



5.ª Comissão Permanente
Comissão de Habitação, Bairros Municipais e Desenvolvimento Local

Parecer

Relativo à **Proposta n.º 697/2019** – «Aprovar submeter à apreciação da Assembleia Municipal a proposta de Regulamento Municipal do Alojamento Local e respetivo Relatório de ponderação da participação pública, bem como a proposta de fixação das áreas de contenção nas Zonas Turísticas Homogéneas delimitadas no Município de Lisboa»

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA

Proc. _____/_____

ENT. 3205 AML 19

DATA 4, 11, 2019

Julia Rosa

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Através da Proposta n.º 697/2019, subscrita pelo Vereador com os pelouros do Planeamento, Urbanismo, Relação com o Município e Participação e Conservação de Edifícios, Ricardo Veludo, aprovada na reunião da Câmara Municipal de Lisboa (CML) de 30 de outubro de 2019, com 11 votos a favor (6PS, 2IND, 1PSD, 2PCP), 5 contra (4CDS, 1PSD) e 1 abstenção (BE) submete-se à apreciação e votação da Assembleia Municipal de Lisboa (AML) o seguinte:

- 1- Aprovar, para efeitos de submissão à Assembleia Municipal, a proposta de Regulamento Municipal do Alojamento Local, que constitui o Anexo II à presente proposta e que dela faz parte integrante, cujo projeto foi precedido de consulta pública, nos termos dos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo, tendo os respetivos contributos e sugestões sido devidamente analisados, ponderados e incluídos quando fundamentados, nos termos do Relatório de Ponderação que aqui se dá por totalmente reproduzido, para efeitos de apreciação e aprovação pelos órgãos municipais competentes, nos termos do artigo 25.º, n.º 1, alínea g), e do artigo 33.º, n.º 1, alínea k), ambos do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, e do n.º 1 do artigo 15.ºA do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto;
- 2- Aprovar, para efeitos de submissão à Assembleia Municipal, a existência de áreas de contenção nas zonas delimitadas na planta que constitui o Anexo IV à presente proposta e que dela faz parte integrante, identificadas por freguesia e por referência às ruas que as delimitam, abrangendo as “zonas turísticas homogéneas” do Bairro Alto/Madragoa, Castelo/Alfama/Mouraria, Graça e Colina de Santana, Baixa/Eixos Av. da Liberdade/Av. da República/Av. Almirante Reis, e a subdivisão Bairro das Colónias da “zona turística homogénea” Zona Envolvente à Almirante Reis, nos termos do artigo 15.º-A, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, e do artigo 33.º, n.º 1, alínea ccc), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação.

Tendo a Proposta sido remetida para apreciação da 5.ª Comissão Permanente – Comissão de Habitação, Bairros Municipais e Desenvolvimento Local, a fim de ser apreciada e, conseqüentemente, emitido parecer, cumpre proceder à emissão do mesmo, em consonância com o preceituado no artigo 76.º do Regimento da AML para o mandato 2017/2021.¹

2. CONSIDERANDOS

A mais recente alteração ao regime de autorização de exploração dos alojamentos locais (RJEAL), aprovada pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, veio atribuir novas competências aos órgãos municipais, que passaram a ter o poder de regular a instalação de novos alojamentos locais (AL).

A lei passou a prever a possibilidade de os municípios criarem, através de regulamento municipal e com deliberação fundamentada, as denominadas *áreas de contenção*, cujo objetivo é o de preservar a realidade social dos bairros e lugares, e nas quais podem impor limites relativos ao número de estabelecimentos de AL.

O mencionado regime estabelece ainda que a limitação relativa ao número de estabelecimentos de AL nos territórios das áreas de contenção possa ter em conta limites percentuais em proporção dos imóveis disponíveis para habitação, sendo que a instalação de novos estabelecimentos de alojamento local em áreas de contenção carece de autorização expressa da câmara municipal.

A Câmara Municipal de Lisboa tem vindo, desde há algum tempo, a monitorizar a evolução e distribuição geográfica dos estabelecimentos turísticos e do alojamento local, no sentido de ser possível delinear uma estratégia municipal, tendo elaborado os documentos intitulados “Visão Estratégica para o Ordenamento Urbanístico do Turismo em Lisboa – 2018” e “Estudo Urbanístico do Turismo em Lisboa – 2018”.

¹ Aprovado pela Deliberação n.º 310/AML/2018, de 12 de julho, e publicado no 2.º Suplemento ao *Boletim Municipal* n.º 1274, de 19 de julho de 2018.

Neste contexto, em 15 de novembro de 2018 foi aprovado o início do procedimento de elaboração do Regulamento Municipal do Alojamento Local, tendo sido aberto um período de 20 dias destinado à participação dos interessados.

Findo o período de participação dos interessados, foi elaborado o projeto de Regulamento Municipal do Alojamento Local, aprovado por deliberação da Câmara Municipal de Lisboa n.º 266/2019, de 9 de maio de 2019, para efeitos de submissão a consulta pública, pelo prazo de 30 dias, nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

A consulta pública do projeto de Regulamento Municipal do Alojamento Local decorreu entre 17 de maio de 2019 e 2 de julho de 2019, tendo-se registado um total de 42 participações, as quais foram objeto de análise, ponderação e acomodação, quando fundamentado e procedente, e cujas conclusões integram o Relatório de Ponderação, que constitui Anexo I da Proposta e dela faz parte integrante.

Após a consulta pública e ponderados os contributos recebidos, procurou-se aperfeiçoar a redação do projeto de Regulamento Municipal do Alojamento Local inicial, como detalhadamente consta do Relatório de Ponderação, tendo sido elaborada a proposta de Regulamento Municipal do Alojamento Local, que constitui o Anexo II da Proposta e que dela faz parte integrante.

Nos termos do n.º 1 do artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, a aprovação da existência de áreas de contenção é feita por regulamento e deliberação fundamentada da câmara municipal territorialmente competente.

De acordo com o disposto na alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, compete à Câmara Municipal elaborar e submeter à aprovação da Assembleia Municipal os projetos de regulamentos externos do Município.

Nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 25.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, cabe à Assembleia Municipal aprovar os regulamentos com eficácia externa do Município.

3. ANÁLISE DO REGULAMENTO

3.1 Fundamento

A elaboração do Regulamento Municipal do Alojamento Local em Lisboa surgiu da necessidade de o município encontrar resposta aos problemas decorrentes do considerável aumento de registos de estabelecimentos de alojamento local.

Se inicialmente a instalação de estabelecimentos turísticos no município de Lisboa começou por privilegiar as principais avenidas da cidade e áreas envolventes, a partir de 2012, com o crescimento dos estabelecimentos de alojamento local, as localizações passaram a ser predominantemente os bairros históricos, como Castelo, Chiado, Príncipe Real, Bairro Alto e Colina de Santana.

O objetivo subjacente à proposta de Regulamento em análise é, essencialmente, o da promoção de um tecido urbano funcionalmente diversificado, mediante a dispersão no território da atividade turística.

O crescimento do alojamento local, a par de um conjunto de outros fatores, provocou escassez de oferta de habitação e estrangulamento do mercado de arrendamento de habitação permanente, com a subida acentuada das rendas e a precariedade do próprio alojamento.

Naturalmente, o aumento dos preços das rendas e do imobiliário tem grande impacto social, económico e urbanístico, provocando a gentrificação dos bairros, o encerramento de lojas históricas e de comércio tradicional.

A elaboração do Regulamento Municipal do Alojamento Local nasce da necessidade de evitar estes desequilíbrios, defender a habitação e proteger a identidade dos bairros e o comércio tradicional, bem como melhorar a manutenção do espaço público e os serviços urbanos nos locais onde a pressão turística é maior, em particular a limpeza urbana e a recolha de resíduos.

3.2 Delimitação de “zonas turísticas homogéneas”

O futuro Regulamento Municipal do Alojamento Local pretende estabelecer regras aplicáveis ao registo de estabelecimentos de alojamento local no Município de Lisboa, em particular aos novos registos localizados em áreas de contenção, partindo da delimitação de 15 “zonas turísticas homogéneas”, definidas, por sua vez, com base na localização e dispersão ou concentração dos estabelecimentos de alojamento local.

A análise dos fatores que propiciam a localização destas unidades turísticas e o processo de criação de indicadores com vista à compreensão das dinâmicas associadas ao fenómeno turístico e à expansão do alojamento local encontram-se vertidos no “Estudo Urbanístico do Turismo em Lisboa – 2018”.

Para efeitos de definição de um rácio entre os estabelecimentos de alojamento local e os imóveis disponíveis para habitação, não tendo o Turismo de Portugal, I.P. e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., disponibilizado, ainda, dados desagregados sobre o número de fogos de habitação permanente na cidade, foram considerados os dados do Censo de 2011, na categoria “Alojamentos Familiares Clássicos”, com um total de 325 676 fogos para o Município de Lisboa.

A aplicação de um rácio entre os estabelecimentos de alojamento local e os imóveis disponíveis para habitação nas zonas turísticas homogéneas resultou na identificação de áreas de contenção, as quais se submetem ao regime definido neste Regulamento.

Assim, com o propósito de fixar um limiar a partir do qual se admite que possa ocorrer um desequilíbrio entre o número de alojamentos temporários e alojamentos permanentes, procedeu-

se ao cálculo do ratio de carga de alojamentos locais admitidos e a delimitação de 15 Zonas Turísticas homogéneas, tendo por base a análise de um conjunto de parâmetros: a avaliação dos fogos vagos, de residência habitual, de residência não habitual, a localização dos estabelecimentos de AL e Empreendimentos Turísticos, os limites administrativos das freguesias e a subsecção estatística do INE, o zonamento do PDM de Lisboa, nomeadamente os Traçados Urbanos e Classes de Espaços – Eixos e áreas comerciais, e a delimitação de Bairros resultante da metodologia desenvolvida para o programa “Uma Praça em Cada Bairro”.

3.3 Áreas de contenção relativa e absoluta

Da análise do quadro que constitui Anexo III da Proposta, decorre que as zonas turísticas homogéneas, ou respetivas divisões, que ultrapassam os limiares dos rácios definidos, e que nessa medida devem constituir áreas de contenção, para efeitos de aplicação do futuro Regulamento Municipal do Alojamento Local, são as seguintes: Bairro Alto/Madragoa, Castelo/Alfama/Mouraria, Graça, Colina de Santana, Baixa/Eixos Av. da Liberdade/Av. da República/Av. Almirante Reis e a subdivisão Bairro das Colónias da “zona turística homogénea” Zona Envolvente à Almirante Reis.

Com base na definição do rácio de carga de alojamentos locais e da análise comparativa das várias zonas turísticas homogéneas, o Regulamento criou dois tipos de áreas de contenção – áreas de contenção relativa e áreas de contenção absoluta.

Nos termos do art. 4.º do projeto de Regulamento, são áreas de contenção absoluta as zonas turísticas homogéneas ou subdivisões que apresentem um rácio entre o número de estabelecimentos de alojamento local e o número de fogos de habitação permanente igual ou superior a 20%.

São áreas de contenção relativa as zonas turísticas homogéneas ou subdivisões que apresentem um rácio entre o número de estabelecimentos de alojamento local e o número de fogos de habitação permanente igual ou superior a 10% e inferior a 20%.

Assim, e conforme Anexo IV da Proposta, são áreas de contenção absoluta as zonas turísticas homogéneas da Baixa/Eixos Av. da Liberdade/Av. da República/Av. Almirante Reis, Bairro Alto/Madragoa, Castelo/Alfama/Mouraria e Colina de Santana.

São áreas de contenção relativa as zonas turísticas homogéneas da Graça e a subdivisão Bairro das Colónias da “Zona Turística Homogénea” Zona Envolvente da Avenida Almirante Reis.

As zonas turísticas homogéneas que sejam consideradas áreas de contenção, são aprovadas por deliberação da Assembleia Municipal de Lisboa, sob proposta da Câmara Municipal de Lisboa, com uma periodicidade mínima de reavaliação de 1 ano.

Reconhecendo a importância que a atividade do alojamento local tem na economia da cidade, particularmente na reabilitação urbana, o regulamento prevê algumas exceções, em que poderá ser admitida a atribuição de novos registos de AL em áreas de contenção, nos termos e condições expressos nos artigos 5.º a 7.º do Regulamento, desde que para o imóvel em questão não tenham existido contratos de arrendamento para fins habitacionais nos últimos 5 anos (*cf.* n.º 3 do art. 5.º e n.º 2 do art. 6.º).

Tratando-se de áreas de contenção absoluta, a câmara municipal apenas pode autorizar novos registos de AL quando digam respeito a operações de reabilitação de edifícios em ruínas ou reabilitação integral de edifícios totalmente devolutos há mais de três anos. E, neste caso, apenas quando sejam considerados de especial interesse para a cidade².

Nas áreas de contenção relativa, podem ser objeto de autorização excecional novos registos, apenas quando se refiram:

- À totalidade de edifício em ruínas ou que esteja declarado totalmente devoluto há mais de três anos;

² Por darem origem a edifícios de uso multifuncional, em que o alojamento local esteja integrado em projeto de âmbito social ou cultural de desenvolvimento local ou integre oferta de habitação para arrendamento a preços acessíveis atribuídas no âmbito do Regulamento Municipal do Direito à Habitação.

- A fração autónoma ou parte de prédio urbano que tenha sido declarada devoluta há mais de três anos, quando o edifício se encontrasse num estado de conservação mau ou péssimo e tenha sido objeto de obras de reabilitação, realizadas nos dois últimos anos, que tenha permitido subir dois níveis de conservação;
- À totalidade de edifício, fração autónoma ou parte de prédio urbano que, nos dois últimos anos, tenha mudado a respetiva utilização de logística, indústria ou serviços para habitação.

De referir ainda que, tratando-se de autorizações excecionais, estas são temporalmente limitadas, de modo a não comprometer os objetivos principais do Regulamento. A autorização excecional de novos estabelecimentos de AL em áreas de contenção é conferida por um prazo de cinco anos, ou, tratando-se de reabilitação de edifícios em ruínas ou reabilitação integral de edifícios devolutos há mais de três anos, por um prazo máximo de dez anos (cfr. n.º 4 do art. 7.º). De notar que, em qualquer caso, e após o término do prazo da autorização excecional, o particular poderá ter retorno do seu investimento, colocando estes imóveis no mercado de arrendamento.

3.4 Possibilidade de requerer a suspensão da exploração

No âmbito do reforço das medidas de promoção do mercado de arrendamento, o projeto de Regulamento prevê a possibilidade de ser requerida a suspensão da exploração do estabelecimento de alojamento local, em áreas de contenção, desde que seja celebrado um contrato de arrendamento para fins habitacionais pelo mesmo período, até o máximo de 5 anos (cfr. art. 8.º).

3.5 Exigência de título de autorização de utilização para habitação

Consagrou-se no projeto de Regulamento a necessidade de os imóveis possuírem título de autorização de utilização destinado a habitação (*cf.* art. 10.º n.º 2).

3.6 Instalação de equipamento de medição de ruído

Prevê-se que, na sequência da apresentação de reclamações com fundamento em atos de perturbação que afetem o direito ao descanso por ruído incomodativo, o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa pode determinar, precedida de audiência prévia, a obrigatoriedade de instalação de equipamento de medição de ruído (*cf.* art. 10.º n.º 4).

3.7 Seguro de responsabilidade civil

O projeto de Regulamento prevê que o titular da exploração de alojamento local deve celebrar e manter válido um seguro de responsabilidade civil extracontratual que garanta os danos patrimoniais e não patrimoniais causados a hóspedes e a terceiros, decorrentes do exercício da atividade de prestação de serviços de alojamento (*cf.* n.º 1 do art. 11.º)

3.8 Fiscalização

Uma vez que a restrição de novas autorizações poderá conduzir ao aumento de estabelecimentos de génese ilegal, e não obstante os serviços municipais poderem realizar vistorias sempre que necessário (prevendo-se no Regulamento a criação de uma estrutura própria para dar resposta aos pedidos de vistoria e fiscalização que sejam apresentados), consagrou-se também a possibilidade de serem celebrados protocolos ou contratos com associações ou empresas para a realização de ações de fiscalização (*cf.* art. 13.º).

3.9 Criação de uma Comissão de Acompanhamento de Alojamento Local

O Regulamento prevê a criação de uma Comissão de Acompanhamento de Alojamento Local, com o objetivo de acompanhar a evolução e atividade do alojamento local na cidade de Lisboa e a execução do próprio Regulamento, a qual deverá elaborar um relatório anual, a ser enviado aos órgãos municipais para avaliação (*cf.* art. 15.º e 16.º).

4. DISCUSSÃO PÚBLICA DO PROJETO DE REGULAMENTO

O projeto de Regulamento Municipal de Alojamento Local foi submetido a discussão pública por um período de 30 dias úteis, nos termos das disposições consagradas no artigo 267.º n.ºs 1 e 5 da Constituição da República Portuguesa e no artigo 12.º do Código do Procedimento Administrativo, de acordo com as quais os órgãos da Administração devem assegurar a participação dos particulares e das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da audiência dos interessados.

A discussão pública consistiu, assim, na recolha de observações e sugestões de todos os interessados sobre o projeto de regulamento, com vista à respetiva ponderação e elaboração da versão final.

Nos termos do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 100.º e do n.º 1 do artigo 101.º, ambos do Código do Procedimento Administrativo, o período de consulta pública do referido regulamento decorreu entre os dias 17 de maio de 2019 e 2 de julho de 2019.

Após o período de discussão pública, procedeu-se à elaboração do respetivo “Relatório de apuramento e ponderação dos resultados da discussão pública” do projeto de Regulamento Municipal de Alojamento Local de Lisboa, que consta como anexo II da Proposta.

Para além das participações públicas, foram recebidos contributos internos da Divisão de Projetos de Edifícios, do Departamento de Licenciamento de Projetos Estruturantes.

Como se verifica do conteúdo do Relatório de Ponderação, examinaram-se com rigor os contributos, sugestões e pedidos de esclarecimento, resultando clara a análise efetuada.

Concluída a análise das propostas e sugestões apresentadas em sede de discussão pública, e consoante a fundamentação aduzida, foram alteradas ou aperfeiçoadas algumas disposições regulamentares, mantendo-se a redação de outras, o que levou a uma melhoria da redação final do documento.

Após ponderação, foram alteradas, entre outras, disposições relativas à delimitação das zonas turísticas homogéneas, aos prazos concedidos de autorização excecional de registo de novos alojamentos locais em áreas de contenção e à possibilidade de ser requerida a suspensão da exploração de alojamento local se for celebrado um contrato de arrendamento.

5. OPINIÃO DAS FORÇAS POLÍTICAS E DO RELATOR

As forças políticas representadas na 5ª Comissão Permanente – Comissão de Habitação, Bairros Municipais e Desenvolvimento Local – reservam as suas opiniões e o seu sentido de voto para o plenário da Assembleia Municipal onde será debatida e votada a Proposta.

O Deputado Municipal relator entende que para garantir o direito à habitação se deve limitar ainda mais o alojamento local na cidade. O crescimento do alojamento local provocou falta de oferta de habitação na cidade e estrangulamento do mercado de arrendamento de habitação permanente, causando uma subida acentuada das rendas e a precariedade do próprio alojamento.

Também, os dados que sustentam a Proposta n.º 697/2019, no que respeita ao cálculo do número de residentes, porque baseada nos números dos Censos de 2011, está manifestamente desatualizada. Recordar-se que estes censos ocorreram ainda antes dos efeitos da crise económica e da expansão da atividade empresarial ligada ao Alojamento Local. Porventura, teria sido mais assertivo elaborar os cálculos que sustentaram o estabelecimento do rácio de 0,25 introduzindo como variável de ponderação adicional, do número de eleitores, dado que

como se sabe está permanentemente atualizado e que já não condiz com o número de residentes apurado nos censos de 2011.

6. RECOMENDAÇÕES

Por estas razões, a 5ª Comissão recomenda que:

1. Até que se realize um novo estudo com dados atualizados, a área de contenção relativa seja alargada às zonas da cidade atualmente não abrangidas por qualquer tipo de contenção;
2. Por outro lado, o presente articulado, hoje votado, não obstante constituir, na sua generalidade, um avanço significativo para a regulação desta atividade, apresenta ainda algumas omissões, imprecisões e ambiguidades que poderão suster os objetivos pretendidos com este regulamento.
3. Assim, recomenda-se que, no prazo de 6 meses após a aprovação deste regulamento, se possam debater as propostas de alteração apresentadas no Anexo 1, com especial atenção para as Zonas Turísticas Homogéneas que já ultrapassam um rácio entre estabelecimentos de alojamento local e o número de fogos de habitação permanente superior a 5%;
4. Seja submetido a esta Assembleia o relatório anual da Comissão de Acompanhamento de Alojamento Local para sua avaliação.

7. CONCLUSÕES

A mais recente alteração ao regime de autorização de exploração dos alojamentos locais veio dar aos municípios a possibilidade de elaborar um instrumento que preveja a existência de áreas de contenção, em que podem ser impostos limites ao número de alojamentos locais.

Não obstante reconhecermos os aspetos positivos da atividade de alojamento local no que concerne a promover a reabilitação urbana e a dinamização económica da cidade, é fundamental regulamentar esta realidade se queremos salvaguardar o direito à habitação e evitar a perda de população residente nos bairros em que o peso do alojamento local é já excessivo.

É essencial proteger os bairros históricos da gentrificação, da substituição do tecido socio-económico existente - populações mais envelhecidas, comércio tradicional -, por outro que não pertence àquele local, e que faz o bairro perder a sua genuinidade.

Daí que seja de grande importância a aprovação e entrada em vigor deste Regulamento, com o qual se pretende criar maior equilíbrio entre o número de alojamentos temporários e permanentes, protegendo a habitação permanente, a identidade dos bairros e a qualidade de vida dos residentes.

Pelo exposto, conclui-se que a Proposta sobre a qual incidiu o presente parecer está em condições de ser debatida e votada em plenário da AML, a quem compete, ao abrigo do disposto nas disposições conjugadas da alínea g) do n.º 1 do artigo 25.º e das alíneas k) e ccc) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, e do n.º 1 do artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, a prática dos atos propostos.

8. ANEXOS

Os Deputados Municipais da 5ª Comissão consideraram necessária a junção ao presente parecer do Anexo 1.

O presente parecer foi aprovado por maioria, com a abstenção do CDS no ponto 1 da Recomendação e com a abstenção do PEV, PAN, PSD, CDS e da Deputada Municipal Independente Teresa Craveiro no ponto 3.

Lisboa, 4 de novembro de 2019.

O Presidente da 5.ª Comissão
e Deputado Municipal Relator

-Miguel Coelho-