

COMENTÁRIO ÀS RECENTES ALTERAÇÕES AO REGIME JURÍDICO DE EXPLORAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS DE ALOJAMENTO LOCAL

Comentário às recentes alterações ao Regime Jurídico de Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local

O Regime Jurídico de Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local sofreu recentemente alterações significativas com a publicação da Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto. Este diploma, seguindo a tendência de outros ordenamentos jurídicos, veio ampliar o elenco de restrições ao exercício da atividade de alojamento local em Portugal, com o intuito de reduzir os seus impactos negativos. O presente artigo analisa as principais alterações à exploração de estabelecimentos de alojamento local, sugerindo correções que nos parecem úteis para o aperfeiçoamento do regime.

PALABRAS CLAVE

Alojamento Local, Economia Colaborativa, Restrições, Licenciamento.

Analysis of the recent amendments to the Portuguese Legal Framework on the Exploitation of Tourist Accommodation Establishments

The Portuguese Legal Framework on the Exploitation of Tourist Accommodation Establishments ("Regime Jurídico de Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local") has been recently amended by Law no. 62/2018, of 22 August 2018. This law established additional legal restrictions to the short-term rental activity, which are aimed to reduce the negative externalities of this activity. This article focuses on the analysis of the new restrictions imposed by the Portuguese legal regime to the short-term rental activity, suggesting a few amendments in order to clarify and improve the legal regime.

KEY WORDS

Short-term rental, Sharing Economy, Legal Restrictions, Licensing.

Fecha de recepción: 1-10-2018

Fecha de aceptación: 18-10-2018

INTRODUÇÃO

A emergência da denominada economia colaborativa, impulsionada pelos meios tecnológicos que permitem a rápida e eficiente comunicação entre pessoas de todo o Mundo, alterou de forma substancial o setor do turismo e do alojamento turístico. Neste contexto, a exploração de estabelecimentos de alojamento local adquiriu, nos últimos anos, em Portugal e em quase todos os países com vocação turística, uma importância significativa enquanto atividade económica e, paralelamente, contribuiu para a reabilitação do edificado das cidades.

Porém, esta atividade tem gerado outros impactos menos positivos, designadamente, a diminuição do número de imóveis destinados a arrendamento habitacional (com o conseqüente agravamento do preço das rendas), a colocação em crise de políticas urbanísticas em resultado do exercício da atividade de forma desregulada, bem como a proliferação de litígios judiciais entre condóminos de prédios onde se exerce a atividade.

De um ponto de vista jurídico, o fenómeno do alojamento local desafia os modelos regulatórios existentes ou beneficia da inexistência de regulação. Desta forma, os regimes jurídicos que, em Portugal e em outros países, regulam a atividade de exploração de estabelecimentos de alojamento local têm,

nos tempos mais recentes, sido objeto de alterações profundas que procuram dar resposta ao aumento do exercício da atividade.

Em geral, os Estados, as Regiões ou Comunidades Autónomas e os Municípios têm vindo a aprovar restrições mais ou menos significativas ao exercício da atividade, umas de caráter regulatório, outras de Direito Privado, outras ainda de natureza fiscal, verificando-se uma tendência progressiva para o alargamento das restrições impostas para salvaguarda de outros direitos ou interesses legalmente protegidos.

Neste quadro, a lei n.º 62/2018, de 22 de agosto ("Lei n.º 62/2018"), que aprovou a segunda alteração ao regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local ("RJAL") vigente em Portugal, veio impor restrições acrescidas ao exercício da atividade, cujo alcance prático dependerá em grande medida da ação dos Municípios.

AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES AO RJAL

Procedimento de comunicação prévia com prazo

Com a entrada em vigor da Lei n.º 62/2018, o registo de estabelecimentos de alojamento local

passou a ser efetuado mediante um procedimento de comunicação prévia com prazo, podendo o presidente da câmara municipal territorialmente competente se opor ao registo se se verificar (i) a incorreta instrução da comunicação prévia, (ii) que se encontra em vigor o prazo de cancelamento do registo do estabelecimento ou (iii) a violação de restrições à instalação decididas pelo Município ou falta de autorização de utilização adequada do edifício. Por outro lado, nas denominadas áreas de contenção que vierem a ser aprovadas pelos Municípios a instalação de novos estabelecimentos carece de autorização expressa.

O procedimento de abertura de um estabelecimento de alojamento local tornou-se, assim, mais exigente, permitindo o RJAL que os Municípios recusem o registo de novos estabelecimentos verificados determinados factos. Os fundamentos que podem conduzir à recusa do registo do estabelecimento são, na sua maioria, objetivos e de fácil validação por parte de cada Município, com exceção da previsão da existência de autorização de utilização adequada do edifício, em relação ao qual poderão existir entendimentos diversos por parte dos Municípios que tenham de apreciar os pedidos de registo dos estabelecimentos.

Autorização de utilização adequada

A obrigatoriedade do edifício dispor de uma autorização de utilização adequada para o exercício da atividade de exploração de alojamento local é uma medida que pretende colmatar a excessiva permissividade da anterior versão do RJAL, que impunha apenas a existência de uma autorização de utilização do prédio ou fração (qualquer que fosse) para que aí pudesse ser desenvolvida a atividade, o que poderia conduzir ao seu exercício em prédios sem condições de segurança e de salubridade.

Porém, o RJAL passou a exigir uma autorização de utilização “adequada” para o exercício da atividade de alojamento local, sem indicação de critérios legais que possam ajudar a interpretar quando é que os Municípios deverão entender determinado uso como adequado. Verificar-se-á, assim, alguma insegurança jurídica na aplicação desta norma, bem como a possibilidade de entendimentos divergentes entre os vários Municípios, o que poderá constituir um fator de litigiosidade.

Desta forma, consideramos que o RJAL deveria proibir o exercício da atividade de alojamento local

em prédios com autorizações de utilização para fins industriais ou de armazenagem (sem uso humano), permitindo o seu exercício em prédios com autorizações de utilização para outros fins (nomeadamente, e desde logo, habitação ou serviços). A não previsão de um critério claro no RJAL gera insegurança a quem se dedica à atividade e dificulta a gestão do território por parte dos Municípios.

Áreas de contenção

A alteração mais significativa e, previsivelmente, com maior impacto decorrente da aprovação da Lei n.º 62/2018 é a possibilidade dos Municípios aprovarem áreas de contenção que têm por objetivo “*preservar a realidade social dos bairros e lugares*” e que podem incidir sobre parte ou totalidade da área de cada freguesia, impondo limites ao número de alojamentos locais em exploração nessas áreas. Até à entrada em vigor de regulamento municipal que aprove as áreas de contenção, os Municípios podem suspender, pelo prazo máximo de um ano, a autorização de novos registos em áreas delimitadas do seu território.

A delimitação de áreas de contenção poderá gerar fortes impactos (positivos ou negativos) no turismo, no urbanismo e desenvolvimento do território ou na disponibilização de imóveis para habitação, tendo o legislador atribuído um papel fulcral aos Municípios na sua aprovação e implementação (o que se afigura uma medida correta, uma vez que são os Municípios que melhor conhecem o território e as populações locais).

Por outro lado, os registos de alojamentos locais nas modalidades de moradia ou de apartamento localizados nas áreas de contenção são pessoais e intransmissíveis, ainda que na titularidade ou propriedade de pessoa coletiva. O objetivo desta norma será permitir a submissão de novos registos de estabelecimentos de alojamento local em áreas de contenção, o que ficaria fortemente limitado se, a par da definição de determinada parcela do território como área de contenção e da imposição de limites ao exercício da atividade, se permitisse que quem tivesse obtido um registo de alojamento local nessa área o pudesse transmitir de forma ilimitada e incondicional.

Num outro plano, note-se que o RJAL não define como serão atribuídos os novos registos de estabelecimentos de alojamento local nas áreas de contenção, nomeadamente na situação em que as quotas

definidas deixarem de estar totalmente preenchidas (por exemplo, em virtude da caducidade de algum registo) e, assim, puderem ser efetuados novos registos. Entendemos que, também neste domínio, aos Municípios incumbirá regulamentar de forma clara, com o estabelecimento de critérios objetivos, transparentes e que sejam do conhecimento prévio dos proprietários, a atribuição de novos registos na situação referida.

Reavaliação das áreas de contenção

As áreas de contenção serão obrigatoriamente reavaliadas, pelo menos, de dois em dois anos, o que implica que se avalie se as limitações estabelecidas em relação a determinada área e as respetivas restrições ao uso de imóveis como alojamento local devem continuar em vigor. Entendemos que esta reavaliação é essencial, por forma a que não sejam mantidas medidas restritivas dos direitos dos proprietários de imóveis que não se mostrem necessárias.

Acresce, por outro lado, que o RJAL não impede que a todo o tempo possam ser estabelecidas novas áreas de contenção dentro da área territorial dos Municípios, o que constituirá um fator acrescido de insegurança para os proprietários de imóveis. Entendemos, assim, que a norma do RJAL que obriga a reavaliar as áreas de contenção no prazo máximo de dois anos deveria limitar a criação de novas áreas ou a imposição de novas limitações dentro das áreas de contenção existentes por um período temporal mínimo de dois anos ou, inclusivamente, superior. Não constando esta obrigação do RJAL, entendemos que incumbirá aos Municípios a elaboração de regulamentos com normas claras e objetivas que, nomeadamente, definam os critérios para que determinada área do seu território possa vir a ser considerada como área de contenção.

Número máximo de registos de cada proprietário nas áreas de contenção

Nas áreas de contenção o mesmo proprietário fica limitado à exploração de um máximo de sete estabelecimentos de alojamento local. Não obstante a redação da norma em causa não ser clara, entendemos que esta limitação se deverá aplicar a cada área de contenção (e não ao conjunto das áreas de contenção), ainda que no mesmo Município tenham sido aprovadas e regulamentadas várias áreas de contenção.

O RJAL não especifica, porém, qual o critério que determinou a fixação do limite máximo de sete estabelecimentos de alojamento local, por proprietário, em cada área de contenção, pelo que se tem questionado o caráter arbitrário desta restrição.

Por outro lado, ao invés de uma proibição absoluta, o RJAL poderia ter optado por prever que a partir do sétimo registo de estabelecimento de alojamento local do mesmo proprietário em determinada área de contenção, os ulteriores registos apenas permaneceriam válidos enquanto não se atingisse o limite máximo de estabelecimentos imposto pelo Município nessa área. Com efeito, caso esse limite máximo não tenha sido atingido, não se vislumbra a existência de qualquer fundamento para restringir os direitos dos proprietários de alojamentos locais.

Reforço dos poderes da assembleia de condóminos

A Lei n.º 62/2018 veio estipular que a assembleia de condóminos poderá opor-se à continuação do exercício da atividade de alojamento local em fração autónoma de prédio em propriedade horizontal, com fundamento na prática reiterada e comprovada de atos que perturbem a normal utilização do prédio. A decisão de cancelar ou não o registo é, porém, tomada pelo presidente da câmara municipal, que em caso de cancelamento fixa o prazo, até ao máximo de um ano, durante o qual o imóvel não pode voltar a ser explorado como alojamento local.

A norma do RJAL em apreço prevê que o imóvel, no período definido pelo Município, não possa ser explorado como alojamento local “*independentemente da respetiva entidade*”, pelo que em caso de transmissão do imóvel o novo proprietário fica, também, impedido de o explorar como estabelecimento de alojamento local.

Note-se que, apesar de se tratar de um reforço de poderes da assembleia de condóminos, a sua capacidade de intervenção continua a ser limitada, na medida em que a decisão final é do presidente da câmara municipal e o impedimento ao exercício da atividade é apenas temporário. Por outro lado, trata-se de uma matéria que, mais uma vez, poderá ser fonte de elevada litigiosidade, em face do caráter vago e indeterminado de alguns termos do RJAL (por exemplo, “*a prática reiterada e comprovada de atos que perturbem a normal utilização do prédio*”).

Por último, a Lei n.º 62/2018 estabeleceu a possibilidade de ser fixado o pagamento de uma contribui-

ção adicional a quem explorar um alojamento local no prédio (até 30% do valor anual da quota respectiva) e a obrigatoriedade de obtenção de autorização da assembleia de condóminos para a exploração de «hostels» em prédios em propriedade horizontal em que coexista habitação.

Exploração de alojamento local em fração afeta a habitação

Na presente data encontram-se em exploração como alojamento local muitas frações autónomas que, nos termos do respetivo título constitutivo da propriedade horizontal, estão afetas a habitação. Esta situação deu origem a vários litígios judiciais, na sequência de deliberações das assembleias de condóminos que tiveram em vista impedir essa exploração, os quais foram decididos em sentido divergente (inclusive nos Tribunais Superiores).

Entendemos que a Lei n.º 62/2018, apesar de não tomar uma posição expressa e definitiva quanto a este ponto (que continua, assim, a aguardar definição jurisprudencial), veio – de forma implícita – permitir a exploração de estabelecimentos de alojamento local em frações autónomas afetas a habitação, uma vez que não impõe como requisito de exercício da atividade em fração autónoma que do título constitutivo da propriedade horizontal conste uma determinada afetação da fração.

Por outro lado, ao ser prevista a necessidade de obtenção de autorização dos condóminos para instalação e exploração de «hostels» em edifícios em propriedade horizontal em que coexista habitação, não se estendendo tal obrigatoriedade a outras modalidades (nomeadamente, apartamentos ou quartos) em que a exploração de alojamento local também coexista, no mesmo prédio, com outras

frações destinadas a habitação, consideramos que o legislador sufragou o entendimento de que a exploração de estabelecimento de alojamento local nas modalidades de apartamento ou quarto corresponde ainda à afetação da fração a habitação.

CONCLUSÃO

As recentes alterações ao RJAL pretenderam mitigar a permissividade e escassez de regulação do regime jurídico anterior, oferecendo, em geral, respostas equilibradas aos problemas jurídicos existentes. Por outro lado, apesar da imposição de novas restrições regulatórias e urbanísticas e da atribuição de poderes às assembleias de condóminos, consideramos que o exercício da atividade de alojamento local em Portugal não ficará limitado de forma muito relevante (contrariamente ao que se passa em outras jurisdições), pese embora a incerteza quanto ao alcance das áreas de contenção.

Contudo, alguns aspetos do RJAL não se encontram suficientemente concretizados ou deveriam ter sido objeto de diferentes opções legislativas. Em particular, as normas relacionadas com as áreas de contenção deveriam ser mais claras e precisas, tendo em conta a sua relevância. Acresce que várias normas, pelo seu conteúdo dúbio, serão, previsivelmente, fonte de litigiosidade entre os seus destinatários e as autoridades administrativas que têm de as aplicar.

O RJAL deverá, assim, ser objeto de futuro aperfeiçoamento em alguns aspetos específicos do regime jurídico, concretizando opções legislativas que não se apresentam claras e definindo critérios de interpretação de algumas normas.

PEDRO TEIXEIRA DE SOUSA*

* Abogado del Área de Derecho Mercantil de Uría Menéndez (Oporto).