nabais, Manteigas Martins, A.*

*Raposo Subtil – Com a participação de Catarina Costa Lopes e Rui Lopo de Mendonça –*  
2008 Vida económica;

- PEDRO GONÇALVES, *Simplificação Procedimental*;
- PEDRO GONÇALVES, *Controlo Prévio das Operações Urbanísticas*;
- PAULA DO COUTO QUINTAS *O Novo regime jurídico de instalação, exploração e funcionamento dos Empreendimentos turísticos*, – 2008 Almedina;
- SANDRA PASSINHAS *Empreendimentos Turísticos, Temas CEDOUA, Empreendimentos turísticos em Propriedade Plural*.

## Índice

Abreviaturas.....	1
1. Introdução.....	2
2. Evolução Histórica do Direito do Urbanismo.....	5
2.1. Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal.....	9
3. Noção de Direito do Urbanismo.....	12
4. O Turismo enquanto fator de desenvolvimento e a sua interferência nos Instrumentos de Gestão Territorial.....	14
5. Empreendimentos Turísticos em Geral.....	19
5.1. Noção de Empreendimentos Turísticos.....	19
5.2. Tipologias de Empreendimentos Turísticos.....	20
5.2.1. Estabelecimentos Hoteleiros.....	21
5.2.2. Aldeamentos Turísticos.....	22
5.2.3. Apartamentos Turísticos.....	22
5.2.4. Conjuntos Turísticos ( <i>resorts</i> ).....	23
5.2.5. Empreendimentos de Turismo de Habitação.....	24
5.2.6. Empreendimentos de turismo em espaço rural.....	25
5.2.7. Parques de campismos e de caravanismo.....	26
6. Requisitos Gerais da Instalação dos Empreendimentos Turísticos.....	27
7. Requisitos específicos da Instalação dos Empreendimentos Turísticos.....	28
7.1. Alguns requisitos específicos da instrução dos pedidos de instalação e do procedimento de instalação dos empreendimentos turísticos.....	28
8. Procedimentos da Instalação dos Empreendimentos Turísticos.....	30
8.1. Pedido de informação prévia enquanto garantia dos particulares e como instrumento que favorece a criação de empreendimentos turísticos.....	30
8.1.1. Requisitos gerais para a instrução do Pedido de Informação Prévia em Empreendimentos Turísticos.....	34
8.2. A Comunicação Prévia na instalação de Empreendimentos Turísticos.....	35
8.3. O controlo prévio dos empreendimentos turísticos através do Licenciamento ...	38
9. A Propriedade Plural e a Propriedade Horizontal como forma de constituição de Empreendimentos Turísticos.....	42
9.1. A Propriedade Plural.....	42
9.2. O Título Constitutivo; A prestação Periódica; Os deveres dos Proprietários; A Entidade Administradora e o Regulamento de Administração; a Assembleia Geral de Proprietários dos Empreendimentos Turísticos em Propriedade Plural.....	44
	65

9.2.1.	O Título Constitutivo.....	44
9.2.2.	A Prestação Periódica.....	46
9.2.3.	Deveres dos Proprietários.....	49
9.2.4.	A Entidade Administradora e o Regulamento da Administração.....	50
9.2.5.	Assembleia Geral de Proprietários.....	51
9.3.	A Propriedade Plural no caso específico dos Aldeamentos Turísticos .....	53
9.4.	Propriedade Horizontal e o problema dos condomínios complexos em empreendimentos turísticos.....	56
10.	O Plano de pormenor como realidade que melhor se adequa à instalação de empreendimentos turísticos.....	58
11.	Conclusão .....	60
	Bibliografia .....	63