



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE DIREITO

O Alojamento Local: a realidade no pré e pós pandemia da COVID-19

Beatriz Moreira de Sousa

Dissertação do Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2021



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE DIREITO

O Alojamento Local: a realidade no pré e pós pandemia da COVID-19

Beatriz Moreira de Sousa

Orientadora: Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Dissertação de Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2021

Aos meus pais e irmã

*À ilustre Professora Senhora
Doutora Fernanda Paula Oliveira
Por toda a disponibilidade e orientação*

“Para ser grande, sê inteiro: nada
Teu exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és
No mínimo que fazes.
Assim em cada lago a lua toda
Brilha, porque alta vive”

(Odes a Ricardo Reis – Fernando Pessoa.)

Agradecimentos

Antes de tudo, à Senhora Doutora Professora Fernanda Paula Oliveira quero prestar o meu profundo agradecimento por toda a dedicação e atenção, mas principalmente por toda a disponibilidade para a ajuda na elaboração desta dissertação, tendo, apesar das condições atípicas, estando sempre presente.

A segunda palavra de gratidão vai para os meus professores que me acompanharam durante a Licenciatura na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e que contribuíram para a minha formação académica.

Quero, ainda, deixar um testemunho de gratidão aos professores que me acompanharam na parte letiva do meu Mestrado de Direito Administrativo, cativando-me, ainda mais, pelo Direito Administrativo, incentivando-me, provocando em mim maior gosto pela Área.

Por último, mas em primeiríssimo lugar, agradeço aos meus pais e à minha irmã, pelo apoio, paciência e investimento que têm feito ao longo de todos estes anos na minha formação académica e pessoal, pelo amor incondicional que sempre me deram. Não posso deixar de agradecer também à Sara Almeida, à Renata Monteiro e à Elisa Duarte, por toda amizade e conselhos que me deram ao longo da elaboração desta dissertação, a elas também aqui fica o meu profundo agradecimento.

A todos estes, e muitos mais,
Um eterno agradecimento.

Resumo

Este estudo consiste na análise da evolução do alojamento local (AL) numa situação de pré e pós pandemia da COVID-19. Em 2008, o legislador, desconhecendo o impacto que esta figura teria no nosso ordenamento jurídico, enquadró-a no regime dos empreendimentos turísticos, atribuindo-lhe um carácter residual. Contudo, a procura por este tipo de exploração turística levou a que o AL passasse, em 2014, a ser uma categoria autónoma e consistente, surgindo o Regime Jurídico de Exploração de Estabelecimentos de Alojamento Local.

Neste estudo dissertamos sobre o procedimento inerente ao exercício desta atividade, em que é necessário averiguar, além de outros requisitos, a idoneidade do edifício, o que poderá exigir a articulação deste procedimento com os procedimentos urbanísticos, designadamente os atinentes à utilização dos mesmos.

Após esta análise avançamos até ao ano de 2020, ano em que o mundo foi fortemente abalado por uma pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV-2, impedindo a circulação de turistas quer nacionais, quer estrangeiros. Esta pandemia trouxe consigo, além de uma criação efusiva de leis, um conjunto de medidas de apoio à habitação, uma vez que esta havia sido colocada em segundo plano nos centros históricos devido à massiva ocupação turística. Medidas que passam pela prorrogação do pagamento das rendas em contratos com e sem fins habitacionais, reconversão do AL em arrendamento de longa duração e ainda a refuncionalização dos edifícios do AL em residências universitárias ou em estruturas de residências para idosos. Fazemos esta abordagem, procurando dar soluções aos problemas evidenciados na área da habitação e na refuncionalização de edifícios.

Palavras-Chave: Alojamento Local, Autorização de Utilização, COVID-19, Medidas e Refuncionalização.

Abstract

The aim of this study is to analyze goes through the analysis of the evolution of local lodging (in portuguese- Alojamento Local [AL]) before and after COVID-19 pandemic. In 2008, unknowing of the impact that this figure would have in our legal ordering, the legislator placed it under the touristic building framework, giving it a residual character. However, the search for this type of tourist accommodations originated a shift and, in 2014, AL was categorized as an autonomous and consistent class and the “Regime Jurídico de Exploração de Estabelecimentos de Alojamento Local” was established.

In this study we dissert over the procedure to exercise this activity and the, in which it is necessity to verify the suitability of the building, in order to obtain the authorization. Furthermore, we will analyze situations in which such authorizations foresee different uses, from commercial to housing, as well as the required construction works.

After such analysis, we fast forward to the year of 2020 when the world was heavily shaken by a pandemic caused by the virus SARS-CoV-2, deterring, from both nationals and foreigners. This outbreak originated an effusive creation of laws along with a set of housing supporting measures, in light of the lack of attention given to this matter in the historic centers, due to the massive touristic occupation. Measures that include the extension of rent payments in contracts with and without housing purposes, the conversion of AL in long term housing and also the repurposing of AL buildings to university housings’ or elderly housing facilities. We go through this matter until today’s reality, in an attempt to provide solutions to the highlighted problems regarding housing and the repurposing of buildings.

Key-Words: Local Lodging; Authorization; COVID-19; Supporting Measures

Siglas e Abreviaturas

Ac.- Acórdão

Art.- Artigo

AL - Alojamento local

Art. – Artigo

AU – Autorização de Utilização

ASAE – Autoridade da Segurança Alimentar e Económica

C.C. – Código Civil

CIRS- Código de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

CPTA – Código de processo do tribunais administrativos

DL – Decreto-lei

ERPI- Estrutura Residencial para Pessoas Idosas

IHRU- Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

PDM- Plano Diretor Municipal

PROC. – Processo

RJA- Regulamento do Alojamento Local

RJEEAL- Regime Jurídico de Exploração de Estabelecimentos de Alojamento Local

RJUE – Regime Jurídico de Urbanização e Edificação

RJRU- Regime Jurídico de Reabilitação Urbana

RU- Reabilitação Urbana

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TRP- Tribunal da Relação do Porto

TRE – Tribunal da Relação de Évora

VRA- Valor de Referência da Renda

Índice

Agradecimentos	6
Siglas e Abreviaturas	9
Introdução.....	12
Capítulo I: Alojamento Local.....	15
1. Estabelecimentos de Alojamento Local.....	15
2. Modalidades de Alojamento Local.....	16
3. Procedimento de Exploração do Alojamento Local.....	20
3.1. Comunicação Prévia com Prazo	20
3.1.1.1 Que autorização de utilização necessita de ter o AL?	22
4. Contenção do alojamento local na última alteração legislativa	24
Capítulo II: O Alojamento Local enquanto impulsionador da Reabilitação Urbana – para fins turísticos.....	27
1. A Reabilitação Urbana e o Alojamento Local	27
1.2. O impacto negativo do AL na RU	28
2. O impacto do turismo no Alojamento Local.....	29
2.1. Do ponto de vista da economia.....	29
2.2. Do ponto de vista sociocultural	30
2.3. Do ponto de vista de uma construção sustentável	30
3. O caso da Cidade do Porto	31
Capítulo III: A COVID-19 e a refuncionalização dos edifícios.....	34
1. Adequação das Políticas de habitação aos efeitos da pandemia.....	34
1.1. Regime excecional para situações de mora no pagamento da renda devida nos termos dos contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional.....	35
1.2. Programa de Estabilização Económica e Social	37
1.2.1. Reconversão do Alojamento Local.....	37
1.2.1.1. Autorização de utilização para fins habitacionais.....	38

1.2.1.2. Autorização de Utilização de serviços.....	39
b) E no caso das Estruturas Residenciais para pessoas Idosas?	42
Conclusão.....	44
Bibliografia	46
Jurisprudência:	48

Introdução

O fácil acesso a passagens aéreas, promovido pelas companhias *low cost*, tem facilitado a circulação entre os vários países e propiciado um crescente aumento do turismo. Neste panorama global, as cidades portuguesas tiveram que se adaptar a esta nova realidade, o que conduziu a uma renovação e dinamização da urbe.

A procura turística de alojamento local (AL) tem crescido em Portugal fomentada pelas plataformas online e pela experiência única de proximidade que cria entre os turistas e cidadãos residentes. Este tipo de alojamento foi criado pelo Decreto-Lei 39/2008 de 7 de março e ao longo dos anos tem sofrido várias alterações, sendo as mais recentes os Decreto-Lei n.º 15/2014 de 23 de janeiro e a Lei n.º 71/2018 de 31 de janeiro.

Foi com o Decreto-lei n.º 15/2014 que o alojamento local e os empreendimentos turísticos passaram a ser duas categorias autónomas e reguladas de forma independente. Além das modalidades já previstas como as moradias, apartamentos e estabelecimento de hospedagem, este decreto passou a abranger, por força do art.3º, as modalidades de quarto e *hostels*. Apesar, destas alterações significativas, o legislador dispensou-se, neste artigo, de entrar em pormenores focando-se mais na constituição formal e não resolvendo problemas, como o do regime da propriedade horizontal.

O âmbito do alojamento local define-se pela sua interdisciplinaridade, o que significa que esta figura pode ter conceções diferentes. Numa vertente jus-tributária, existem duas formas de exercer esta atividade: o caso em que o proprietário opta por arrendar o imóvel, sendo o arrendatário encarregado de explorar o AL, e a situação em que o proprietário, ele mesmo, aufere diretamente os rendimentos providos da exploração do AL. Já numa perspetiva civilística temos uma ponderação dos interesses do senhorio que conflituam com os do arrendatário ou dos condóminos. E ainda uma visão jus-urbanística em que há uma ponderação dos interesses públicos, nomeadamente quanto aos usos atribuídos aos edifícios onde o AL se vai instalar e funcionar. É a análise publicista que nos entusiasma neste tema. Diga-se, uma visão urbanística e organizacional do território, ao invés dos interesses particulares atinentes a uma visão civilística.

Desde que esta figura do AL surgiu no nosso ordenamento jurídico, esta tem sido alvo de grande discussão jurisprudencial, uma vez que muitos proprietários, em face de cada vez maior procura turística optam por destinar os seus edifícios ou frações, a esta atividade, desvalorizando a habitação permanente.

Este facto suscitou uma problemática, muito discutida na jurisprudência: a de saber se o proprietário de uma fração de edifício constituído em propriedade horizontal, cujo uso é a habitação, pode destiná-la a AL; problemática esta que tinha subjacente a qualificação desta mesma atividade, existindo a dúvida sobre o seu enquadramento enquanto uma atividade com finalidade habitacional ou de serviços.

Sem prejuízo desta interessante discussão, tem havido uma tentativa de uniformização de entendimentos, na perspetiva publicista, de que o AL é uma atividade que presta serviços de alojamento local, e que pode ser compatível com o uso habitacional definido no âmbito da propriedade horizontal.

É necessário ainda ter em consideração que a COVID-19 veio perturbar a evolução desta atividade e provocou uma paralisação quase total do setor. Em consequência dessa paragem, foram estudadas e concretizadas várias políticas de incentivo ao alojamento, uma vez que os imóveis, perante quebra turística, ficam devolutos com a consequente quebra significativa do rendimento dos exploradores. Estas políticas assentam num apoio ao arrendamento, permitindo que os arrendatários possam prorrogar o prazo de pagamento das rendas, através do regime de moratória. Além disso, temos ainda políticas assentes na reconversão do alojamento local para arrendamento de longa duração, contribuindo para um aumento da população residente no centro histórico, até então ocupado maioritariamente por turistas.

E temos a refuncionalização do alojamento local para residências universitárias privadas, contribuindo esta para o combate à dificuldade de fixação dos estudantes do Ensino Superior durante o ano letivo de 2020/2021, mais concretamente estudantes de Erasmus. Esta reconversão nem sempre é fácil devido ao facto de as residências universitárias não deterem um regime legal definido no nosso ordenamento jurídico, designadamente quanto à sua qualificação urbanística, fundamental para se saber que autorização de utilização deve o edifício ter para nele se instalarem residências deste tipo. Apesar desta

indefinição e atendendo às circunstâncias em que se encontram, só nos parece correto localizar este tipo de residências em edifícios ou frações com autorizações de utilização para serviços quanto aos usos, não colocando qualquer entrave à exploração desta atividade.

Capítulo I: Alojamento Local

1. Estabelecimentos de Alojamento Local

O alojamento local (AL) surgiu no ordenamento jurídico português em 2008, alavancado pelas plataformas online¹ que começaram a promover ofertas turísticas com este modelo de alojamento. No Decreto-Lei n.º 39/2008 de 7 de março, o legislador regulou esta figura distinguindo-a dos empreendimentos turísticos².

O AL³, neste diploma, assume um caráter residual, uma vez que a delimitação desta figura é feita pela negativa, por comparação tão-só com os empreendimentos turísticos. Este elenco normativo visou enquadrar juridicamente esta modalidade embrionária, surgindo como uma solução que o legislador encontrou para contornar as inevitáveis consequências, como o seu encerramento⁴, em caso de não verificação dos requisitos impostos, a empreendimentos turísticos.⁵

Foi com o DL n.º 128/2014 de 29 de agosto⁶, que o legislador optou por autonomizar o regime de regulação do AL, atribuindo-lhe a devida importância e enquadramento jurídico, incluindo “uma série de realidades que ofereciam serviços de alojamento a turistas sem qualquer formalismo e à margem da lei”⁷. Este objetivo não foi alcançado em 2014, nem mesmo com as alterações legislativas⁸ posteriores. E, embora este Decreto-

¹A título de exemplo: Airbnb, Homeaway e também pela Booking.

²Dispõe o n.º 1 do art.2º do DL n.º39/2008: “Consideram-se 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”.

³Dispõe o n.º 1 do art.3º do RJEEAL: “Consideram-se estabelecimentos de alojamento local as moradias, apartamentos e estabelecimentos de hospedagem que, dispondo de autorização de utilização, prestem serviços de alojamento temporário, mediante remuneração, mas não reúnam os requisitos para serem considerados empreendimentos turísticos.”.

⁴Art.67º do DL n.º 39/2008 de 7 de março.

⁵“a figura do alojamento local apareceu reconhecida pelo legislador como uma figura de alcance limitado, visando apenas dar cobertura legal a um fenómeno (...) que vivia à “margem da lei” e, bem assim, evitar que a profunda alteração, verificada em 2008, no regime aplicável aos empreendimentos turísticos, tivesse por efeito imediato o necessário encerramento de um conjunto de empreendimentos então em operação e que, por qualquer razão, não satisfaziam os requisitos (mais exigentes) impostos pela nova legislação que, então, entrou em vigor.” – Nova School of Business and Economics e pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. (Novembro de 2016). *Alojamento Local em Portugal - qual o fenómeno?* Obtido em Novembro de 2020, pp.16, de <https://www.hoteis-portugal.pt/docs/content/twgQoT7vP6TAXRGMJSCG3w7BLEOyRVd5.pdf>

⁶RJEEAL.

⁷Preâmbulo do DL n.º128/2014 de 29 de agosto.

⁸DL 36/2015 e ainda, recentemente, pelo DL n.º 62/2018.

lei tenha clarificado alguns aspetos do seu regime, deixou outros por definir com a clareza que se impunha, como é o caso da relação do alojamento local com o regime da propriedade horizontal, que era de todos conhecido tratar-se de uma realidade com grande potencial de litigiosidade⁹.

A partir de 2014, os estabelecimentos de AL começaram a adaptar-se cada vez mais à realidade turística e consequente procura, o que levou ao surgimento de várias modalidades de acordo com a necessidade dos clientes, assumindo um papel cada vez mais preponderante no turismo e na economia portuguesa.

2. Modalidades de Alojamento Local

A lei, por força do art.2º do RJEEAL, define AL como sendo estabelecimentos que prestam serviços de alojamento temporário, nomeadamente a turistas, mediante remuneração, e que reúnem os requisitos previstos nesse mesmo diploma.¹⁰

A partir de 2008 o AL passou a ser exercido segundo várias modalidades¹¹, nomeadamente moradias, apartamentos e estabelecimentos de hospedagem. Atualmente, o RJEEAL prevê as mesmas, acrescentando os *hostels* e os quartos, conforme o disposto no art.3º do mesmo diploma.

Encetemos a nossa análise pela modalidade das moradias, modalidade em que estas consideradas como estabelecimentos de AL cuja unidade de alojamento é constituída por um edifício autónomo, de carácter unifamiliar¹². Tal não significa que as mesmas não possam estar integradas num todo mais amplo, designadamente num loteamento ou

⁹Veja-se o Ac. do STJ de 28.03.2017, proc. n.º12579/16.0T8LSB.L1.S1 (Salreta Pereira), consultável em www.dgsi.pt.

¹⁰Veja-se o Ac. do STJ de 07.11.2019, proc. n.º 25192/16.3T8PRT.P1.S1 (Bernardo Domingos), in www.dgsi.pt: “O alojamento local é inquestionavelmente uma prestação de serviços. Foi o próprio legislador que insofismavelmente o qualificou como tal ao definir os estabelecimentos de alojamento local como aqueles que prestam serviços de alojamento temporário, nomeadamente a turistas, mediante remuneração (art. 2.º, n.º 1, do RJAL) e reforçou essa vertente de prestação de serviços no art. 4.º, n.º 1, do mesmo diploma, de forma absolutamente clara, ao estipular que para todos os efeitos, a exploração de estabelecimento de alojamento local corresponde ao exercício, por pessoa singular ou coletiva, da actividade de prestação de serviços de alojamento.”

¹¹Dispõe o n.º 1 do art.3º do Decreto-Lei n.º39/2008 de 7 de março: “Consideram-se estabelecimento de alojamento local as moradias, apartamentos e estabelecimentos de hospedagem”.

¹²Ver n.º 2 do art.3º do RJEEAL.

conjunto imobiliário sujeito a propriedade horizontal, art.1438º-A do C.C¹³. Nesta situação, o título de utilização de propriedade horizontal, no nosso entender, é compatível com a exploração do alojamento local, ainda que este entendimento não seja abraçado por toda a jurisprudência¹⁴. A questão coloca-se em particular em relação ao uso habitacional havendo a este propósito quem defenda que os usos habitacionais não são compatíveis com o AL.

Focando-nos no conceito de moradia (e à expressão edifício “unifamiliar), julgamos que o legislador pretende, com esta noção, atender essencialmente à construção em si (a sua tipologia urbanística) e não, propriamente ao respetivo fim (a habitação).

Nesta linha de pensamento, referem as ilustres Professoras e autoras, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, e não poderíamos deixar de concordar que com “o uso da expressão *edifício de carácter unifamiliar*, (...) o que se pretende é apenas descrever as situações mais frequentes, sem excluir que outras possam comungar das mesmas notas caracterizadoras (...) nos casos em que as moradias tenham sido convertidas em edifícios de serviços ou comércio, que agora pretendam vocacionar para alojamento local”¹⁵.

Além das moradias, encontramos também os apartamentos, que correspondem a uma fração autónoma de edifício ou parte de prédio urbano constituído em propriedade horizontal ou suscetível de utilização independente¹⁶. Nesta modalidade entendemos, em consonância com as referidas autoras, que não podemos associar “a formulação *apartamento* ao destino habitacional”¹⁷, uma vez que a fração autónoma que constitui o apartamento pode ter como finalidade serviços, desde que se verifiquem os requisitos para ser considerada uma parte independente do restante imóvel.

¹³Dispõe o art.1438-A do C.C. que o regime da propriedade horizontal aplica-se “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 ou frações que os compõem.”.

¹⁴Veja-se o Ac. TRE datado de 26.09.2019, proc. n.º734/17.0T8OLH.E1 (Mata Ribeiro), consultável em www.dgsi.pt, afirma que o “título constitutivo da propriedade horizontal que determinada fração se destina à habitação, não existe, em princípio, impedimento a que o seu proprietário a afete a alojamento local de turistas na modalidade de “Apartamento”. Contrariamente às decisões emitidas pelo TRP “O exercício da actividade de alojamento local numa fracção destinada a habitação viola o fim que lhe foi fixado no título de propriedade horizontal”, Ac. TRP datado de 11.04.2018, proc. n.º 24471/16.4T8PRT.P1 (Rui Moreira), consultável em www.dgsi.pt.

¹⁵OLIVEIRA, F. P., & LOPES, D. (2020). *Alojamento Local - Regime Jurídico Comentado e Guião Prático* (2020 reimpressão ed.). Almedina, cit. pp.28.

¹⁶Ver n.º3 do art.3º do RJEEAL.

¹⁷OLIVEIRA, F. P., & LOPES, D. (2020). *Alojamento Local - Regime Jurídico Comentado e Guião Prático* (2020 reimpressão ed.). Almedina, cit. pp.29.

Não vemos, portanto, qualquer incompatibilidade entre a modalidade de AL moradia e do apartamento, com o facto de terem uma autorização de utilização para fins habitacionais ou para fins comerciais ou para outra atividade.¹⁸

Assim, contrariamente ao que foi amplamente discutido pela jurisprudência civilista, é seguro afirmar, de um ponto de vista publicista, que o AL é uma atividade de prestação de serviços, que se pode instalar em edifícios ou frações com autorização de utilização para outras atividades (designadamente, habitação ou comércio), desde que se cumpram as regras atinentes a esta atividade.

Outra modalidade são os estabelecimentos de hospedagem, considerados como unidades de alojamento, quartos integrados num prédio urbano ou numa parte de prédio urbano suscetível de utilização independente¹⁹. É necessário atender que devemos distinguir esta modalidade da noção de “quartos” prevista no n.º 7 do art.3º do RJEEAL, pois neste artigo o legislador impõe que a “exploração de alojamento local” seja “feita na residência do locador”, ao contrário do estabelecimento de hospedagem em que a residência do explorador deve ser distinta daquela em que ele explora a atividade, assumindo-se por isso “uma exploração do tipo profissional”²⁰. Contudo, caso o proprietário pretenda destinar individualmente os quartos da moradia ou apartamento, e não a moradia ou apartamento como uma unidade, então a modalidade em que terá que registar o AL será na de estabelecimento de hospedagem ou de quartos. Neste último caso, o máximo serão 3 quartos e o domicílio fiscal do proprietário terá de ser na moradia ou apartamento.

Estes estabelecimentos podem adotar a configuração de *hostel*, isto é, estabelecimentos cuja unidade de alojamento predominante seja o dormitório, considerando-se predominante sempre que o número de utentes em dormitório seja superior ao número de utentes em quarto, conforme o n.º6 do art.3º do RJEEAL. Além disso, esta modalidade tem ainda a exigência de que nos casos em que seja constituída propriedade horizontal é

¹⁸Pois nestes casos a autorização de utilização válida de acordo com a al. a) do n.º 1 do art.6º RJEEAL para fins urbanísticos para serviços ou habitação será suficiente para que se possa instalar o AL neste tipo de modalidade.

¹⁹Ver n.º 4 do art.3º do RJEEAL.

²⁰OLIVEIRA, F. P., & LOPES, D. (2020). *Alojamento Local - Regime Jurídico Comentado e Guião Prático* (2020 reimpressão ed.). Almedina, cit. pp.30.

necessária a autorização de todos os condóminos para que o AL seja explorado como *hostel* numa das frações do edifício²¹, por força do disposto no n.º4 do art.4º do RJEEAL.

O atual RJEEAL revogou o artigo 14º que apresentava os requisitos desta recente modalidade, existindo uma lacuna quanto à sua regulamentação. Contudo, foi publicada a Portaria n.º 262/2020,²² de 6 de novembro, em que na Secção III é abordada concretamente a modalidade de *hostel*, na qual se prevê, no n.º 2 do art.11º as áreas concretas dos quartos: “a) 6,50 m2 para o quarto individual; b) 9 m2 para o quarto duplo; c) 12 m2 para o quarto triplo; d) Para cada cama convertível a instalar nos quartos, acrescem 3 m2 às áreas mínimas previstas nas alíneas anteriores”. Uma vez que esta Portaria assume uma aplicação retroativa, as estruturas existentes têm de cumprir os requisitos de extensão dos espaços, revelando-se insustentável para os *hostels* estas obras²³.

Além destas alterações, o RJEEAL aditou a modalidade de “quartos”, isto é, a exploração feita na residência do explorador, que corresponde ao seu domicílio fiscal, sendo a unidade de alojamento o quarto, com um máximo de três unidades por edifício. Esta noção aponta para o facto de o legislador impor que o domicílio fiscal deste²⁴ corresponda ao da exploração do AL, distinguindo-se dos estabelecimentos de hospedagem. Além disso, devemos atentar ao facto de que os limites impostos ao arrendatário no art.1093º do C.C.²⁵ são iguais ao do locador do imóvel, na medida em que há limite de três quartos para exploração do AL. Tal limite parece-nos insuficiente uma vez que podemos estar perante um imóvel com maior capacidade de exploração e que o proprietário não pode usufruir. A única solução é o proprietário deixar de fazer coincidir a sua residência com a do domicílio fiscal. É ainda de salvaguardar que esta modalidade é a única que permite

²¹Nota-se aqui uma demarcação negativa do legislador face a esta modalidade, uma vez que não distingue os conflitos civilísticos dos interesses publicitas. Não compreendemos a incompatibilidade observada pelo legislador nesta modalidade, contudo este artigo “acompanha uma tendência para “limitar” a instalação de “hostel” em situações de propriedade horizontal”, pois, segundo o n.º4 do art.4º RJEEAL exige a autorização dos vários condóminos para que o hostel seja instalado.

²²Consultável em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/147814581/details/maximized>

²³ Cfr. [SIC Notícias | Portaria obriga hostels a fazer obras de remodelação durante a pandemia \(sicnoticias.pt\)](https://sicnoticias.pt)

²⁴Aqui verificamos uma dimensão jus-tributária do AL em que o legislador também apresenta as suas preocupações quanto à regulação fiscal da atividade, esta vertente encontra-se exposta noutros artigos do RJEEAL, como o art.16º com remissão para os art.3º, 4º e 16º do CIRS.

²⁵Na al. b) do n.º1 do art. 1093º C.C. encontramos a possibilidade de o arrendatário poder arrendar até três hóspedes.

exige que o AL seja explorado num edifício ou fração com uma autorização de utilização para fins habitacionais.

3. Procedimento de Exploração do Alojamento Local

3.1. Comunicação Prévia com Prazo

Até às alterações legislativas em 2018, o legislador impunha apenas que o exercício da atividade de AL estivesse sujeito a uma mera comunicação prévia²⁶. Esta solução legislativa tinha como objetivo possibilitar que os particulares pudessem explorar estabelecimentos, que não fossem empreendimento turísticos, de forma legal²⁷, procurando agilizar esse procedimento. Atualmente, o legislador impõe uma comunicação prévia com prazo, de forma a que a administração possa realizar um controlo *à priori*, permitindo uma fiscalização do número de AL.

À medida que avançamos no RJEEAL constatamos que estamos perante uma atividade que presta um serviço²⁸ de alojamento local.²⁹ Esta atividade de acordo com o art. 6º do RJEEAL está sujeita a uma comunicação prévia com prazo que deve ser acompanhada de um conjunto de informações, designadamente uma “autorização de utilização ou título de utilização válido” [al. a]³⁰, bem como a identificação do titular da identificação [al.b], endereço do titular [al.c], nome adotado pelo estabelecimento [al. d], capacidade [al.e], data de abertura [al.f] e nome, morada e endereço da pessoa a contactar em caso de emergência [al.g]”. Encontramo-nos perante uma **fase procedimental de saneamento** em que o Presidente da Câmara controla apenas o cumprimento de questões formais ou que se mostram como pressupostos para que para que o AL possa funcionar devidamente.

²⁶Prescreve a al. b) do n.º2 do art.8º do DL 92/2010 de 26 de julho: “declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma imediatamente após a comunicação à autoridade administrativa”.

²⁷ Dispõe a al. a) do n.º2 do art.8º do DL 92/2010 de 26 de julho: “declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma quando a autoridade administrativa não se pronuncie após o decurso de um determinado prazo”.

²⁸N.º1 art.2º, art.4º, art.16º do RJEEAL e art. 3º e al.h) n.º1 do art.4ºCIRS.

²⁹Contrariamente aos empreendimentos turísticos (como hotéis) que apesar de prestarem alojamento, exigem um título de utilização de usos turísticos, contrariamente ao AL.

³⁰ Esta formulação advém do facto de haver edifícios que não continham autorização de utilização, por não ser exigida no momento em que foram construídos, levando a que basta a existência de um título de utilização válido para que seja considerado devidamente licenciado, isto advém do art.60º RJUE.

Caso as exigências impostas à comunicação prévia com prazo não se encontrem observadas, pode o Presidente da Câmara Municipal, com a possibilidade de delegar estes poderes nos vereadores, **opor-se ao registo** realizado dentro de 10 dias contados da apresentação da comunicação prévia ou 20 dias³¹ no caso dos *hostels*, com os fundamentos previstos no n.º 9 do art.6º do RJEEAL, isto é, “[al.a] incorreta instrução da comunicação prévia com prazo; [al.b] vigência do prazo resultante de cancelamento de registo, nos termos do art.9º; [al.c] violação das restrições à instalação decididas pelo município, nos termos do art.15-A, ou falta de autorização de utilização adequada ao edifício”.

Esta oposição impede a atribuição do número do registo, conforme o n.º10 do art.6º do RJEEAL, sem o qual o estabelecimento não pode ser explorado, nem funcionar. Esta oposição assume uma natureza de rejeição liminar da comunicação prévia com prazo e não de um indeferimento, o que demonstra, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, que não é necessário que o particular tenha que dar cumprimento a uma audiência prévia dos interessados.

Na eventualidade de o Presidente da Câmara **não se pronunciar**, a aprovação não é considerada tácita, porém o particular pode iniciar a sua atividade, visto que é gerado um único título válido de abertura ao público.

A exploração só é permitida, de acordo com o art.7º do RJEEAL, após a emissão do **título único de abertura ao público e de publicitação** do estabelecimento, pelo Balcão Único Eletrónico, onde consta o número de registo do AL. Este título único de abertura ao público é um título real transmissível, tendo como exceção os casos das moradias e apartamentos – situações em que o título de abertura ao público é um título intransmissível e pessoal³². A razão da distinção destas modalidades assenta no facto de as moradias e os apartamentos poderem ser integrados com fins habitacionais, contrariamente às hospedagens e *hostels* que facilmente associamos à prestação de serviços. Estas modalidades levantam, previsivelmente, mais problemas em casos de caducidade do título ou funcionamento profissional de uma empresa, com todos os riscos inerentes à prática da atividade.

³¹O prazo de 20 dias é imposto no caso dos *hostels*.

³²Exceto nos casos de sucessão.

Depois do registo, ocorre a fase da **vistoria**, no prazo de 30 dias, prevista nos termos do art.8º REEAL. Esta corresponde a um controlo sucessivos que se destina à verificação concreta dos requisitos impostos nos artigos 11º, 12º e 13º do RJEEAL, sem prejuízo dos demais poderes de fiscalização que lhe competem.

Neste artigo 8º do RJEEAL, o legislador reconhece claramente à Câmara Municipal o poder de fiscalizar os AL, a par com a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), o que não acontecia na versão inicial deste diploma, pois existia uma comunicação com outras autoridades, como a Autoridade tributária. Atualmente, há uma centralização do controlo na Câmara Municipal, estando incluído também nos seus poderes de fiscalização a averiguação da existência de obras ilegais, que necessitem de ser legalizadas, bem como a Segurança Contra Incêndios. Caso estas exigências não se encontrem verificadas, o Presidente da Câmara pode cancelar os registos de AL, conforme o art.9º RJEEAL, o que significa o seu encerramento.

A Câmara Municipal pode solicitar o apoio do Turismo de Portugal, I.P para a realização destas vistorias, principalmente nos casos previstos no n.º2 do art.2º, em que o AL reúne requisitos para serem considerados empreendimentos turísticos, nos termos do DL n.º 39/2008 de 7 de março.

3.1.1.1 Que autorização de utilização necessita de ter o AL?

A resposta adequada à questão que ora nos ocupa seria uma autorização de utilização de serviços uma vez que o artigo 2.º do RJEEAL qualifica a atividade aqui em causa como serviços: “aqueles que prestam serviços de alojamento temporário”. Como referimos, um dos elementos que deve ser apresentado aquando da comunicação prévia com prazo é a autorização de utilização válida do imóvel. Esta utilização dos edifícios³³ é numa operação urbanística que visa verificar a sua idoneidade dos edifícios para a determinados usos, definidos no plano diretor municipal.

³³As autorizações de utilização são tituladas de alvarás por força do n.º3 do art.74º RJUE.

Atualmente, na al.a) do n.º1 do art.6º do RJEEAL, o legislador apenas refere que é necessária uma “autorização de utilização ou título de utilização válido do imóvel”. Tal norma não especifica se deverá ser uma autorização para serviços, habitação, comércio ou indústria. Em nossa opinião, o legislador quis simplificar o procedimento de instalação do AL, não impondo qualquer uso, ou seja, admite que o AL possa ser instalado em qualquer edifício ou fração, desde que este se encontre devidamente legalizado (e sê-lo-á se tiver autorização de utilização) e seja apto à exploração desta atividade.

Contudo, este não é o entendimento de alguma jurisprudência, uma vez que “quando uma fração se destina a habitação, quer dizer que se trata de uma residência, de um domicílio, lar, ou seja, de um espaço de vida doméstica com a inerente necessidade de tranquilidade e sossego, não cabendo nela o alojamento local”³⁴. Além disso, no caso de Lisboa o PDM dispõe expressamente que o uso habitacional “compreende as áreas afetas à residência unifamiliar e coletiva, incluindo instalações residenciais especiais (estabelecimentos de alojamento local e residências destinadas a estudantes ou a idosos, que, em função da dimensão da área e dos serviços prestados, manifestem especial compatibilidade com o uso habitacional)”³⁵. Assim, constatamos que apesar da confusão de facilmente associarmos as moradias e apartamentos a habitação, quando mencionamos estabelecimentos de hospedagem, o nosso pensamento remete-nos imediatamente para a prestação de serviços. Posto isto, não vemos qualquer incompatibilidade entre os usos habitacionais e a exploração do AL.

³⁴Cfr. Ac. TRP datado de 27.04.2017, proc. n.º 13721/16.7T8PRT.P1 (Ana Lucinda Cabral), disponível em www.dgsi.pt.

³⁵Veja-se o Regulamento do PDM de Lisboa disponível em: https://www.lisboa.pt/fileadmin/download_center/normativas/regulamentos/urbanismo/Regulamento_PD M.pdf

4. Contenção do alojamento local na última alteração legislativa

O legislador tem sido obrigado a adaptar o conceito de AL, de forma a acompanhar a respetiva evolução do turismo, bem como a mudança de perfil do turista, o “utilizador destas unidades de alojamento também é diversificado”³⁶. Os utilizadores passam por jovens aventureiros, sem grandes capacidades económicas, que não se importam de partilhar quartos com outros turistas, como acontece nos *hostels* e quartos; famílias que procuram uma relação próxima com os cidadãos das cidades que visitam, ocupando os apartamentos; ou até mesmo pessoas mais velhas que querem fugir à sua rotina, que apresentam maior capacidade económica recorrendo à modalidade de moradias.

É no novo regime legislativo no qual se prevê o AL como uma figura oficialmente distinta dos empreendimentos turísticos e com o devido relevo jurídico. O crescimento do AL entre 2015 e 2018 levou os proprietários a olharem para o AL como uma fonte mais rentável, comparativamente a contratos de arrendamento de longa duração, optando por denunciar previamente os respetivos contratos e proceder às obras necessárias para a prática da respetiva atividade³⁷.

Assim, foi inevitável o impacto que estas opções tiveram nas famílias portuguesas que viviam nos centros históricos³⁸, quer no que diz respeito ao valor das rendas, quer à própria circulação de turistas nas suas zonas de habitação. Esta tendência levantou vários problemas, alertando-se para a necessidade de uma maior regulação, devido à diminuição significativa de população residente de longa duração nos centros históricos.

Este impacto foi internacional, pelo que várias cidades em todo o mundo foram adotando políticas, de forma a combater este flagelo do destino turístico dos centros históricos, em detrimento do arrendamento de longa duração. Em Berlim determinou-se a

³⁶Cfr. Rodrigues de Almeida, A. (setembro de 2017). A atividade de exploração de estabelecimento de alojamento local. *Revista Eletrónica de Direito cit.*, pág.6.

³⁷Encontra-se referido na imprensa que os arrendamentos a turistas tinham aumentado acerca de 65% quando confrontados os números de 2016 com os 2015: [2016: Alojamento local em Portugal cresceu 65% - Diário Imobiliário \(diarioimobiliario.pt\)](https://diarioimobiliario.pt/2016-alojamento-local-em-portugal-cresceu-65%/).

³⁸O Diário de Notícias afirma que em 2018 as rendas em Lisboa subiram cerca de 36% comparativamente a 2011, apesar de o no Porto os valores serem mais baixos, a tendência era a mesma: <https://www.dn.pt/dinheiro/rendas-precarias-maioria-dos-contratos-ja-sao-de-apenas-um-ano-9279015.html>.

impossibilidade de arrendar mais de 50%³⁹ dos apartamentos ou moradias a turistas através de plataformas eletrónicas. Londres limitou temporalmente (90 dias) o arrendamento a turistas⁴⁰, assim como Nova York⁴¹ que colocou uma imposição, temporal, de 30 dias consecutivos de arredamento a turistas.

Foi em 2018⁴² que o legislador recorreu, perante este crescimento, a vários mecanismos de contenção do AL, tentando combater o constante aumento das rendas, que se tornaram insuportáveis para muitas famílias, obrigando-as a deslocaram-se para os arredores dos centros históricos.

Um das alterações significativas foi precisamente o procedimento de comunicação prévia com prazo, ao invés da mera comunicação como acontecia previamente a 2018, suscitando vários litígios não só urbanísticos, como civilísticos. Reiteramos, por isso, o que temos vindo a afirmar: os usos habitacionais e/ou serviços não são impedimento para a respetiva instalação do alojamento local.

O RJEEAL também deixou a sua marca conflituosa com o alojamento local no art.15º-A do diploma

1 - Com o objetivo de preservar a realidade social dos bairros e lugares, a câmara municipal territorialmente competente, pode aprovar por regulamento e com deliberação fundamentada, a existência de áreas de contenção, por freguesia, no todo ou em parte, para instalação de novo alojamento local, podendo impor limites relativos ao número de estabelecimentos de alojamento local nesse território, que podem ter em conta limites percentuais em proporção dos imóveis disponíveis para habitação.

2 - As áreas de contenção identificadas por cada município são comunicadas ao Turismo de Portugal, I. P., que introduz referência à limitação de novos registos nestas áreas no Balcão Único Eletrónico.(...)

³⁹ A preocupação alemã em beneficiar o arrendamento de local duração encontra-se presente na lei *Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz - ZwVbG) Vom 29. November 2013*, consultável em: [VIS Berlin - ZwVbG | Landesnorm Berlin | Gesamtausgabe | Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum \(Zweckentfremdungsverbot-Gesetz - ZwVbG\) ... | gültig ab: 12.12.2013.](#)

⁴⁰ Arcaute, E., Batty, M., & Shabrina, Z. (30 de Maio de 2019). Airbnb's disruption of the housing structure in London.

⁴¹ Ver mais informações sobre os requisitos exigidos em Nova York, em: <https://www.airbnb.pt/help/article/868/nova-iorque-ny>

⁴² É na Lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro que o legislador demonstrou a sua necessidade de conter a figura do Alojamento Local, procurando reter a sua massificação nos centros urbanos das grandes cidades portuguesas, como Porto e Lisboa.

Estas áreas de contenção normalmente são destinadas à realidade dos bairros e lugares do município. Nesta área o legislador limitou o número de registos dos alojamentos locais, suscitando vários problemas pela falta de precisão. Por um lado, impede a livre iniciativa económica dos particulares, por outro, não tem garantias de que estes destinarão os respetivos edifícios ou frações a arrendamento de curta ou longa duração.

Noutra ótica, o ajuste destas áreas veio evitar uma intromissão massiva do AL nas cidades, evitando que os edifícios se destinem a atividades unicamente turísticas. Desta feita o legislador consegue permitir que as câmaras detenham algum controlo sobre a gestão de solo urbano, se bem que não conseguem impedir que os particulares disponham livremente dos seus imóveis, podendo destiná-los, igualmente, a esses mesmos fins turísticos. A criação destas áreas de contenção foi mais um mecanismo através do qual o legislador tentou controlar o crescimento fulminante do AL nas áreas urbanas, e moldar a forma como este se organiza no território.

Capítulo II: O Alojamento Local enquanto impulsionador da Reabilitação Urbana – para fins turísticos

1. A Reabilitação Urbana e o Alojamento Local

1.1. O impacto positivo do AL na RU

Com a procura do AL os turistas visam ter uma experiência única e tradicional, perto dos cidadãos residentes, afastando-se, por isso, das grandes áreas hoteleiras, por sua vez, também distantes dos centros históricos. O AL pode instalar-se em edifícios ou fração autónoma, como uma atividade económica lucrativa, através da celebração de contratos de prestação de serviços. Os proprietários tendem a preferir a prática desta atividade ao invés de contratos de arrendamento de longa duração, contribuindo, com o seu financiamento, para a dinamização dos centros urbanos.

Os proprietários ao apostar nesta ocupação acabam por reabilitar prédios abandonados nos centros históricos, restaurando as características arquitetónicas perdidas no tempo e dar vida aos centros urbanos, contribuindo de forma direta para a reabilitação urbana⁴³ da cidade. Este financiamento privado é uma das formas que os municípios têm de conseguir reabilitar a cidade, sem ter que manusear dinheiros públicos⁴⁴.

Além da reabilitação urbana das cidades, o nosso ordenamento turístico prevê ainda outra fonte de rendimento a tributação da taxa turística⁴⁵. A receita obtida pelos municípios através desta tributação é também destinada à reabilitação urbana.

⁴³Cfr. al. j) do art.2º do RJRU: “reabilitação urbana: define-se na forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizada através da realização de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva de construção, reconstrução ou ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios”.

⁴⁴Um exemplo deste investimento privado é a reconversão do antigo edifício do jornal “O Comércio do Porto”, na Avenida dos Aliados na cidade do Porto, atualmente está a ser comercializado pela Predibisa, consultora imobiliária especializada no norte do país, trata-se do Edifício 107 que se encontra atualmente destinado a habitação de luxo para pessoas de classe alta.

⁴⁵A taxa turística é cobrada a todos os hóspedes que ficam alojados em empreendimentos turísticos ou alojamento local, de forma a que o município possa arrecadar fundos para investir em infraestruturas da cidade. Na cidade do Porto, a taxa turística encontra-se estatuída pelo Regulamento n.º 547/2020, estando o valor atualmente nos 2€ por estadia em empreendimento turístico ou alojamento local (art.2º). No município de Lisboa no Aviso n.º 19334-A/2018 que no n.º 3 do art.91º-B impõe o pagamento igual a 2€ por dormida.

Não só dos edifícios, mas também da preservação do centro históricos, de parques urbanos que as cidades possuam e ainda pequenos negócios que se queiram instalar no centro da cidade. Assim, a procura e desenvolvimento do AL traz consequências certamente positivas para os centros urbanos, tais como a amplificação de ofertas de emprego e, o aumento da qualidade de vida para os respetivos habitantes que usufruem diretamente do investimento realizado nas suas cidades.

É necessário, ainda assim, lembrar que este tipo de políticas deve ter sempre como base de intervenção o que se encontra estipulado no PDM, cumprindo com os usos que estão inicialmente pensados para as várias zonas da cidade. Logo, independentemente de ser um financiamento privado ou público, os projetos previstos nos planos não devem deixar de ser cumpridos, em prol da organização e gestão urbanística, também estes relevantes para a coesão e uniformização das atividades e serviços.

1.2. O impacto negativo do AL na RU

O AL não traz consigo apenas consequências positivas, há também efeitos negativos, apesar de não serem tão vastos. Aliás, estas repercussões são muitas vezes utilizadas como arremesso político, com vista a desincentivar a exploração desta atividade. O maior impacto é sentido, pelos residentes habituais, especialmente, os arrendatários que têm assistido à denúncia antecipada dos contratos de arrendamento, cujos proprietários mostram preferência por explorar esta atividade nos respetivos imóveis, resultando numa quebra da habitação de longa duração nos centros urbanos, obrigando os cidadãos residentes a deslocarem-se para os arredores da cidade.

Neste sentido, e na consequência do que já foi dito, o aumento das rendas foi resultado do crescimento do AL, provocando uma subida, nunca antes vista, dos respetivos preços. Os agregados familiares mais jovens, bem como famílias com poucos rendimentos encontraram-se num situação débil, levando à gentrificação das mesmas para os arredores das cidades. Outro grupo também afetado com a subida das rendas foi os estudantes universitários, que para encontrar um quarto para arrendar perto do campus, deparando-se com rendas absurdamente elevadas e impraticáveis. Este efeito do AL dificultou o acesso à habitação nos centros históricos.

Com a COVID-19 estes aspetos foram agravados, passando a existir uma ausência de turistas nos centros históricos, bem como de cidadãos residentes. Assim, uma das soluções encontradas foi a reconversão do AL em habitação de longa duração e a refuncionalização do AL em residências universitárias e estruturas de residências para pessoas idosas. Temática que retomaremos mais adiante.

2. O impacto do turismo no Alojamento Local

2.1. Do ponto de vista da economia

O setor turístico (onde se inclui o AL) contribui para uma porção significativa do PIB⁴⁶, como fonte significativa de receita. O aumento de turistas nos centros urbano⁴⁷ provocou uma evolução notória das cidades, incrementando uma oferta de emprego nos comércios locais, originando pequenas e médias empresas que prosperaram devido ao turismo⁴⁸. Perante a importância deste setor, cabe aos municípios adaptarem as suas cidades aos vários setores da economia, como os transportes, lazer, conservação do património histórico, entre outros.

Esta procura incita à preservação e reabilitação dos edifícios, e à melhoria das várias infraestruturas da cidade, alcançando um equilíbrio e coesão entre os usos aprovencionados pelos municípios e a procura turística.

⁴⁶Em 2019, o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou 2,2% em volume (+2,6% em 2018) e 3,9% em termos nominais (+4,3% em 2018) tendo atingido 212,3 mil milhões de euros. INE. (2020). *Estatísticas do Turismo 2019*.

⁴⁷ Em 2019, estima-se que o número de chegadas a Portugal de turistas não residentes tenha atingido 24,6 milhões, correspondendo a um crescimento de 7,9% face ao ano anterior (+7,5% em 2018). Considerando a generalidade dos meios do alojamento turístico, em 2019 registaram-se 29,5 milhões de hóspedes e 77,8 milhões de dormidas, traduzindo-se em aumentos de 7,4% e 4,3%, respetivamente (+5,1% e +3,3%, pela mesma ordem, em 2018). O mercado interno assegurou 26,1 milhões de dormidas (33,6% do total) e registou um crescimento de 5,9% em 2019 (+6,0% em 2018). As dormidas dos mercados externos (66,4% do total) aumentaram 3,5% (+2,0% em 2018) e atingiram 51,7 milhões de dormidas. Fonte: INE (2020). *Estatísticas de Turismo 2019*.

⁴⁸Em agosto de 2019, a taxa de desemprego situou-se em 6,4%, valor inferior em 0,1 pontos percentuais (p.p.) ao do mês anterior, em 0,2 p.p. ao de três meses antes e em 0,6 p.p. ao do mesmo mês de 2018. Aquele valor representa uma revisão em alta de 0,2 p.p. da estimativa provisória divulgada há um mês. Comparando com o mês precedente, a população desempregada diminuiu 2,9 mil pessoas (0,9%) e a população empregada aumentou 17,3 mil pessoas (0,4%). Fonte: INE (2019) *A taxa de desemprego de agosto situou-se em 6,4% e a estimativa provisória de setembro em 6,6% - Setembro de 2019*.

No que diz respeito aos municípios, estes procuram incentivar o investimento, através de inúmeros projetos que permitem a entrada de capital privado e lograr com o facto de poder destinar parte do dinheiro público a outras necessidades da cidade.

2.2. Do ponto de vista sociocultural

Do ponto de vista impactos socioculturais, do AL resultam mais efeitos negativos do que positivos, contrariamente ao impacto económico. Encetando pelos positivos, estes são evidentes, pois o turismo traz consigo uma maior igualdade entre géneros⁴⁹, modificando as práticas da vida tradicional e padrões de consumo. Um outro aspeto relaciona-se com a criação de um maior número de atividades económicas, encorajando a diversidade de trabalhos e consequentes ofertas⁵⁰.

Mas nem tudo é tão positivo, começando pelo facto de as atividades turísticas trazerem consigo hostilidade entre os habitantes e os estrangeiros, na medida em que a constante presença de turistas nas cidades traz problemas na vivência comum entre estes e os cidadãos habituais. Provocando assim a gentrificação, ou seja, um afastamento dos cidadãos dos respetivos centros, em que os habitantes acabam por procurar zonas mais sossegadas e sem tanto movimento. Associado ao turismo também pode estar o crime, facilitando a circulação de pessoas e uma maior propensão à prática de atos ilícitos.

2.3. Do ponto de vista de uma construção sustentável

A preocupação ambiental é um aspeto que os municípios têm que ter em consideração, por exemplo, na recuperação dos edifícios, pois a reabilitação está associada à necessidade de garantir a segurança das infraestruturas e dos cidadãos. Há, por isso, que enquadrar o turismo num âmbito de maior sustentabilidade ambiental, nomeadamente incentivar a colocação de painéis solares fotovoltaicos. A Estratégia Turismo 2027 foca-se precisamente na implementação de metas que visem “assegurar que mais de 90% das

⁴⁹É no setor turístico que a diferença salarial não é tão alta, no qual as mulheres assumem cargos de chefia.

⁵⁰O caso dos *Tuk-Tuks* foram um exemplo de como o aumento de turismo levou à criação de emprego e de novas atividades económicas. Este serviço trata-se de um transporte, mais pequeno que o carro tradicional, que circula em sítios que normalmente os carros não conseguem circular, permitindo que os turistas conheçam a cidade de forma mais profunda e diferente.

empresas do turismo adotam medidas de utilização eficiente de energia e da água e desenvolvem ações de gestão ambiental dos resíduos.”⁵¹

O turismo também provoca um constante congestionamento pedonal e dos transportes, além do lixo nas ruas, aspetos que se encontram intimamente ligados à consciência ambiental dos municípios. Este aspeto deve também ser orçamentado de acordo com as necessidades de cada cidade, de forma a que sejam minorados, demonstrando uma preocupação com o bem-estar de todos.

3. O caso da Cidade do Porto

A cidade do Porto com o seu crescimento em áreas como a financeira, cultural e administrativa passou a ser ilustrativa do Norte do país. É uma cidade caracterizada pela afabilidade e personalidade entusiasta dos seus habitantes. Além disso, apresenta um enorme património cultural e paisagístico sobre o Rio Douro, inclusive o Centro Histórico foi classificado como Património Mundial pela Unesco, desde 1996.

A cidade do Porto tem enfrentado vários problemas no que respeita à necessidade de reabilitar parte do tecido urbano, tendo como objetivo a criação de mais oportunidades de fixação da população jovem, bem como novas empresas.

A regulamentação a partir da crescente exigência dos hóspedes permitiu ao conceito de AL registar uma evolução notável nestes últimos anos, conduzindo à estabilidade económica, social e jurídica necessárias para que houvesse maior investimento neste setor.

A cidade do Porto não foi indiferente ao capital oriundo do turismo. Foi esta busca que elevou a urbe a ser tida, globalmente, como sendo uma cidade cosmopolita, dinâmica e cultural, projetando uma imagem de atração turística que conserva, preserva e constrói património cultural. Além disso, a reabilitação urbana da cidade do Porto foi totalmente modificada, desde edifícios abandonados que se reergueram como *hostels*, quartos e

⁵¹ Turismo de Portugal. (setembro de 2017). *Turismo de Portugal*. Obtido de Estratégia Turismo 2021: <https://www.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/estrategia/estrategia-turismo-2027.pdf>

apartamentos de alojamento local⁵², contagiando pequenos espaços que surgiram como cafés, bares e lojas, preservando as fachadas tradicionais. Contudo, não podemos ignorar a sobrepopulação de espaços de convívio com turistas, bem como os efeitos no mercado imobiliário - que assistiu a uma subida de rendas e uma diminuição significativa na oferta de contratos de longa duração.

O impacto do turismo na cidade do Porto é de tal forma notório que entidades internacionais já a consideraram como o melhor destino europeu, em 2014⁵³ e 2017⁵⁴. Tais distinções vieram realçar tudo o que temos vindo a dizer sobre esta cidade e a visibilidade internacional que tem vindo a assumir. Estas nomeações foram rampa de lançamento da cidade para o investimento estrangeiro.

Analisemos de forma mais minuciosa estes aspetos. Por exemplo, a evolução do número de unidades de alojamento local existentes entre 2014 e 2015 foi muito significativa. Em 2014, registaram-se 9.734 unidades, passando para 22.171 em 2015, ou seja, mais 12.437 estabelecimentos (+128%)⁵⁵. Só no ano de 2019 o RNAL assinalou, apenas no Norte, 2.699,00 novos registos. Estes números encontravam-se em ascendência até à pandemia da COVID-19.

O ano de 2020, veio revelar-se um ano em que houve um travão a este crescimento, paralisando a reabilitação urbana e resultando no abandono dos edifícios. A solução face a esta queda abrupta passa por o município do Porto subarrendar os imóveis por preços acessíveis, convertendo em arrendamento para longa duração.

O Porto contara com cerca de 1000 imóveis convertidos até 2022. Aliás, o programa “Porto Com Sentido” passou a ser o conjunto de medidas de adaptação à nova realidade que vivemos. Esta fixação da renda significa que o município vai conseguir estipular valores abaixo dos praticados, nos últimos anos, no mercado de arrendamento. A este

⁵²O programa “Porto com Sentido” é um exemplo de várias intervenções de reabilitação urbana que ocorreram ou estão a decorrer na cidade, quer no centro histórico, como junto da estação de Campanhã e ainda Corujeira, todas estas intervenções visam atrair oportunidades para dinamizar o seu tecido económico, social e cultural.

⁵³<https://www.europeanbestdestinations.com/top/europe-best-destinations-2014/>

⁵⁴<https://www.europeanbestdestinations.com/best-of-europe/european-best-destinations-2017/>.

⁵⁵ Turismo de Portugal. (s.d.). *Alojamento local em Portugal 2013 e 2014*, consultável em <https://travelbi.turismodeportugal.pt/pt-pt/Documents/Alojamento/Alojamento%20Local/alojamento-local-em-portugal-2013-14.pdf>.

programa, acresce a vantagem de fixação de população residente e atração de cidadãos que não encontram outras soluções mais vantajosas na cidade.

Capítulo III: A COVID-19 e a refuncionalização dos edifícios

O ano de 2020 surpreendeu o mundo com a pandemia⁵⁶ provocada pelo vírus SARS-CoV-2, uma estirpe desconhecida⁵⁷, inicialmente, pelas autoridades médicas. Trata-se de um vírus que se propaga pelo ar, cujos sintomas se assemelham a uma pneumonia grave⁵⁸.

Apesar de o AL surgir em Portugal de forma natural, o eclodir da pandemia reprimiu o seu crescimento, uma vez que a declaração de estado de emergência⁵⁹ restringiu a circulação de pessoas dentro e fora de Portugal. Ora, como um país em que o crescimento do PIB depende, maioritariamente, do setor turístico, o fecho das fronteiras provocou uma queda superior a 50% no setor⁶⁰. Esta é uma realidade da qual não há memória, em que os municípios e particulares começaram a procurar outras alternativas, para fazer frente à escassez turística.

1. Adequação das Políticas de habitação aos efeitos da pandemia

A COVID-19

veio alterar a forma como os órgãos políticos observam o alojamento turístico. A lei n.º 4-C/2020 de 6 de abril⁶¹ veio estabelecer uma nova forma de atuação perante a crise habitacional, mediante a qual pretendem apoiar os arrendatários e tutelar os rendimentos dos respetivos senhorios. Assim, numa tentativa de aumentar a acessibilidade à habitação, entendida no sentido amplo, o Governo decidiu implementar várias políticas de apoio ao turismo.

⁵⁶A OMS declarou pandemia mundial no dia 11 de março de 2020

⁵⁷A SARS-COV-2 pertence à família do vírus denominado por Coronavírus, tratando-se de uma estirpe nova até meados de 2020, e já em 2021 falamos em novas estirpes que se foram desenvolvendo pelo mundo, conforme os habitats em que o vírus se encontra.

⁵⁸Em fevereiro de 2020, antes de Portugal declarar estado de emergência, o epicentro da pandemia já registava na China cerca de 60 mil casos de infeção confirmados e mais de 1360 mortes confirmadas só na China continental. Cfr. Silva, C. C. (13 de fevereiro de 2020). Coronavírus: mais de 15 mil infetados e 254 mortos num dia. Público, consultável em <https://www.publico.pt/2020/02/13/ciencia/noticia/novo-coronavirus-ja-matou-1300-pessoas-china-1903939>

⁵⁹Decreto do Presidente da República n.º14-A/2020 de 18 de março, consultável em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/130399862/details/maximized>

⁶⁰Já as regiões tradicionalmente mais procuradas pelos turistas no verão e com maior procura pelos mercados internacionais, registaram este ano, quebras nas operações: Lisboa (-32%), Porto (-23%) e Algarve (-15%). Cfr. Turismo de Portugal. (s.d.). Alojamento local em Portugal 2013 e 2014 . Obtido de <https://travelbi.turismodeportugal.pt/pt-pt/Documents/Alojamento/Alojamento%20Local/alojamento-local-em-portugal-2013-14.pdf>

⁶¹Consultável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/131193441/details/maximized>

1.1. Regime excecional para situações de mora no pagamento da renda devida nos termos dos contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional

O regime consagrado na Lei 4-C/2020 de 6 de Abril é aplicável às rendas que se vençam a partir do dia 1 de Abril de 2020 e tem como objectivo garantir estabilidade às famílias e aos agentes económicos durante a conjuntura excecional a que assistimos⁶². Além do arrendamento urbano, este regime é, ainda, aplicável a outras formas contratuais de exploração de imóveis, previstas na lei.

Esta lei inclui na moratória⁶³ os contratos de arrendamento urbano – para fins habitacionais e não habitacionais. Neste últimos, estão incluídas as atividades suspensas ao abrigo do Decreto n.º2/2020 de 31 de março⁶⁴ previstas no Anexo II, no n.º33 e 34, bem como todos os estabelecimentos turísticos – exceto parques de campismo – bem como aqueles que prestam serviços de restauração e bebidas no próprio estabelecimento exclusivamente para os respetivos hóspedes e, por fim, os serviços que garantem alojamento estudantil⁶⁵.

A mora do arrendatário, com contrato de arrendamento sem fins habitacionais, passou a prever, de acordo com o art.9º desta lei n.º 4-C/2020⁶⁶, que o senhorio não possa resolver

⁶²A Lei n.º4-C/2020 sofreu várias alterações pela Lei 27-A/2020 de 24 de julho e ainda pelo Decreto-Lei n.º106 de 30 de dezembro que alterou o art.3º da Lei n.º4-C/2020 para a seguinte redação: “1 - No caso de arrendamentos habitacionais, a presente lei é aplicável quando se verifique: a) Uma quebra superior a 20 % dos rendimentos do agregado familiar do arrendatário face aos rendimentos do mês de fevereiro de 2020, do mês anterior, ou do período homólogo do ano anterior; e b) A taxa de esforço do agregado familiar do arrendatário, calculada como percentagem dos rendimentos de todos os membros daquele agregado destinada ao pagamento da renda, seja ou se torne superior a 35 %; ou c) (Revogada.) d) (Revogada.) 2 - A demonstração da quebra de rendimentos é efetuada nos termos de portaria a aprovar pelo membro do Governo responsável pela área da habitação. 3 - Os beneficiários do apoio previsto no artigo 5.º devem remeter, trimestralmente, informação atualizada que comprove a quebra de rendimentos.”

⁶³A moratória permite diferir o pagamento das rendas durante os meses em que vigore o estado de emergência e no primeiro mês subsequente, e efetuar o seu pagamento em 12 prestações mensais, juntamente com a renda/remuneração vincenda nesses meses, em plano prestacional a definir pelo senhorio uma vez cessado o estado de emergência.

⁶⁴Ou suspensas por determinação legislativa ou administrativa, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual, ou ao abrigo da Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, na sua redação atual, da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, ou de outras disposições destinadas à execução do estado de emergência.

⁶⁵Art.9º do Decreto-Lei n.º2-A/2020.

⁶⁶Alterado pelo art.2º da Lei 17/2020 de 29 de maio: “A falta de pagamento das rendas que se vençam nos meses em que vigore o estado de emergência e no primeiro mês subsequente, bem como, no caso de estabelecimentos e instalações que permaneçam encerrados ao abrigo de disposição legal ou medida administrativa aprovada no âmbito da pandemia da doença COVID-19 que determine o encerramento de instalações ou suspensão de atividades, nos meses em que esta vigorar e no mês subsequente, e até 1 de

o contrato por falta de pagamento das rendas vencidas, nos meses em que vigore o estado de emergência e no primeiro mês subsequente.

Ou seja, o arrendatário passa a ter o direito de prorrogar o pagamento das rendas, não necessitando do acordo do senhorio ou proprietários para ter acesso a esse mesmo direito. Além disso, o deferimento do adiamento do pagamento das rendas não pode constituir fundamento de resolução, denúncia ou outra forma de extinção de contratos por parte do senhorio, nem este pode obrigar o arrendatário a desocupar o imóvel, não sendo exigível o pagamento de quaisquer outras penalidades⁶⁷ que tenham por base a mora no pagamento de rendas.

No nosso entender, esta lei veio ter implicações diretas no apoio ao turismo, setor, desde, março de 2020, não pratica a sua atividade de forma contínua e ininterrupta. No caso dos estabelecimentos de alojamento local o número de dormidas decresceu 58,2% e as de turismo no espaço rural e de habitação recuaram 24,6%. Em *hostels*, registaram uma diminuição de 67,1% em outubro, representando 17,7% das dormidas em alojamento local e 2,8% do total de dormidas nos estabelecimentos de alojamento turístico⁶⁸.

Esta medida, bem como as alterações legislativas posteriores tiveram como único intuito evitar o encerramento do alojamento local. Assim, a Lei n.º 2/2020 de 31 de março prevê no seu art.168º que o IHRU seja responsável pela distribuição do capital recebido para fazer o financiamento da atividade, bem como a reabilitação do parque habitacional. Por sua vez, a Lei n.º 27-A/2020 de 24 de julho fez um aditamento, em que no art.168-A está expressamente descrito o procedimento da concessão destes créditos, por parte do Instituto aos arrendatários. O respetivo pedido de crédito deve ser acompanhado de certificado comprovativo de que os rendimentos auferidos se enquadram efetivamente nos montantes estipulados na lei, de forma a comprovar a necessidade da respetiva concessão da moratória.

setembro de 2020, nos termos do artigo anterior, não pode ser invocada como fundamento de resolução, denúncia ou outra forma de extinção de contratos, nem como fundamento de obrigação de desocupação de imóveis.”

⁶⁷Isto é, 20% de acréscimo do valor da renda a título de penalidade, ou juros de mora, se outra coisa estiver convencionada pelas partes.

⁶⁸INE. (17 de dezembro de 2020). Informação à comunicação social. Atividade turística volta a intensificar reduções em Outubro-Algarve manteve aumento nas dormidas de residentes, p. 1.

1.2. Programa de Estabilização Económica e Social

O Programa de Estabilização Económica e Social foi aprovado pela Resolução de Ministros n.º 41/2020 de 06 de junho⁶⁹, em que ultrapassada a fase mais crítica da emergência surgiu a necessidade de definir um quadro de intervenções que garantam uma progressiva estabilização nos planos económico e social, sem descurar a vertente sanitária. Este plano centra-se em vários aspetos, como a manutenção do emprego, com a retoma progressiva da atividade, o apoio ao rendimento das pessoas, apoio às empresas e por fim, uma matriz institucional.

1.2.1. Reconversão do Alojamento Local

Com o regresso paulatino da atividade económica foi urgente a criação de mecanismos de apoio em todas as dimensões económicas⁷⁰, o turismo - como o mais afetado- não pode deixar de estar incluído nesta reabertura. É neste programa que o governo implementa a reconversão do Alojamento Local, em área destinada à Habitação.

⁶⁹Consultável em: <https://dre.pt/home/-/dre/135391594/details/maximized>:

“3.3.2.– Habitação- Reconversão de Alojamento Local

Vive-se hoje em Portugal uma crise habitacional que se traduz no alastrar da dificuldade de acesso à habitação a segmentos da população com rendimentos intermédios, que até recentemente conseguiam encontrar no mercado habitação a custos compatíveis face aos seus rendimentos. Para dar resposta a este problema, a Nova Geração de Políticas de Habitação definiu como objetivo criar um parque habitacional de oferta pública de arrendamento a custos acessíveis.

Tendo em conta a urgência de respostas por parte das famílias, o facto de esta dificuldade de acesso à habitação ser mais premente nas áreas com maior atratividade turística, e as dificuldades por que está a passar atualmente a atividade de alojamento local, da qual parte significativa ocupa espaços habitacionais, considera-se que podem estar reunidas as condições para aumentar a oferta pública de habitação a custos acessíveis por via da reconversão destes espaços para o arrendamento habitacional.

Neste contexto, considera-se que um programa de reconversão do alojamento local para arrendamento acessível, complementar à mobilização do património público, é uma solução eficaz e rápida face à urgência de resposta à crise habitacional, com o benefício adicional de aumentar as opções disponíveis aos proprietários de alojamento local que se encontrem em dificuldade.

Este programa pode ser concretizado através do apoio a programas municipais de arrendamento para subarrendamento a preços acessíveis, comparticipando a 50 % a diferença entre a renda paga e a renda recebida, à qual acresce a verba não coletada por via da isenção de tributação em sede de IRS/IRC concedida pelo Programa de Arrendamento Acessível. Estima-se que o investimento necessário para a comparticipação seja de 4,5 M(euro)/ano, ao qual acresce um benefício fiscal de cerca de 12,9 M(euro).

Montante: 4,5 M(euro)/ano (+ benefício fiscal de 12,9 M(euro)/ano)

Financiamento: OE

Responsáveis: MIH/CMs”

⁷⁰Este programa prevê a criação de apoio ao turismo nacional através da Programação Cultural em Rede que pretende a criação de eventos relacionados com a cultura, patrimónios e bens culturais, de forma a transmitir uma imagem das regiões ao nível intermunicipal ou regional. Além deste, há o Programa de Retoma da Operação Aérea do Turismo de Portugal que prevê o desenvolvimento das rotas aéreas de interesse turístico para Portugal, com um reforço de 20M de euros.

Tendo como fim último, dar execução à estratégia económica associada ao arrendamento acessível, esta reconversão surge como resposta à crise habitacional anterior a pandemia e que, agora, em face dos efeitos devastadores da mesma sobre o mercado de AL, se revela de uma utilidade e oportunidade imperativas. Assim, observa-se que estão reunidas as condições para reconverter esses espaços em habitação, criando oferta pública e simultaneamente aumentar as opções disponíveis aos proprietários.

1.2.1.1. Autorização de utilização para fins habitacionais

Para contextualizarmos esta necessidade premente de criar habitação de longa duração em centros urbanos é necessário retroceder a 2017. A ARHESP afirma que 60% dos AL foram criados para habitação devoluta, o que significa que, por defeito, cerca de 8.000,00 famílias perderam a casa devido ao AL. Este número não parou de aumentar até ao ano de 2020.⁷¹

Assim, uma opção natural, para os edifícios com autorização de utilização para fins habitacionais, atendendo às condicionantes da pandemia da Covid-19, consiste em os proprietários que exploram AL na modalidade de moradia ou apartamento os convertam para arrendamento habitacional. Nas palavras de Federico Styliano Reis “estas edificações nunca deixam de ser habitações, os proprietários apenas terão de desencadear os procedimentos necessários para o cancelamento do registo do Alojamento Local, o que irá permitir celebrar um contrato de arrendamento ou, em alternativa, uma escritura de compra e venda.”⁷²

Parece-nos evidente esta facilidade de conversão em arrendamento, uma vez que há possibilidade de poder ser subarrendado pelo município ao abrigo do programa de Arrendamento Acessível. Em que a renda acordada entre o senhorio e o arrendatário e efetivamente contratada para cada alojamento em concreto terá de ser inferior a 80% do VRA, auxiliando quer o arrendatário quer senhorios no pagamento, promovendo simultaneamente a habitação de longa duração⁷³.

⁷¹ Morar em Lisboa - por uma nova política de habitação para uma cidade de todos. (Julho de 2019). *Parecer sobre o regulamento municipal do alojamento local*.

⁷² Reis, F. S. (Julho/Setembro de 2020). *Questões Atuais de Direito Local n.º27. Impactos legais e regulamentares da reconversão do alojamento local em habitação no cenário pós-pandemia*, p.5.

⁷³ DL 68/2009 de 22 de maio de 2019.

1.2.1.2. Autorização de Utilização de serviços

Em todo o caso, se o proprietário detém uma de autorização para serviços, terá que proceder a uma alteração para poder arrendar o imóvel, são estes os casos que apresentam mais desafios. As edificações que estavam destinadas a AL e que têm autorizações de utilização para serviços podem converter-se em ERPI (Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas) ou residências universitárias, uma vez que se enquadram na respetiva autorização de utilização.

Contudo, é necessário salvaguardar a possibilidade de esta autorização ser anterior à legislação que impõe os requisitos necessários ao exercício destas atividades. Pois, caso seja anterior, há a possibilidade de os PDM preverem usos habitacionais para residências universitárias, com é o caso do PDM de Lisboa⁷⁴.

a) Residências universitárias, uma solução viável?

O que tem vindo a ser ponderado para o AL é o facto de esses imóveis que têm um título de utilização de serviços poderem servir uma utilidade de grande interesse público, nomeadamente residências universitárias. É necessário distinguir, aqui, a exploração da atividade da autorização de utilização do edifício. As residências universitárias como constata a ilustre professora Fernanda Paula Oliveira “têm vindo a assumir modelos muito variados: tanto podem ser constituídas por quartos servidos por espaços comuns; (...) como podem ser constituídas por pequenos *studios* (...)”.⁷⁵

O nosso ordenamento jurídico regula deficientemente esta atividade no Decreto-Lei n.º 46834 de 11 de janeiro de 1966, uma vez que define as residências no nº3 do art.6º como “estabelecimentos destinados especificamente a alojamento de estudantes”. Deprendemos, portanto, como a autora que a “referência a alojamento parece apontar no

⁷⁴Deliberação n.º23/AML/2020 publicada no 4º Suplemento ao Boletim Municipal n.º1355 da Câmara Municipal de Lisboa (6 de fevereiro de 2020): “A Declaração Fundamentada de Carência Habitacional habilita o Município, nos termos do n.º 6 do artigo 22.º da Lei de Bases da Habitação, a recorrer aos seguintes instrumentos: a) Reforço das áreas destinadas a uso habitacional nos PDM ou outros planos territoriais; b) Condicionamento das operações urbanísticas privadas ao cumprimento das metas habitacionais municipais definidas na Carta Municipal de Habitação para habitação permanente e a custos controlados; c) Exercício do direito de preferência, nos termos da presente lei e demais legislação aplicável. Com a declaração de carência habitacional aprovada o Município tem ainda prioridade no acesso a financiamento público destinado à habitação, reabilitação urbana e integração de comunidades desfavorecidas, nos termos do n.º 7 do artigo 22.º da Lei de Bases da Habitação”

⁷⁵Oliveira, F. P. (2020). Parecer Jurídico. *Residências Universitárias- Leiria*, p.2.

sentido de que, o que aqui está em causa é o uso habitacional (o que é, inclusive, indicado que pela própria designação *-residência-* quer pelo fim a que se destina – *alojamento*)”.

Há um afastamento da ideia de atividade económica, como encontramos aquando do AL, contudo esta interpretação deve ser afastada, tal como defendido pela autora, uma vez que também é o entendimento da Lei de Bases da Habitação no seu n.º3 do art.45^{o76}.

Esta lei faz uma interpretação extensiva, englobando na fiscalização da Administração Pública residências universitárias e o subarrendamento de quartos a estudantes. Este diploma regula exclusivamente as residências universitárias num âmbito habitacional, e como neste, também encontramos o mesmo sentido na Lei n.º 36/2018, de 24 de julho, que prevê um plano de requalificação e de construção de residências de estudantes.

Apesar de todas estas leis mencionarem as residências, não encontramos qualquer definição concreta da atividade das residências universitárias, nem as regras a que devem estar submetidas. Fernanda Paula Oliveira atenta ainda que “a *atividade* (de exploração) de *residências universitárias privadas* não é objeto de regulamentação específica, pelo que se pode concluir ser esta uma atividade livre, não sujeita, por isso, como outras atividades económicas reguladas (...) a qualquer controlo ou tramitação administrativas”⁷⁷. Outro aspeto é que não há qualquer alusão às modalidades de residências universitárias privadas.

Posto isto, parece-nos plausível que as mesmas além de necessitarem de um regime específico, teriam que ser qualificadas especificamente, de forma a que a autorização de utilização pudesse coadunar os usos ao respetivo edifício, e consequente atividade. Assim, tal autorização de utilização deveria ter fins como serviços ou habitação e por sua vez aferidas nos respetivos planos municipais e regulamentos urbanísticos.

É evidente a dificuldade de conduzir esta atividade a usos tradicionais, entendemos que aqui seria redutor destinar as residências a um só uso. O Regulamento PDM de Lisboa atualmente abrange as residências universitárias numa autorização de utilização para fins

⁷⁶Lei n.º 83/2019 de 03 de setembro, consultável em [Lei 83/2019, 2019-09-03 - DRE](#)

⁷⁷Oliveira, F. P. (2020). Parecer Jurídico. *Residências Universitárias- Leiria*, p.5.

habitacionais⁷⁸. Contrariamente ao Município do Porto que não faz qualquer opção legislativa neste sentido⁷⁹. Ora, a opção lisboeta não nos parece a mais viável, pois este enquadramento é difícil, pois funciona na ótica do serviço, apesar das suas regras enquanto atividade económica não se enquadrarem legalmente.

No nosso entender importa apenas que o alvará apresente fins quer de serviços ou habitação e que seja válido, pelo que é uma opção viável para os proprietários, dependendo da respetiva modalidade de AL. Pois, é preciso atender em específico as situações como a modalidade do *hostel* e dos quartos, que não podem pertencer, naturalmente, ao conjunto de refuncionalização em residências universitárias.

Indo especificamente à modalidade de quartos, esta só permite a utilização de alvará para fins habitacionais, não se podendo enquadrar, neste âmbito, das residências universitárias. Nesta linha de pensamento, podemos afirmar que a modalidade quartos de alojamento local seria, logicamente, destinada a arrendamento acessível, contrariamente aos estabelecimentos de hospedagem e moradias que já se enquadrariam melhor numa conversão para residências universitárias.

Ora, esta definição de residências universitárias como prestação de serviços não é uma postura consensual entre os municípios, contudo parece-nos que uma autorização de utilização para serviços seria a melhor opção. Salvaguardando as situações em que pode haver controlo prévio sobre as obras que possam vir a ser realizadas.

⁷⁸Ver n.º 2 do art.10º do Aviso n.º 17706-D/2019 – Regulamento Municipal do Alojamento Local de Lisboa.

⁷⁹O Município do Porto opta por na Resolução de Ministros n.º 19/2006 de 03 de fevereiro uma equiparação função da aplicação da alínea c) do n.º 1 do artigo 64º do Regulamento do Plano Diretor Municipal, equiparando a prestação deste serviço de alojamento às unidades hoteleiras que não cumprem as condições das alíneas a) e b) do mesmo artigo, apesar de entendermos esta norma dificilmente conseguimos ignorar o facto de esta não admitir expressamente as residências universitárias, ocultando a sua posição face a estas estruturas.

b) E no caso das Estruturas Residenciais para pessoas Idosas?

As ERPI de acordo com o n.º 1 do art.5º da Portaria 67/2021 de 21 de março destinam-se “à habitação de pessoas com 65 ou mais anos que, por razões familiares, dependência, isolamento, solidão ou insegurança, não podem permanecer na sua residência”. Este diploma restringe expressamente a habitação, ignorando que esta “habitação” é um serviço, misturando ambas as noções. Pois, entendemos que estamos perante a prestação de serviços, não só de alojamento, mas de outros serviços previstos exclusivamente no n.º 1 do art.8º do mesmo diploma⁸⁰.

Esta questão das ERPI levanta vários problemas, uma vez que a equiparação às residências universitárias não pode ser realizada de forma plena e completa. No caso das ERPI não podemos afirmar que habitação é temporária, tendencialmente a estadia dos idosos acaba por ser mais prolongada. Aqui, a interpretação realizada pelo PDM de Lisboa é a mesma, englobando tudo no uso habitacional, tal como as residências universitárias, contudo não podemos concordar com esta postura, pois as ERPI fornecem igualmente serviços, e cada vez mais extensos, para uma melhor qualidade de vida das pessoas idosas.

No nosso entender, o raciocínio aplicado às residências universitárias deve seguir a mesma lógica das estruturas residenciais para idosos. Aqui, estamos perante um contrato de prestação de serviços, celebrado entre um utente e a respetiva estrutura residencial para idosos. Da perspetiva publicista não vemos qualquer impedimento para que o alojamento local com uma autorização de utilização válida com fins para serviços, e que cumpra todos os requisitos necessários não possa ser reconvertido em ERPI.

O art.7º da respetiva Portaria determina que o alojamento fornecido pela ERPI pode assumir várias modalidades de alojamento - apartamentos e ou moradias; quartos; conjunto com o alojamento em quartos – compatíveis com o alojamento local. Todavia, é necessário ter em conta que, uma vez que este regime se encontra definido nos termos da lei, não pode ignorar os restantes requisitos inerentes à prática destes serviços.

⁸⁰Este artigo menciona serviços como: “Alimentação adequada às necessidades dos residentes, respeitando as prescrições médicas; Cuidados de higiene pessoal; Tratamento de roupa; Higiene dos espaços; Atividades de animação sociocultural, lúdico-recreativas e ocupacionais que visem contribuir para um clima de relacionamento saudável entre os residentes e para a estimulação e manutenção das suas capacidades físicas e psíquicas; Apoio no desempenho das atividades da vida diária; Cuidados de enfermagem, bem como o acesso a cuidados de saúde; Administração de fármacos, quando prescritos.”

Desta forma, parece-nos que a reconversão do AL é uma opção viável para os proprietários cujos imóveis foram afetados por este flagelo, contudo os proprietários têm apostado mais nos últimos meses em arrendamento acessível, uma vez que é uma opção mais fácil, rápida e igualmente rentável. Além disso, os programas destinados a esse propósito têm facilitado essa mesma conversão. Porém, esta vertente das residências e das ERPI também não deixa de ser um assunto atrativo para os proprietários, contudo há sempre a implicação de obras sujeitas a controlo prévio.

Conclusão

O alojamento local tem vindo a sofrer várias alterações legislativas, passando em 2014 a assumir-se como uma categoria autónoma e independente dos empreendimentos turísticos. Com a crescente procura turística, Portugal teve consequências diretas no crescimento e ocupação deste tipo de alojamento turístico, agravando a dificuldade de fixação de população residente nessas áreas tipicamente turísticas. Ora, é aqui que entra a preocupação política em gerir os vários interesses que estão abrangidos por esta atividade, quer privatísticos quer publicistas.

A nossa atenção, ao longo da tese focou-se na dimensão publicista e, de modo mais particular, na perspetiva urbanística.

Deste ponto de vista concluímos que o alojamento deve ser considerado como uma prestação de serviços, e não como habitação: trata-se de uma atividade económica que presta serviços de alojamento a turistas, a título remunerado e durante um curto período de tempo. A RJEEAL tem várias falhas e não resolve todos os problemas que esta atividade levanta e a sua aplicação suscita várias dúvidas.

Uma das mais relevantes prende-se com a autorização de utilização que o edifício destinado a AL deve ter. Da análise que efetuamos, concluímos que embora o AL seja uma atividade de prestação de serviços tanto se pode instalar em edifícios com autorização de utilização para fins de serviços como para habitação. Não entendemos que haja qualquer impedimento ou incongruência nesta mistura de usos, nem mesmo nas situações em que há um título de propriedade horizontal, pois a exploração do AL não é antónimo de uso habitacional. Aliás, esta diversidade é apoiada pelos municípios que procuram cada vez mais cidade contemporâneas e heterogéneas.

Além disso, denotamos que há uma interação natural entre o turismo e o seu impacto na reabilitação das cidades, não resultando apenas em efeitos negativos. Aliás, o AL é fonte de grande rendimento e investimento na cidade, tendo um impacto direto na sociedade e economia. A cidade do Porto não foi exceção e foi afetada por esta avalanche turística, usufruindo desse desenvolvimento, restaurando edifícios antigos e destinando-os ao respetivo alojamento turístico.

Era inevitável não falarmos da pandemia da COVID-19 quando falamos do crescimento do AL. Esta teve consequências naturalmente negativas para a circulação quer de turistas nacionais, quer estrangeiros, estagnando a exploração da atividade turística e, deste modo, afetando a atividade de AL. Não houve, assim, outra opção que não a de procurar outras alternativas para os edifícios abandonados pelo turismo. Foi nesta queda, em pleno estado de emergência, que surgiram políticas de apoio à habitação como a moratória para contratos sem fins habitacionais e a Reconversão do AL em residências universitárias ou ERPI.

A política de conversão do AL em arrendamento de longa duração foi, sem dúvida, uma das medidas com maior adesão dos proprietários, uma vez que o procedimento administrativo não implica quaisquer burocracias. No nosso entender, esta transição é natural, pois permite que os proprietários possam celebrar contratos de arrendamento ou mesmo de compra e venda.

Já não podemos dizer o mesmo, no que diz respeito à refuncionalização do AL em residências universitárias ou ERPI, uma vez que estas podem implicar operações urbanísticas sujeitas a licenciamento ou comunicação prévia com prazo. Além de que no caso das residências universitárias são enquadradas como habitação, em alguns municípios o que no nosso entender configura uma alteração da autorização de utilização para fins de serviços ou então com utilizações mistas, dando permissão a outros usos.

Em suma, e para terminar, a presente dissertação pretendeu tratar o AL estudo foca-se nesta problemática recente, numa tentativa de expor as várias soluções adotadas ao longo da pandemia no ano de 2020 e com repercussões no ano 2021. Todavia, não deixa de realizar o paralelo entre o auge do turismo nos anos 2018 e seguintes, passando inclusive pelos mecanismos repressivos utilizados pelo legislador, de forma abrandar os seu crescimento. Esta dissertação trata-se de uma análise de um antagonismo vividos num curto espaço de tempo.

Bibliografia

- Arcaute, E., Batty, M., & Shabrina, Z. (30 de Maio de 2019). Airbnb's disruption of the housing structure in London.
- INE. (2019). *A taxa de desemprego de agosto situou-se em 6,4% e a estimativa provisória de setembro em 6,6% - Setembro de 2019*.
- INE. (2020). *Estatísticas do Turismo 2019*.
- INE. (17 de dezembro de 2020). Informação à comunicação social. *Atividade Turística volta a intensificar reduções em Outubro - Algarve manteve aumento nas dormidas de residentes*, p. 1.
- Morar em Lisboa- por uma nova política de habitação para um cidade de todos. (Julho de 2019). *Parecer sobre o regulamento municipal do alojamento local*.
- Nova School of Business and Economics e pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. (Novembro de 2016). *Alojamento Local em Portugal - qual o fenómeno?* Obtido em Novembro de 2020, de <https://www.hoteis-portugal.pt/docs/content/twgQoT7vP6TAxRGMJSCG3w7BLEOyRVd5.pdf>
- Oliveira, F. P. (2015). A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-lei n.º136/2014, de 9 setembro. Em J. V. Coordenação Cláudio Monteiro, *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* (p. 63 a 79). Coimbra: Almedina. Obtido de http://www.ordenaracidade.pt/site/assets/files/2710/comunicac_o_previa_fpo.pdf
- Oliveira, F. P. (2020). Parecer Jurídico. *Residências Universitárias- Leiria*, 7.
- OLIVEIRA, F. P., & LOPES, D. (2020). *Alojamento Local - Regime Jurídico Comentado e Guião Prático* (2020 reimpressão ed.). Almedina.
- Oliveira, F. P., Gonçalves, H., Mendes, L., & Pardal, S. (2018). Audição Conjunta Relativa à Temática do Alojamento Local. Obtido de <https://canal.parlamento.pt/?cid=2586&title=audicao-conjunta-relativa-a-tematica-do-alojamento-local>
- Oliveira, F. P., Lopes, D., & Alves, C. (2011). *Regime Jurídico de Reabilitação Urbana Comentado*. Almedina.
- Porto, C. M. (2020). *Câmara Municipal do Porto*. Obtido de [portoplanodiretormunicipal: https://portoplanodiretormunicipal-live-b22d5cf-b4f967f.divio-media.com/documents/Anexo09_Regulamento.pdf](https://portoplanodiretormunicipal-live-b22d5cf-b4f967f.divio-media.com/documents/Anexo09_Regulamento.pdf)

- Reis, F. S. (Julho/Setembro de 2020). Questões Atuais de Direito Local n.º27. *Impactos legais e regulamentares da reconversão do alojamento local em habitação no cenário pós-pandemia*, p. 93.
- Ribeiro, C. A. (janeiro de 2020). *A problemática do Alojamento Local em Fração Autónoma à Luz do Direito Urbanístico*, p. 58.
- Rodrigues de Almeida, A. (setembro de 2017). A atividade de exploração de estabelecimento de alojamento local. *Revista Eletrónica de Direito*. Obtido de [file:///C:/Users/ffern/Downloads/Artigo%20Aristides%20Almeida%20%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/ffern/Downloads/Artigo%20Aristides%20Almeida%20%20(3).pdf)
- Seguro, P. (21 de setembro de 2020). Consumo dos portugueses trava queda no turismo em Verão atípico. *TravelBI by Turismo de Portugal*. Obtido de <https://travelbi.turismodeportugal.pt/pt-pt/Paginas/Consumo-dos-portugueses-trava-queda-no-turismo-em-Ver%C3%A3o-at%C3%ADpico.aspx>
- Silva, C. C. (13 de Fevereiro de 2020). Coronavírus: mais de 15 mil infectados e 254 mortos num dia. *Público*. Obtido de <https://www.publico.pt/2020/02/13/ciencia/noticia/novo-coronavirus-ja-matou-1300-pessoas-china-1903939>
- Sousa, P. T. (1 de 10 de 2018). Comentário às recentes alterações ao regime jurídico de exploração dos estabelecimentos de alojamento local. p. 2. Obtido de <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/6308/documento/foro-Por-02.pdf?id=8522>
- Turismo de Portugal. (setembro de 2017). *Turismo de Portugal*. Obtido de Estratégia Turismo 2021: <https://www.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/estrategia/estrategia-turismo-2027.pdf>
- Turismo de Portugal. (s.d.). *Alojamento local em Portugal 2013 e 2014*. Obtido de <https://travelbi.turismodeportugal.pt/pt-pt/Documents/Alojamento/Alojamento%20Local/alojamento-local-em-portugal-2013-14.pdf>

Jurisprudência:

- Ac. do STJ de 07.11.2019, proc. n.º 25192/16.3T8PRT.P1.S1 (Bernardo Domingos), disponível em www.dgsi.pt.
- Ac. STJ de 28.03.2017, proc. n.º12579/16.0T8LSB.L1.S1 (Salreta Pereira), consultável em www.dgsi.pt
- Ac. TRP datado de 27.04.2017, proc. n.º 13721/16.7T8PRT.P1 (Ana Lucinda Cabral), disponível em www.dgsi.pt.
- Ac. TRE datado de 26.09.2019, proc. n.º734/17.0T8OLH.E1 (Mata Ribeiro), consultável em www.dgsi.pt,
- Ac. TRP datado de 11.04.2018, proc. n.º 24471/16.4T8PRT.P1 (Rui Moreira), consultável em www.dgsi.pt.