

Impactos legais e regulamentares da reconversão do alojamento local em habitação no cenário pós-pandemia (*)

1. Enquadramento legal

Após seis anos da entrada em vigor da legislação atual que regulamenta a atividade do alojamento local (Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, na sua redação atualizada ⁽¹⁾), a mesma sofreu e está a sofrer (como muitos outros setores) com a violentíssima crise financeira e humana decorrente da epidemia SARS-CoV-2 e da doença Covid-19, que causaram uma situação de emergência de saúde pública de âmbito internacional. Por um lado, a Organização Mundial de Saúde declarou uma situação de pandemia internacional em 11 de março de 2020 e, por outro, em Portugal, a situação atingiu o seu ponto mais crítico apenas uma semana depois, com a primeira declaração do estado de emergência relativo a esta pandemia em 18 de março de 2020 (Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, tendo o mesmo sido

* O presente artigo tem por base a intervenção na mesa redonda sobre o tema “Reconversão do Alojamento Local no cenário pós-pandemia” da VII Semana da Reabilitação Urbana de Lisboa (agora denominada de “[re] Lisboa”), que teve lugar no dia 7 de julho de 2020, acrescido de alguma densificação doutrinal e jurisprudencial, não compaginável com a maior informalidade do discurso verbal.

⁽¹⁾ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 63/2015, de 23 de abril, pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

No caso da Região Autónoma da Madeira, o Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, foi adaptado à mesma pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2015/M, de 22 de dezembro, pelo que não se encontra atualizado.

No que diz respeito à Região Autónoma dos Açores, o regime vigente (com requisitos e procedimentos especiais) decorre da Portaria n.º 83/2016, de 4 de agosto, que já foi, entretanto, alterada pela Portaria n.º 23/2018, de 16 de março.

Realçamos o n.º 1 do art. 4.º (“Procedimento e registo”) que prescreve o seguinte: “Com exceção dos estabelecimentos instalados em imóveis construídos em momento anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 38.382, de 7 de agosto de 1951, a comercialização de estabelecimentos de alojamento local pressupõe a existência de autorização de utilização ou de título de utilização válido do imóvel, cuja verificação cabe à câmara municipal do respetivo concelho.”

renovado pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, e novamente pelo Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril, com termo no dia 2 de maio).

A figura do alojamento local foi criada já em 2008 (através do Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março) com o intuito de regular a prestação de serviços de alojamento temporário mediante remuneração em estabelecimentos que, dispondo de autorização de utilização, não cumpriam os requisitos legalmente exigidos para poderem ser considerados empreendimentos turísticos.

Atualmente, o n.º 1 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, define os estabelecimentos de alojamento local como “aqueles que prestam serviços de alojamento temporário, nomeadamente a turistas, mediante remuneração, e que reúnam os requisitos previstos no presente decreto-lei.”, proibindo no seu n.º 2 “a exploração como estabelecimentos de alojamento local de estabelecimentos que reúnam os requisitos para serem considerados empreendimentos turísticos, nos termos do Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, na sua redação atual.”

Os estabelecimentos de alojamento local devem inscrever-se nas modalidades de moradia, apartamento, estabelecimentos de hospedagem ou quartos.

No ordenamento jurídico português não existe uma autorização de utilização para edificações afetas à atividade de alojamento local (2).

(2) Vide Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 15 de setembro de 2016 (processo 4910/16.5T8PRT-A.P1) onde se pode ler: “Não se encontra no regime jurídico do alojamento local norma legal que resolva este conflito, isto é, norma legal que se ocupe de definir que *autorização de utilização* deve o espaço possuir para poder ser usado para alojamento local.

De todo o modo, o artigo 6.º do diploma prescreve que a comunicação prévia para efeitos de registo do estabelecimento local, que é obrigatória e condição necessária para a exploração do estabelecimento, deve ser acompanhada de termo de responsabilidade, subscrito pelo titular da exploração do estabelecimento, assegurando a idoneidade do edifício ou sua fracção autónoma para a prestação de serviços de alojamento e que o mesmo respeita as normas legais e regulamentares aplicáveis. Esta norma não estabelece que *autorização de utilização* deve o edifício ou a fracção autónoma possuir para o efeito, mas remete claramente a definição desse aspecto legal para as *disposições legais* correspondentes.

Igualmente no artigo 15.º se estabelece que nos estabelecimentos de alojamento local cujas unidades de alojamento são constituídas apenas por quartos se podem instalar *estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços*, designadamente de restauração e de bebidas, desde que a *autorização de utilização* o permita e sejam cumpridos os requisitos específicos previstos na legislação aplicável a esses estabelecimentos. Daqui resulta, de novo, que o regime jurídico do alojamento local não se ocupa de definir a *autorização de utilização*

Tal decorre do facto de não existir uma identidade de conceitos entre atividades económicas e usos urbanísticos. Significa isto que, desde que cumpridos os requisitos legais, a atividade de alojamento local pôde (até há pouco tempo em todo o território nacional) ser desenvolvida em edificações com autorização de utilização para fins habitacionais, de serviços, de comércio, etc.

A atividade de alojamento local está sujeita a registo junto da respetiva câmara municipal. Esse registo deve ser efetuado através de uma comunicação prévia com prazo.

Da comunicação prévia com prazo dirigida ao presidente da câmara municipal deverão obrigatoriamente constar algumas informações, das quais destacamos, conforme decorre da alínea *a*) do n.º 1 do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, na sua redação atual, “a autorização de utilização ou título de utilização válido do imóvel”.

Conforme FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, “Curiosamente, o legislador, a propósito da autorização de utilização, em vez de exigir, como faz noutros casos, que o alojamento local (enquanto atividade de prestação de serviços) se instale em edifício ou fração cujo título de utilização admita (genericamente) a atividade em causa, exige apenas que ele se instale em edifício ou fração com «*autorização de utilização ou título de utilização válido do imóvel*» sem referência a qualquer utilização específica [...] ainda que se exija que aquele edifício ou fração seja *idóneo para a prestação de serviços de alojamento e respeite as normas legais e regulamentares aplicáveis* [...] e que o tipo de estabelecimento em causa *reúna os respetivos requisitos* [...] que se encontram identificados nos artigos 11.º e ss. do presente Decreto-Lei. [...]

Esta exigência *genérica* de que o edifício ou fração disponha de *autorização de utilização adequada* ou *título de utilização válido* independentemente do uso nela expresso (seja ele o habitacional, o comercial, o industrial, etc., com exceção do uso turístico já que este está reservado para os empreendimentos turísticos, qualificação que o alojamento local está impedido de ter) significa, em nossa opinião, a intenção do legislador de tornar desnecessário o desencadeamento de um procedi-

que o edifício ou fracção autónoma deve possuir para poder funcionar como unidade de alojamento, pressupondo que a autorização existe e é compatível com o alojamento local mas remetendo a definição desse aspecto para as normas legais pertinentes.”

mento administrativo de alteração das autorizações de utilização que já existam, estando apenas preocupado que o edifício ou fração onde a atividade se vai instalar seja legal (e sê-lo-á se dispuser de autorização de utilização) e idóneo para o cumprimento da sua função.”⁽³⁾.

Decorre do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) que a autorização de utilização de edifícios é uma operação urbanística, como resulta do que se encontra previsto na alínea j) do art. 2.º (“entende-se por [...] «Operações urbanísticas», as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água”), bem como no n.º 5 do art. 4.º: “Está sujeita a autorização a utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos.”

Ainda neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, SANDRA PASSINHAS e DULCE LOPES afirmam “O que significa, enfim, que o alojamento local corresponde a apenas mais uma hipótese de rentabilização dos edifícios e frações e não a uma utilização excludente das demais, sejam elas habitacionais, de serviços ou comerciais.”⁽⁴⁾.

Em sentido contrário, tenha-se em conta o art. 10.º do Regulamento Municipal do Alojamento Local de Lisboa com a epígrafe “Autorização de utilização adequada e outros requisitos”, que refere que:

“1 – As operações urbanísticas a realizar para instalação de estabelecimentos de alojamento local regem-se pelo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e demais legislação urbanística.

2 – A autorização de utilização adequada a que se refere o n.º 1 do artigo 6.º do RJEEAL é, para efeitos do presente Regulamento, a autorização de utilização para habitação.”.

Ainda sobre a crescente especificidade das autorizações de utilização, e no mesmo sentido do estatuído na norma citada, considere-se o n.º 11 do art. 75.º do Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos

⁽³⁾ FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, *Alojamento Local – Regime Jurídico Comentado e Guião Prático*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 67.

⁽⁴⁾ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, SANDRA PASSINHAS e DULCE LOPES, *Alojamento Local e Uso de Fração Autónoma*, Coimbra, Almedina, 2017, p. 38.

(RJET) ⁽⁵⁾, que reza que, “No caso dos empreendimentos turísticos convertidos em estabelecimentos de alojamento local, os títulos de abertura existentes à data da entrada em vigor do presente decreto-lei mantêm-se válidos, só sendo substituídos por alvará de autorização de utilização para fins habitacionais na sequência de obras de ampliação, reconstrução ou alteração, ou em qualquer outro momento a pedido do interessado.”

Importa recordar que, em Portugal, como no resto do mundo, a atividade de alojamento local surgiu de uma forma muito natural, sobretudo em habitações que não estavam afetas ao arrendamento habitacional ou a ser ocupadas pelos seus proprietários, que, conjugando o seu empreendedorismo com a escassez de camas nos empreendimentos turísticos, encontraram uma forma diferente de rentabilizar essas propriedades.

Com a pandemia, todo o País assistiu a uma fortíssima e abrupta queda da procura por parte de turistas, com as evidentes consequências no setor do alojamento local, que agora procura alternativas de rentabilidade enquanto os números não recuperam.

Resulta do exposto que os principais problemas legais e regulamentares na reconversão para habitação vão surgir nos casos em que existe uma autorização de utilização para serviços e não para habitação.

2. Hipóteses de reconversão de estabelecimentos de alojamento local em habitação no sentido lato do termo

Como referido, atendendo à gigantesca quebra de procura por parte de turistas nacionais e, sobretudo, estrangeiros, todo o setor do turismo (e, em concreto, para o caso em apreço, o do alojamento local) atravessa uma enorme crise económica e social.

Refletindo sobre a problemática dos estabelecimentos de alojamento local instalados em edifícios ou frações autónomas cujos proprietários pretendam alternativas à atividade que desenvolviam até agora, importa analisar quais os caminhos possíveis, mas sobretudo quais as limitações legais e regulamentares a essas opções.

⁽⁵⁾ Republicado pelo Decreto-Lei n.º 80/2017, de 30 de junho.

A título de exemplo, a regulamentação das edificações destinadas a serviços é mais exigente no que concerne ao pé direito regulamentar, ao passo que a regulamentação das edificações destinadas a habitação é mais exigente em áreas mínimas de compartimentos.

Desde logo, e debruçando-nos sobre os cenários mais prováveis, importa distinguir estas limitações, tendo por critério orientador a respetiva autorização de utilização do imóvel onde funcionam.

A) *Autorização de utilização habitacional*

O cenário mais provável e natural é o de um proprietário de um estabelecimento de alojamento local na modalidade de moradia ou apartamento (como tal, com uma autorização de utilização para fins habitacionais) proceder à conversão do alojamento local em arrendamento habitacional.

Uma vez que, no que concerne à autorização de utilização, estas edificações nunca deixaram de ser habitações, os proprietários apenas terão de desencadear os procedimentos necessários para cancelamento do registo de alojamento local, o que irá permitir celebrar um contrato de arrendamento ⁽⁶⁾ ou, em alternativa, uma escritura de compra e venda dessa habitação.

B) *Autorização de utilização para serviços*

Contudo, existem muitas situações em que o estabelecimento de alojamento local não se localiza numa edificação com autorização de utilização para fins habitacionais, mas sim para serviços. São estes os casos que apresentam os maiores desafios, para os quais pretendemos ajudar a encontrar soluções. Desde logo, estas podem passar pela afetação da edificação a atividades de alojamento temporário compatíveis com a licença de serviços (usualmente, residências universitárias, estruturas residenciais para pessoas idosas [doravante ERPI]), sempre que cumpridos os requisitos legais destas atividades, o que não será

⁽⁶⁾ Nos termos do n.º 1 do art. 1070.º do Código Civil, "O arrendamento urbano só pode recair sobre locais cuja aptidão para o fim do contrato seja atestada pelas entidades competentes, designadamente através de licença de utilização, quando exigível."

possível em todo o território nacional ⁽⁷⁾, atendendo à diferença de conceitos entre usos urbanísticos e atividades de serviços.

Um exemplo desta situação são os estabelecimentos de alojamento local mais antigos e que entraram em funcionamento em momento anterior às exigências criadas por regulamentação municipal posterior que, entretanto, veio exigir que a sua licença fosse a habitacional. É o caso do Regulamento do Plano Diretor Municipal e do Regulamento de Alojamento Local de Lisboa.

Sobretudo no que concerne às residências universitárias, pela sua natureza e enquadramento legal, estas poderão ser, em princípio, as mais compatíveis com o estado da edificação onde funcionava o estabelecimento de alojamento local e com a autorização de utilização para serviços emitida para o local, não carecendo de obras sujeitas a controlo prévio municipal.

Vários são os casos em que é possível aos particulares o requerimento de uma autorização de alteração de uso de uma edificação sem que seja necessário executar obras ou submeter as mesmas a controlo prévio, atendendo às suas características.

Por outro lado, no que diz respeito às ERPI, ainda que genericamente compatíveis com uma autorização de utilização para serviços, a superior exigência da sua regulamentação ⁽⁸⁾ fará com que sempre necessitem de uma operação urbanística (que tanto poderá ser um procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia de obras de edificação), com vista à obtenção da competente autorização de utilização, que muito provavelmente irá implicar, além do referido licenciamento,

(7) Por exemplo, ao contrário da maioria dos outros municípios do País, o Município de Lisboa caracteriza as residências universitárias e as ERPI como instalações residenciais especiais, pelo que as autorizações dessas edificações não poderão ser as de serviços. O Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa que entrou em vigor com o Aviso n.º 11622/2012 do Município de Lisboa (publicado no *Diário da República*, 2.ª série – N.º 168 – 30 de agosto de 2012) veio definir na alínea c) do art. 4.º o conceito de “Uso habitacional” como aquele que “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.”

(8) Cfr. o Decreto-Lei n.º 64/2007, de 14 de março (na sua redação em vigor), onde se consagra a obrigatoriedade dos pareceres favoráveis das entidades competentes, nomeadamente do Instituto da Segurança Social, I. P., da Autoridade Nacional de Proteção Civil e da autoridade de saúde (art. 7.º).

a realização de obras de alteração sujeitas a controlo prévio nos termos previstos no RJUE.

C) A alteração da autorização de utilização para serviços para uma autorização de utilização para fins habitacionais

Uma terceira alternativa será a transformação da autorização de utilização para serviços numa autorização de utilização para fins habitacionais, o que com elevada probabilidade carecerá de obras sujeitas a controlo prévio. Assumindo que a maioria da estrutura do edifício irá permitir essas obras de alteração (sem implicar uma demolição integral do mesmo), o proprietário terá de desencadear o procedimento com vista a alterar os projetos de arquitetura e especialidades da edificação em questão e, após a realização da obra, requerer uma nova autorização de utilização.

Este cenário poderá ser um dos mais procurados pelos proprietários. Contudo, acarreta custos financeiros e fiscais (além da morosidade destes procedimentos) que limitarão o número de operações urbanísticas, sendo que adiante tentaremos delinear estratégias de forma mais detalhada sobre as hipóteses de mitigação dessas limitações.

D) Um exemplo prático de iniciativa pública

Ao contrário dos três cenários anteriores, em que a iniciativa das alterações terá de ser dos particulares, debruçamo-nos agora sobre um caminho alternativo que surgiu por impulso do Governo.

Falando ainda da possível reconversão do alojamento local em residência universitária, poderá encontrar-se aqui também uma forma de suprir a carência de alojamento para estudantes do Ensino Superior, problema já existente antes do ano corrente⁽⁹⁾, mas agravado pela pan-

⁽⁹⁾ Já no ano letivo 2019/2020, e com o enquadramento legal previsto no Decreto-Lei n.º 30/2019, de 26 de fevereiro (art. 14.º do Anexo I – Plano de intervenção para a requalificação e construção de residências de estudantes), que permite a utilização de disponibilidades de alojamento em imóveis de outras entidades (públicas ou privadas), o Governo mediu um entendimento entre a “Movijovem – Mobilidade Juvenil, Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada” e as instituições de Ensino Superior, permitindo o alojamento de estudantes em pousadas da juventude.

demia da Covid-19 e as consequentes recomendações da Direção-Geral da Saúde no sentido de limitar o número de camas por residência. Exemplo disso é o recente programa de apoio que se encontra a ser desenvolvido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, no sentido de alojar estudantes do Ensino Superior em estabelecimentos de alojamento local, excecionalmente para o ano letivo de 2020/2021.

De acordo com notícias recentes, o Governo, em conjunto com a Associação de Hostels de Portugal (AHdP), a Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP) e outras associações do setor, está a desenvolver esforços no sentido de promover uma oferta de alojamento para estudantes a um preço regulado ⁽¹⁰⁾ (que ainda se encontra em fase de negociação), mas que poderá permitir também, durante o próximo ano letivo, assegurar um rendimento fixo aos proprietários de estabelecimentos de alojamento local, que vivem uma quebra de procura nunca antes vista desde que o fenómeno do alojamento local começou em Portugal.

3. A futura e eventual criação de um regime excecional e transitório e as medidas já em vigor

Atendendo ao contexto de crise económica que o País vive, motivado por esta pandemia e recordando e enaltecendo a importância que o alojamento local teve e tem na reabilitação urbana das cidades (sobretudo nos seus degradados centros históricos), entendemos que o tema merece uma reflexão profunda por parte do legislador.

A legislação que condiciona a diversidade das operações urbanísticas (já referidas) e também as eventualmente necessárias alterações de

A contratualização desta prestação de serviços foi feita (e presume-se que assim será novamente) diretamente pelas instituições de Ensino Superior, ao abrigo da sua autonomia administrativa e financeira prevista no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior. Estamos perante contratos de prestação de um serviço de ação social com alojamento, beneficiando das exceções previstas no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.

⁽¹⁰⁾ Apesar de à data de redação deste artigo ainda não ter sido formalizado qualquer protocolo entre o Governo e a Associação de Hostels de Portugal, tudo indica que, havendo acordo até ao início do ano letivo, o modelo adotado seja semelhante ao que é referido na nota anterior.

utilização de serviços para habitação (tanto nos casos em que existam ou não obras de edificação a realizar) é da maior importância, pois estamos perante diplomas fundamentais no âmbito do Direito do Urbanismo.

A nível nacional, cite-se a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo ⁽¹¹⁾, a Lei de Bases da Habitação ⁽¹²⁾, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) ⁽¹³⁾, o Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) ⁽¹⁴⁾, o RJUE ⁽¹⁵⁾, o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) ⁽¹⁶⁾, o Regime Aplicável à Reabilitação de Edifícios ou Frações Autónomas ⁽¹⁷⁾ e até mesmo o Código Civil (CC) ⁽¹⁸⁾. A nível local, tenham-se em conta os Regulamentos dos Planos Diretores Municipais (RPDM), os Regulamentos Municipais de Urbanização e Edificação (RMUE) e os Regulamentos de Alojamento Local dos municípios que os tenham.

A mero título de exemplo, vejam-se as áreas mínimas das habitações e seus compartimentos previstas no RGEU, as dotações de estacionamento exigidas pelos RPDM e, num exemplo de cariz mais civilístico, a necessária autonomia física e jurídica para a constituição de uma fração autónoma em propriedade horizontal nos termos do CC.

Face a este enquadramento, somos da opinião de que existem fundamentos mais do que suficientes para a criação de um diploma de cariz excecional e transitório (à semelhança do que aconteceu com o recentemente revogado Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, conhecido como Regime Excecional de Reabilitação Urbana ou RERU).

Esse diploma poderia, norteado pelo interesse público e pelos princípios da reabilitação urbana presentes no RJRU e no Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho (que veio substituir o RERU e concretiza o programa Reabilitar como Regra [RcR]), permitir algumas dispensas (devidamente fundamentadas) dos requisitos legais em questão, nomeadamente áreas mínimas das habitações ou dotações de estacionamento previstas nos RPDM.

⁽¹¹⁾ Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, na sua redação atualizada.

⁽¹²⁾ Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.

⁽¹³⁾ Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

⁽¹⁴⁾ Decreto-Lei n.º 38382/51, de 7 de agosto, na sua redação atualizada.

⁽¹⁵⁾ Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atualizada.

⁽¹⁶⁾ Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, na sua redação atualizada.

⁽¹⁷⁾ Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho.

⁽¹⁸⁾ Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro, na sua redação atualizada.

Atendendo à importância e diversidade das matérias em questão, à semelhança do programa RcR, esse eventual diploma legal poderia ter por base um grupo de trabalho multidisciplinar com um coordenador designado pelo membro do Governo responsável pela área e igualmente com representantes do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana I. P., do Instituto Nacional para a Reabilitação, I. P., da Direção-Geral do Território, da Direção-Geral das Autarquias Locais, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, da Direção-Geral do Património Cultural, do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, da Autoridade Nacional de Proteção Civil, da Direção-Geral de Segurança Social, da Direção-Geral das Atividades Económicas, da Ordem dos Arquitetos, da Ordem dos Engenheiros, da Ordem dos Engenheiros Técnicos, da Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário, da AHRESP, da AHdP, do Turismo de Portugal, I. P. e da Associação do Alojamento Local em Portugal, entre outros.

Recordamos que o preâmbulo do RERU já pretendia que a reabilitação urbana fosse motor do mercado de arrendamento habitacional quando refere: “Neste contexto abrangente, a reabilitação urbana e o mercado de arrendamento constituem domínios estratégicos e essenciais, cuja estreita conexão se afigura indiscutível e que, por isso, foram objeto de um tratamento integrado, articulando-se a referida alteração ao regime jurídico da reabilitação urbana com a reforma do arrendamento urbano operada pelas Leis n.ºs 30/2012 e 31/2012, ambas de 14 de agosto.”

Importa recordar que, durante a última década, a atividade de alojamento local e a sua apetecível rentabilidade foi um forte elemento dinamizador da reabilitação dos centros históricos, sobretudo nas cidades com mais procura turística. Este fenómeno de reabilitação de um edificado tão degradado só foi possível, na maioria dos casos, ao abrigo de normas excecionais e transitórias como as do RERU. Esta rentabilidade assentava numa fórmula de sucesso: afetar o rés-do-chão a um uso de restauração e bebidas ou comercial e os andares superiores do imóvel a alojamento local. Este é um exemplo de algo que poderemos encontrar em abundância na baixa de Lisboa ou do Porto.

Como não há bela sem senão, nos casos em que os estabelecimentos de alojamento local foram instalados em edifícios ou frações autónomas, aproveitando a dispensa de requisitos legais e regulamentares, é altamente provável que, se agora os proprietários dos mesmos pretenderem licenciar uma alteração de uso que permita a venda ou arrendamento de uma habitação, encontrem novas dificuldades, decorrentes da mais exigente legislação em vigor em matéria de reabilitação urbana publicada em 2019.

Este futuro regime excecional poderia desempenhar uma função dinamizadora semelhante ao que aconteceu com o RERU, embora não se aplicando aos edifícios predominantemente habitacionais, mas sim aos edifícios afetos a alojamento local (sem autorização de utilização habitacional) que o passassem a ser.

Será seguramente uma solução complexa de implementar, mas “para grandes males, grandes remédios”: ajudaria a disponibilizar aos municípios e aos particulares ferramentas essenciais para atacar vários problemas que o País atravessa, auxiliando no combate à crise económica (também resultante dos efeitos da pandemia no setor do turismo e do alojamento local), bem como à crise da carência habitacional que a Nova Geração de Políticas de Habitação e os vários Programas de Arrendamento Acessível Municipais tentam resolver. Além disso, como impulsionaria o aumento das operações urbanísticas, ainda promoveria a reabilitação urbana de tantas cidades, que tem de ser feita.

Este regime transitório poderia estabelecer um prazo de X anos, no qual os proprietários que pretendessem afetar o seu alojamento local ao arrendamento habitacional, ainda que sem uma autorização de utilização válida para esse efeito (por exemplo, integrando estes no Programa de Arrendamento Acessível do Governo ou outros de cariz municipal), teriam direito a requerer o licenciamento de alteração de utilização com dispensa de algum dos requisitos legais, desde que ficassem obrigatoriamente afetos ao arrendamento habitacional pelo período transitório, de modo a ajudar a resolver o problema da habitação nas cidades, o que será um motivo de interesse público para os municípios e o Estado fundamentarem essa dispensa.

Findo o prazo transitório, o imóvel destinado a serviços poderia voltar a funcionar como alojamento local ou, em alternativa, serem providas as obras necessárias para o cumprimento de todos os requisitos para obter uma licença de utilização habitacional.

Durante o mesmo período transitório, e para os proprietários que não pretendessem afetar os seus alojamentos locais ao arrendamento acessível, mas sim a um arrendamento “livre”, ou até mesmo vender uma habitação após licenciar e executar obras que permitam a alteração de uso de serviços para habitação, poderia ser previsto um período em que os municípios pudessem isentar o pagamento de taxas urbanísticas e eventualmente do IMI (Imposto Municipal Sobre Imóveis) ⁽¹⁹⁾ durante o período transitório.

Em alternativa, o Estado também poderia isentar de IRS (Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares) ou de IRC (Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas) nesse período excecional, com vista a combater os efeitos da pandemia e de modo a incentivar os proprietários, ajudando estes a terem liquidez para o financiamento das obras necessárias para, por exemplo, juntar dois apartamentos T0, de modo a que o novo apartamento cumprisse todas as normas legais e regulamentares em vigor, não sendo necessário dispensar estas.

Neste, como noutros contextos, o Estado também poderia considerar a redução do IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) da construção para 6%, ainda que fora das áreas de reabilitação urbana, incentivando os privados a avançarem com estas adaptações à nova realidade.

Ainda no que concerne à tributação do alojamento local, o Orçamento de Estado de 2020 (Lei n.º 2/2020, publicada no *Diário da República* n.º 64/2020, Série I de 2020-03-31), no seu art. 326.º, procedeu a uma importantíssima alteração do n.º 9 do art. 3.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), eliminando um dos maiores obstáculos que existia à reconversão do alojamento local para arrendamento habitacional (tradicional).

Referimo-nos mais concretamente ao facto de que, para efeitos de apuramento de mais-valias no âmbito das atividades geradoras de rendimentos empresariais e profissionais (categoria B), não será conside-

⁽¹⁹⁾ Como já acontece com alguns municípios.

rada mais-valia a transferência para o património particular do sujeito passivo de um bem imóvel habitacional, desde que seja imediatamente afeto à obtenção de rendimentos prediais (categoria F). Consequentemente, nos termos do n.º 15 do art. 10.º do CIRS, em sede de rendimentos derivados de mais-valias (categoria G), no caso da restituição ao património particular do sujeito passivo de imóvel habitacional que seja afeto à obtenção de rendimentos prediais (categoria F) durante 5 anos consecutivos, não há lugar a tributação de mais-valias.

Isto significa que o Orçamento de Estado de 2020 veio terminar com uma fortíssima penalização fiscal que limitava a transferência de fogos afetos ao alojamento local para o arrendamento habitacional, o que era uma luta antiga da Associação do Alojamento Local em Portugal, atendendo ao número de associados que pretendiam cessar a atividade, mas que eram fortemente penalizados no regime fiscal anterior.

Com estas medidas, umas já em vigor, outras ainda a criar, a oferta de habitação já reabilitada para arrendamento, cuja carência é flagrante em tantas cidades do País, poderia finalmente ganhar um novo fôlego, permitindo uma autorregulação do mercado imobiliário e a inerente descida das rendas, sobretudo nos grandes centros urbanos face aos últimos anos.

Ainda sobre o Programa de Arrendamento Acessível, refira-se que este já permite o arrendamento de um quarto integrado numa habitação, o que poderia, em conjunto com este novo diploma, eventualmente ajudar a fundamentar esta transformação de unidades de alojamento local (na modalidade de estabelecimentos de hospedagem ou quartos) que não sejam titulares de uma autorização de utilização para fins habitacionais.

Referimo-nos, pois, ao Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, que cria o Programa de Arrendamento Acessível, prevendo duas modalidades: “habitação” (usualmente, moradias ou apartamentos) definida na alínea g) do art. 4.º do diploma como “a unidade autónoma, fechada por paredes separadoras, onde se desenvolve a vida pessoal, podendo corresponder a um prédio urbano, a parte de um prédio urbano não constituído em propriedade horizontal, à parte urbana de um prédio misto ou a uma fração autónoma”; ou “parte de habitação”, definida na alínea h) do mesmo artigo como “o quarto situado no interior de uma habitação, compreendendo o direito de utilização de todos os espaços não afetos ao uso privativo de outros quartos, designadamente da co-

zinha ou área de preparação de refeições, das instalações sanitárias, da sala e do acesso ao exterior”.

Ora, um esboço destas ideias já se encontra a ser desenvolvido por alguns municípios, concretizando o Ponto 3.3.2 do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 (*Diário da República* n.º 110-A/2020, Série I de 2020-06-06) ⁽²⁰⁾.

Como exemplo desta reconversão de alojamento local concretizando o PEES, veja-se o exemplo do Município de Coimbra que, no âmbito da medida constante do Programa Municipal de Estabilização Económica e Social apresentado a 11 de julho de 2020, à semelhança de outros programas como no Porto ou em Lisboa, pretende arrendar imóveis a privados (sobretudo apartamentos no centro da cidade que se encontram afetos a alojamento local), subarrendando no mercado de renda acessível. Trata-se de um investimento na ordem dos 3 milhões de euros, com uma comparticipação municipal em redor dos 700 000 euros.

⁽²⁰⁾ “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, participando 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”.

Segundo o Município de Coimbra, a reconversão poderá ser permanente ou temporária, e tem como objetivos não só apoiar este setor do turismo, como igualmente promover o regresso dos habitantes ao centro desta cidade, respondendo às inúmeras consequências de ordem económica e social provocadas pelas medidas excecionais tomadas em virtude da pandemia da Covid-19.

Por outro lado, temos os exemplos das principais cidades do País, Porto e Lisboa, com os seus Programas de Arrendamento Acessível cada vez mais na ordem do dia como uma prioridade dos investimentos municipais.

O Programa Municipal “PORTO com SENTIDO” viu aprovada a sua criação em reunião do Executivo Municipal de 11 de maio de 2020 e por deliberação da Assembleia Municipal de 18 de maio de 2020. Foi publicada através do Edital NUD/188695/2020/CMP, de 19 de maio. A título de exemplo, além dos valores de renda controlados para as famílias, entre outras vantagens, destaca-se que os senhorios que aderirem ao programa verão os seus riscos reduzidos, uma vez que será o Município do Porto o seu interlocutor direto, assumindo o pagamento atempado das rendas, a manutenção regular dos imóveis e a entrega atempada das frações, no final do contrato.

Por sua vez, o programa de Lisboa é denominado “Lisboa Renda Acessível” e foi aprovado através da Deliberação n.º 168/AML/2017, publicada no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1217.

Quanto ao caso particular de Lisboa, refira-se a Deliberação n.º 23/AML/2020 publicada no 4.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1355 da Câmara Municipal de Lisboa (6 de fevereiro de 2020), onde o município considera que o concelho de Lisboa está em situação de carência habitacional, nos termos da fundamentação já constante na Estratégia Local de Habitação e no Programa Renda Acessível, ambos aprovados em assembleia municipal.

Prescreve a Deliberação que “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 defini-

das 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.”

Com esta reflexão, tentámos ajudar a esclarecer algumas das dúvidas que sabemos fazerem parte de temas que se encontram na ordem do dia.

Sendo certo que das grandes crises também surgem grandes oportunidades, entendemos que é altura de o legislador dotar os particulares e os municípios dos adequados mecanismos legais para juntos enfrentarem esta nova década de desafios tão difíceis e globais.

FREDERICO STYLIANO REIS

*(Advogado e Pós-Graduado em Direito do Urbanismo e da Construção
pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)*