ASSUNTO:	Empreendimentos de turismo no espaço rural. Obrigatoriedade da instalação em edificações existentes.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_7694/2025
Data:	21.05.2025

Pelo Município, através da Divisão de Higiene e Meio Ambiente e Obras Particulares (na pessoa do respetivo dirigente), foi solicitado parecer sobre o seguinte:

"Existe um pedido de informação prévia relativo à instalação de um agro-turismo que suscita dúvidas na interpretação do Decreto-Lei n.º 39/2008 na sua atual redação, designadamente:

- O n.º 1, do artigo 18.º, determina que "São empreendimentos de turismo no espaço rural os 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 existentes, de modo a ser assegurada a sua integração na envolvente.";

- O n.º 7, do artigo 18.º, impõe que os hotéis rurais podem ser instalados em edifícios existente ou de raiz;

- A Portaria n.º 937/2008, retificada pela Declaração de Retificação n.º 63-A/2008, que estabelece os requisitos mínimos de turismo de habitação e de turismo no espaço rural, não refere no seu artigo 7.º a presunção de edificação existente.

*Assim sendo, questiona-se, neste enquadramento legal, se a modalidade de agro-turismo tem de ser consubstanciada em construção(ões) existente(*s)"[1].

Cumpre, assim, informar:

[1] O pedido de parecer veio instruído com uma cópia do requerimento apresentado pelo promotor particular que pretende instalar este estabelecimento de agro-turismo, solicitando que fosse pedido parecer jurídico à CCDR. Nesse requerimento é referido que a Unidade de Cultura da CCDR Norte teve intervenção em fase anterior do procedimento de licenciamento dessa instalação, com emissão de parecer desfavorável num primeiro momento e depois parecer favorável, mediante reformulação do pedido. Para melhor esclarecimento, contatámos a entidade consulente, no dia 19/05/2025, e, depois de falarmos com o dirigente municipal que nos endereçou o pedido de parecer, foi possível confirmar que a dúvida colocada não se prende com aquela tomada de posição da CCDR Norte através da sua Unidade de Cultura (que existiu em virtude da localização do empreendimento, na Zona 1 do Alto Douro Vinhateiro, zona especial de proteção, relativamente à proposta arquitetónica e sobre as condições de edificabilidade).

I

O Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março (Regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos; na sua redação atual), define como «empreendimentos turísticos» 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 (cf. artigo 2.º/1); podendo ser integrados num dos seguintes tipos (cf. artigo 4.º/1):

- Estabelecimentos hoteleiros;
- Aldeamentos turísticos;
- Apartamentos turísticos;
- Conjuntos turísticos (resorts);
- Empreendimentos de turismo de habitação;
- Empreendimentos de turismo no espaço rural – previstos na alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 39/2008 e regulados pelo seu artigo 18.º;
- Parques de campismo e de caravanismo.

O conceito de «empreendimentos de turismo no espaço rural» encontra-se estabelecido no n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/2008 (acima já transcrito, juntamente com o pedido da entidade consulente), podendo assumir uma de três tipologias: casas de campo, agro-turismo, ou hotéis rurais, de acordo com o disposto nas alíneas a) a c) do n.º 3 do artigo 18.º.

II

Os «empreendimentos de turismo no espaço rural», nos termos em que são configurados pelo n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/2008, consistem em estabelecimentos que, cumulativamente, reúnem as seguintes características:[2]

i. Prestam serviços de alojamento a turistas em espaços rurais;

ii. São instalados em edificações existentes, através da realização de obras de reconstrução, reabilitação ou ampliação das mesmas, de modo a ser assegurada a sua integração na envolvente;

iii. E, dessa forma, cumprem as finalidades de preservar, recuperar e valorizar o património arquitetónico, histórico, natural e paisagístico dos respetivos locais e regiões onde se situam.

[2] Tivemos aqui o cuidado de desconstruir a redação do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/2008, para melhor clareza da análise do significado e alcance da norma nele inserta.

Esta configuração legal do conceito de «empreendimentos de turismo no espaço rural» é clara e está muito delimitada pelo legislador, desde a reforma operada a este regime em 2014[3] (tendo-se mantido após as alterações de 2017)[4]. Antes dessa reforma de 2014, não era imposto o requisito da instalação em edificação existente[5], nem o pressuposto da necessária preservação, recuperação e valorização do património associada à instalação desse estabelecimento de agro-turismo.

No que interessa ao caso em concreto, os empreendimentos de agro-turismo são definidos como "*os imóveis situados em explorações agrícolas que permitam aos hóspedes o acompanhamento e conhecimento da actividade agrícola, ou a participação nos trabalhos aí desenvolvidos, de acordo com as regras estabelecidas pelo seu responsável.*" (cf. artigo 18.º/6 do Decreto-Lei n.º 39/2008).

Há, portanto, no agro-turismo, uma componente associada ao desenvolvimento da exploração agrícola e dos trabalhos em que essa atividade se desdobra, em paralelo ao alojamento propriamente dito, sendo claro que este conceito reforça a natureza base essencial dos «empreendimentos de turismo no espaço rural» como pressupondo a instalação em edificações que já existam e não a construção de novas edificações.

A única exceção, de facto e como referido pela entidade consulente, é o caso dos hotéis rurais, previstos em especial no n.º 7 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/2008, para os quais o legislador admite, taxativamente, que podem ser instalados em edifícios existentes ou construídos de raiz (cf. parte final desse preceito legal).

O requisito obrigatório de que a instalação de «empreendimentos de turismo no espaço rural» ocorra em edificações existentes e não implique a realização de obras de construção[6], consubstanciando-se apenas

[3] Pelo Decreto-Lei n.º 15/2014, de 23 de janeiro.

[4] Introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 80/2017, de 30 de junho, que implementou a medida Simplex+ «Licenciamentos Turísticos+ Simples», alterando o Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos.

[5] Até janeiro de 2014, o n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/2008 previa apenas o seguinte: "*São empreendimentos de turismo no espaço rural os estabelecimentos que se destinam a prestar, em espaços rurais, serviços de alojamento a turistas, dispondo para o seu funcionamento de um adequado conjunto de instalações, estruturas, equipamentos e serviços complementares, tendo em vista a oferta de um produto turístico completo e diversificado no espaço rural.*"

[6] As «obras de construção» são aquelas de que resulta a criação de novas edificações, nos termos da definição constante da alínea b) do artigo 2.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro; na sua redação atual).

na realização de obras de reconstrução[7], reabilitação[8] ou ampliação[9] do edificado pré-existente, serve para reforçar a finalidade de preservar, recuperar e valorizar o património que está subjacente ao próprio conceito desses empreendimentos e ao seu regime operacional.

Acresce que, o próprio legislador frisou muito bem esta essencialidade da instalação dos «empreendimentos de turismo no espaço rural» no edificado existente (independentemente da sua tipologia, com exceção dos hotéis rurais) na norma constante do n.º 9 artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/2008, que expressamente estabelece o seguinte: "*Às obras em empreendimentos referidos no n.º 1 aplica-se o princípio da garantia do existente constante do artigo 60.º do regime jurídico da urbanização e da edificação e do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana.*": em ambos os casos, este princípio da garantia do existente consubstancia-se na salvaguarda expressa de que as edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respetivas não são afetadas por normas legais e regulamentares supervenientes (cf. artigo 60.º/1 do RJUE), não podendo o pedido de controlo prévio urbanístico ser recusado com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária (cf. artigo 51.º/1 do RJRU).

III

A Portaria n.º 937/2008, de 20 de agosto, estabelece os requisitos mínimos a observar pelos estabelecimentos de turismo de habitação e de turismo no espaço rural, em cumprimento do determinado na alínea b) do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 39/2008.

---

[7] As «obras de reconstrução» estão definidas, pela alínea c) do artigo 2.º do RJUE, como "*as obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas*".

[8] O Regime Jurídico da Reabilitação urbana (RJRU; aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro; na sua redação atual), define como «Reabilitação de edifícios» "*a forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às fracções eventualmente integradas nesse edifício, ou a conceder-lhes novas aptidões funcionais, determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, podendo compreender uma ou mais operações urbanísticas;* (cf. alínea i) do artigo 2.º). Por seu lado, o Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) considera que a reabilitação de um prédio urbano se traduz na "*A execução de obras destinadas a recuperar e beneficiar uma construção, corrigindo todas as anomalias construtivas, funcionais, higiénicas e de segurança acumuladas, que permitam melhorar e adequar a sua funcionalidade, sendo tal reabilitação certificada pelo INH ou pela câmara municipal respectiva, consoante o caso.*" (cf. artigo 40.º-A/3).

[9] As «obras de ampliação» consistem nas obras de que resulte o aumento da área de implantação, da área total de construção, da altura da fachada ou do volume de uma edificação existente, conforme definido na alínea e) do artigo 2.º do RJUE.

Como tal, esta Portaria n.º 937/2008 consiste, apenas e tão só, no diploma de execução do regime base estabelecido pelo do Decreto-Lei n.º 39/2008 para efeitos da instalação, exploração e funcionamento de empreendimentos turísticos, nunca se podendo sobrepor ao mesmo – como resulta, aliás e desde logo, da própria hierarquia das normas legais em função da categoria legislativa do diploma que as estabelece.

Como tal, esta Portaria nunca foi alterada[10], contrariamente ao que sucede com o regime geral do Decreto-Lei n.º 39/2008 que a mesma operacionaliza e executa: razão pela qual, a noção de agro-turismo que consta do seu artigo 7.º ainda reflete o conceito inicial dessa tipologia de «empreendimentos de turismo no espaço rural» que era estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 39/2008 antes daquela reforma de 2014. O que, naturalmente, nada interfere com o que resulta desse regime do Decreto-Lei n.º 39/2008, nem o derroga (aliás, nem o poderia fazer, como já referimos), implicando apenas uma interpretação atualista e integrada, prevalecendo o que atualmente se encontra fixado no regime dos empreendimentos turísticos.

Explica a entidade consulente que a dúvida que coloca surge da circunstância de o artigo 7.º desta Portaria n.º 937/2008 nada referir quanto ao requisito da instalação de estabelecimentos de agro-turismo em edificações existentes.

Contudo, e como resulta do que atrás se esclareceu, isso em nada colide ou afasta o regime base geral dos «empreendimentos de turismo no espaço rural» que se encontra consagrado no n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/2008 e que pressupõe que a instalação desses estabelecimentos é feita exclusivamente em construções já existentes, por regra e como requisito obrigatório, sendo a única exceção o caso dos hotéis rurais.

Nesta medida, o argumento do promotor que deu origem ao pedido de parecer pela entidade consulente cai por terra, assistindo toda a razão ao entendimento sufragado pelos serviços de urbanismo e licenciamento de obras particulares do município.

IV

Em conclusão,

1. O n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/2008 impõe como requisito obrigatório que a instalação de um «empreendimento de turismo no espaço rural», incluindo os da modalidade de agro-turismo, apenas é admitida em edificações existentes.

[10] Salvo a modificação operada, no início da sua vigência, por via da Declaração de Retificação n.º 63-A/2008, de 17 de outubro.

1.1. Pelo que a instalação de um estabelecimento de agro-turismo, à luz daquela regra geral e do previsto no n.º 6 desse artigo 18.º, não pode implicar a realização de obras de construção e só pode ter lugar mediante a realização de obras de reconstrução, reabilitação ou ampliação das mesmas, de modo a ser assegurada a sua integração na envolvente e, assim, permitir que sejam cumpridas as finalidades, também obrigatórias, de preservação, recuperação e valorização do património arquitetónico, histórico, natural e paisagístico dos respetivos locais e regiões onde se situam que subjazem à admissibilidade da instalação desses empreendimentos turísticos.
1.2. A única exceção a esta regra fundamental deste regime jurídico do Decreto-Lei n.º 39/2008, é o caso dos hotéis rurais, para os quais disposto na parte final do n.º 7 do artigo 18.º admite expressamente a possibilidade de a sua instalação ocorrer também em construções novas.

2. O previsto na Portaria n.º 937/2008, enquanto diploma de execução do regime geral da instalação de «empreendimentos de turismo no espaço rural» que é estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, não só não colide com o mesmo como nunca se poderia sobrepor a ele, em virtude da própria relação hierárquica entre as normas desse regime jurídico e as da Portaria que o implementa ao nível dos requisitos técnicos da instalação desses estabelecimentos.

3. Tendo presente o que atrás se informou e concluiu, respondendo diretamente ao questionado pela entidade consulente "*se a modalidade de agro-turismo tem de ser consubstanciada em construção(ões) existente(s)[?]*", a solução é claramente que sim, sem margem para dúvidas, tal resultando explicitamente das disposições conjugadas dos nºs 1 e 6 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/2008 como requisito obrigatório para a instalação de um empreendimento turístico em espaço rural na modalidade de agro-turismo.