

## MEMORANDUM

De: Abreu Advogados  
Para: **ALEP – ASSOCIAÇÃO DE ALOJAMENTO LOCAL EM PORTUGAL**  
Data: 27 de Julho de 2023  
Assunto: **Alojamento local: Decreto da Assembleia da República decorrente da Proposta de Lei n.º 71/XV/1.ª - adequação ao e conformidade com o Direito da União Europeia**

### I. Objecto do estudo

Solicita-nos a ALEP a **aferição da adequação ao e conformidade com o Direito da União Europeia do Decreto da Assembleia da República acima identificada (doravante “o Decreto”)** no tocante ao alojamento local.

Aquele tem subjacente a **Proposta de Lei n.º 71/XV/1.ª** que deu entrada na Assembleia da República no dia 14 de Abril de 2023, tendo a sua Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação sido considerada competente para a apreciar no dia 19 do mesmo mês. Decorreu em Maio o primeiro debate e votação da Proposta na generalidade pela Assembleia da República em reunião plenária, nos termos do artigo 143.º e ss. do seu Regimento.

A Assembleia da República adoptou-a em votação final global no dia 19 de Julho de 2023.

### Breve caracterização do sector

- Existem cerca de 110.000 registos de estabelecimentos de alojamento local em Portugal. Destes, 70.000, cerca de dois terços, estão localizados no litoral do país;
- Dos 55.000 titulares de estabelecimentos de alojamento local:
  - 10.000 são micro e pequenas empresas;
  - 45.000 são empresários em Nome Individual, a maioria na faixa etária dos 40 a 60 anos;Estes empregam milhares de trabalhadores dedicados à gestão, trabalho administrativo, limpeza, lavandaria, manutenção e outras tarefas;
- O alojamento local representa 42% das dormidas em Portugal e constitui um dos principais elementos da oferta turística nacional que é, reconhecidamente, uma das principais responsáveis pela recuperação económica do país.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Veja-se, a esse título, o recente *Relatório sobre Portugal* constante do Pacote da Primavera do Semestre Europeu, segundo o qual Portugal conheceu uma significativa recuperação económica pós-pandemia, impulsionada por uma

## II. O Direito originário ou primário da União Europeia

### II.1 Os Tratados e o mercado interno

O estabelecimento do mercado interno da União Europeia (UE) encontra-se previsto no **número 1 do artigo 3.º do Tratado da União Europeia (TUE)**.

A esse propósito, o Parlamento Europeu, através da sua Resolução de 26 de Maio de 2016 sobre a Estratégia para o Mercado Único considerou que «o **mercado único foi, e continua a ser, a pedra angular da integração da UE e o motor do crescimento e emprego sustentáveis**, facilitando o comércio em toda a UE e garantindo em simultâneo uma economia social de mercado altamente competitiva, com base no artigo 3.º, n.º 3, do TUE;»<sup>2</sup>

Na alínea **b) do número 1 do artigo 3.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)** é reconhecida à UE competência exclusiva quanto à determinação das regras de concorrência necessárias ao seu funcionamento e, na alínea a) do número 2 do artigo 4.º TFUE este é considerado matéria de competência partilhada entre a UE e os Estados-Membros.

O **artigo 26.º TFUE**, que lhe é dedicado, dispõe que

- 1. A União adopta as medidas destinadas a estabelecer o mercado interno ou a assegurar o seu funcionamento, em conformidade com as disposições pertinentes dos Tratados.*
- 2. O mercado interno compreende **um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados.***
- 3. O Conselho, sob proposta da Comissão, definirá as orientações e condições necessárias para assegurar um progresso equilibrado no conjunto dos sectores abrangidos.*

O **artigo subsequente** sublinha que, de modo a atender às circunstâncias particulares das economias dos Estados-Membros no tocante aos seus estádios de desenvolvimento, a Comissão deveria tê-los em conta ao formular as propostas destinadas a promover o estabelecimento do mercado interno. Não obstante, sublinha o mesmo artigo, «Se estas disposições tomarem a forma de **derrogações, devem ter carácter temporário** e implicar o mínimo possível de perturbações no funcionamento do mercado interno.»

### II.2 Os Tratados e a livre circulação de serviços

A consecução do mercado interno, objectivo central do processo de integração europeia, não poderia verificar-se sem que, para além da livre circulação de pessoas, capitais e bens, fosse

---

forte recuperação do turismo, disponível em

[https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/PT\\_SWD\\_2023\\_622\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/PT_SWD_2023_622_en.pdf), p. 3.

<sup>2</sup> Cf. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0237\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0237_PT.pdf), Considerando A.

assegurada a livre circulação de serviços à escala da UE tal como prevista no artigo 26.º TFUE.

A esse título, os artigos 49.º a 55.º TFUE – sobre o direito de estabelecimento – e os artigos 56.º a 62.º TFUE - sobre os serviços – definem e esclarecem o âmbito dessa ambição.

Segundo o artigo 49.º

*No âmbito das disposições seguintes, são **proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento** dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro. Esta proibição abrangerá igualmente as restrições à constituição de agências, sucursais ou filiais pelos nacionais de um Estado-Membro estabelecidos no território de outro Estado-Membro. A liberdade de estabelecimento compreende tanto o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício, como a constituição e a gestão de empresas e designadamente de sociedades, na acepção do segundo parágrafo do artigo 54.º, nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais, sem prejuízo do disposto no capítulo relativo aos capitais.*

O número **1 do artigo 50.º** dispõe que, para a realização da «liberdade de estabelecimento numa determinada actividade, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta do Comité Económico e Social, adoptarão directivas.» As alíneas c) e f) do número 2 sublinham que o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão exercerão as funções que lhe são confiadas:

*c) **Eliminando os procedimentos e práticas administrativas** decorrentes quer da legislação nacional, quer de acordos anteriormente concluídos entre os Estados-Membros, cuja manutenção constitua **obstáculo à liberdade de estabelecimento**;*

*f) Aplicando a **supressão gradual das restrições à liberdade de estabelecimento** em todos os ramos de actividade considerados, por um lado, quanto às condições de constituição de agências, sucursais ou filiais no território de um Estado-Membro e, por outro, quanto às condições que regulam a admissão de pessoal do estabelecimento principal nos órgãos de gestão ou de fiscalização daquelas;*

Por seu turno, o **artigo 56.º** dispõe que

*No âmbito das disposições seguintes, as **restrições à livre prestação de serviços na União serão proibidas** em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário da prestação. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem determinar que as disposições do presente capítulo são extensivas aos prestadores de serviços nacionais de um Estado terceiro e estabelecidos na União.*

O **artigo seguinte** clarifica que «Para efeitos do disposto nos Tratados, consideram-se «"serviços" as prestações realizadas normalmente mediante remuneração, na medida em que não sejam reguladas pelas disposições relativas à livre circulação de mercadorias, de capitais e de pessoas.» e que compreendem designadamente: «a) Actividades de natureza industrial; b) Actividades de natureza comercial; c) Actividades artesanais; d) Actividades das profissões liberais.»

O **número 1 do artigo 59.º** comete ao Parlamento Europeu e ao Conselho a adopção de directivas para a liberalização de um determinado serviço de acordo com o processo legislativo ordinário, após consulta ao Comité Económico e Social, dispondo o artigo seguinte que «Os Estados-Membros esforçam-se por proceder à liberalização dos serviços para além do que é exigido por força das directivas adoptadas (...).»

Em suma, os trabalhadores independentes e os profissionais ou as pessoas colectivas, na acepção do artigo 54.º do TFUE, que operem legalmente num Estado-Membro, podem:

- exercer uma actividade económica estável e contínua noutro Estado-Membro (liberdade de estabelecimento: artigo 49.º do TFUE);
- ou oferecer e prestar os seus serviços noutros Estados-Membros, a título temporário, permanecendo no seu país de origem (liberdade de prestação de serviços: artigo 56.º do TFUE).

Este objectivo **impõe não só a supressão de qualquer discriminação com base na nacionalidade, mas também, para que a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços sejam efectivamente realizadas, a adopção de medidas que facilitem o seu exercício**, incluindo, a harmonização das regulamentações nacionais de acesso ou o seu reconhecimento mútuo.

Resulta claro de **II.1 e II.2** não apenas o propósito de eliminação das discriminações com base na nacionalidade, mas o de contribuir para a **simplificação de procedimentos e para uma ampliação crescente e progressiva das liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços** à escala da UE.

As **derrogações à liberdade de estabelecimento são limitadas e delimitadas** «às actividades que, num Estado-Membro, estejam ligadas, mesmo ocasionalmente, ao exercício da autoridade pública.» (**51.º TFUE**) e à «aplicabilidade das disposições legislativas, regulamentares e administrativas, que prevejam um regime especial para os estrangeiros e sejam justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.» (**52.º TFUE**)

No tocante a limitações à liberdade de prestação de serviços, o artigo **58.º TFUE** remete os sectores dos transportes e dos serviços bancários e seguros para regulação própria.

Segundo Alexandre Mota Pinto, na sua anotação ao artigo **49.º TFUE**<sup>3</sup>

*qualquer norma nacional restritiva da liberdade de estabelecimento deve sujeitar-se a um “teste” justificativo desenvolvido pela jurisprudência comunitária (cf. Os Acórdãos “Gebhard” e “Centros”), que exige uma **ponderação entre os interesses** que justificam a restrição em causa e o grau de violação daquela liberdade.*

*Uma regra nacional restritiva da liberdade de estabelecimento será lícita se:*

- Não contiver qualquer discriminação em razão da nacionalidade;*
- Este interesse público ainda não estiver regulamentado ao nível comunitário;*
- For **necessária, proporcional e adequada à prossecução desse interesse público.***

### **II.3 A Carta dos Direitos Fundamentais**

Nos termos do **artigo 6.º TUE**, a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.

Com relevância para a questão subjacente, a Carta reconhece, dando sequências às tradições constitucionais dos Estados-Membros da União Europeia, nomeadamente:

- a liberdade profissional e direito de trabalhar (**artigo 15.º**):
  1. *Todas as pessoas têm o direito de trabalhar e de exercer uma profissão livremente escolhida ou aceite.;*
- a liberdade de empresa (**artigo 16.º**):
  1. *É reconhecida a liberdade de empresa, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais.;*
- e o direito de propriedade (**artigo 17.º**):
  1. *Todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.*

<sup>3</sup> Mota Pinto, Alexandre, anotação e comentário ao artigo 49.º, *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, Manuel Lopes Porto e Gonçalo Anastácio (coord.), p. 320, 2012.

A propósito da Carta e da sua importância jurídica e simbólica, Vital Moreira afirmou que esta constitui o mais destacado testemunho da “constitucionalização” da UE como entidade política supranacional **dotada de poderes de autoridade**, que não é somente uma organização interestadual (união de Estados) mas que possui um substrato pessoal, os cidadãos europeus, cujos direitos importa assegurar contra os respectivos órgãos e agentes, como sucede face ao Estado.<sup>4</sup>

O mesmo autor refere ainda que embora não seja “direito comum” dos EM da UE, a verdade é que **a Carta também vincula as autoridades nacionais** (legislativas, administrativas, judiciais; nacionais, regionais ou locais) quando estas actuem ao abrigo do direito da União **ou implementem o direito da União a nível interno**. Cabem aqui nomeadamente os casos de transposição e aplicação nacional das “directivas” da União, bem como os casos em que as autoridades dos EM usam poderes conferidos pelo direito europeu (por exemplo, introdução de derrogações nacionais ao Direito da União). (...) Sendo assim, é natural que os EM fiquem sujeitos à Carta quando actuam como “órgãos executivos” da União ou como “operadores” do Direito Europeu, ao abrigo da descentralização das tarefas executivas do Direito da União.<sup>5</sup>

Logicamente, a vinculação dos Estados-Membros ao teor e fins prescritos pelas directivas não pode cingir-se apenas ao momento formal em que operam as respectivas transposições para os ordenamentos jurídicos internos, mantendo-se aqueles vinculados ao seu cumprimento e à obrigação de os não desvirtuarem *a posteriori, de iure e de facto*.

### III. O Direito derivado ou secundário da UE

Nos termos acima enunciados os co-legisladores vêm adoptando directivas tendo em vista a realização do mercado interno e a promoção da liberdade de circulação de serviços.

#### III.1 A Directiva 2006/123/CE

A esse título, destaca-se pela sua abrangência e aspirações, a Directiva 2006/123/CE, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (doravante **Directiva Serviços**), que reforçou amplamente a liberdade de prestação de serviços na UE. O seu objectivo consiste em **criar um mercado único aberto para os serviços na UE, garantindo simultaneamente a qualidade dos serviços prestados aos consumidores**. Foi transposta para o ordenamento jurídico português por via do **Decreto-Lei 92/2010**, de 26 de Julho, sendo unânime o entendimento jurisprudencial de que a **locação de alojamento está abrangida pela Directiva**.<sup>6</sup>

A **proposta da Comissão Europeia** subjacente à Directiva Serviços, no ponto 1. da sua introdução,

<sup>4</sup> Moreira, Vital, Anotação Geral à Carta dos Direitos Fundamentais, *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, Manuel Lopes Porto e Gonçalo Anastácio (coord.), pp. 1398 e 1399, 2012.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 1402.

<sup>6</sup> Cf. a título de exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (Grande Secção) de 19 de Dezembro de 2019, no âmbito do processo C-390/18.

apontava, desde logo, para a **indispensabilidade da «criação de um verdadeiro mercado interno para os serviços»**, frisando que «O considerável potencial de crescimento e de criação de empregos no domínio dos serviços não pôde ser concretizado até ao momento devido aos **numerosos obstáculos** que obstruem o desenvolvimento das actividades de serviços no mercado interno.»<sup>7</sup>

O **Considerando (1)** da Directiva reafirma o propósito europeu de

*estabelecer laços cada vez mais estreitos entre os Estados e os povos europeus e garantir o progresso económico e social. Nos termos do n.º 2 do artigo 14.º do Tratado,<sup>8</sup> o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual é assegurada a livre circulação de serviços. Nos termos do artigo 43.º do Tratado,<sup>9</sup> é assegurada a liberdade de estabelecimento. O artigo 49.º<sup>10</sup> do Tratado estabelece o direito de prestar serviços na Comunidade. A **eliminação dos entraves ao desenvolvimento das actividades de serviços entre Estados-Membros é essencial para reforçar a integração entre os povos europeus e para promover o progresso económico e social equilibrado e duradouro.** (...)*

E o seu **Considerando (5)** conclui ser

***necessário eliminar os entraves à liberdade de estabelecimento dos prestadores nos Estados-Membros e à livre circulação de serviços entre Estados-Membros e garantir aos destinatários e aos prestadores a segurança jurídica necessária para o exercício efectivo destas duas liberdades fundamentais do Tratado.** Dado que os entraves no mercado interno dos serviços afectam tanto os operadores que pretendam estabelecer-se noutros Estados-Membros como aqueles que prestam um serviço noutro Estado-Membro sem aí se estabelecerem, é necessário permitir ao prestador desenvolver as suas actividades de serviços no mercado interno, quer estabelecendo-se num Estado-Membro, quer fazendo uso da livre circulação de serviços. Os prestadores deverão estar em condições de escolher entre estas duas liberdades, em função da sua estratégia de desenvolvimento em cada Estado-Membro.*

O **Considerando (7)** esclarece que a Directiva

*estabelece um **quadro jurídico geral aplicável a uma ampla variedade de serviços, tendo simultaneamente em conta as particularidades de cada tipo de actividade ou de profissão e o respectivo sistema de regulação. Esse quadro baseia-se numa abordagem dinâmica e selectiva que consiste em eliminar, prioritariamente, os entraves que podem ser rapidamente suprimidos e, relativamente aos restantes, em lançar um processo de avaliação, de consulta e de harmonização complementar sobre questões específicas que permitirá, progressivamente e de maneira coordenada, a modernização dos sistemas nacionais de regulamentação das actividades de serviços, indispensável para a realização de um verdadeiro mercado interno dos serviços até 2010. Deverá prever-se uma combinação equilibrada de medidas de harmonização direccionada, de cooperação administrativa, prever a liberdade de prestação de serviços e o incentivo à elaboração de códigos de conduta sobre determinadas questões. Esta coordenação das legislações nacionais deverá assegurar um elevado grau de integração legal comunitária e***

<sup>7</sup> Cf. Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços no mercado interno – COM(2004) 2 final – de 13 de Janeiro de 2014.

<sup>8</sup> Artigo 26.º na numeração do TFUE.

<sup>9</sup> Artigo 49.º na numeração do TFUE.

<sup>10</sup> Artigo 56.º na numeração do TFUE.

*um elevado nível de protecção dos objectivos de interesse geral, nomeadamente a defesa dos consumidores, indispensável para estabelecer a confiança entre os Estados-Membros. A presente directiva toma ainda em consideração outros objectivos de interesse geral, designadamente a protecção do ambiente, a segurança pública e a saúde pública, bem como a necessidade de respeitar a legislação laboral.*

Diga-se que a palavra “**entrave**” surge por 16 vezes no texto da Directiva, sempre no contexto da sua remoção, e que esta orientação clara é confirmada a título conclusivo pelo **Considerando (116)**:

*Atendendo a que os **objectivos da presente directiva, a saber, a eliminação de entraves à liberdade de estabelecimento de prestadores nos Estados-Membros e à livre prestação de serviços entre os Estados-Membros**, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e podem, pois, devido à dimensão da acção, ser melhor alcançados ao nível comunitário, a Comunidade pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado.<sup>11</sup> Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente directiva não excede o necessário para atingir aqueles objectivos.*

Na verdade, a Directiva Serviços é **especialmente exigente** para com os Estados-Membros no tocante ao **respeito dos princípios da proporcionalidade, da necessidade e da não-discriminação e da justificação** por força de uma razão imperiosa de interesse geral ao serem mantidas ou impostas *ex novo* restrições e autorizações:

- O **Considerando (40)** reconhece a natureza evolutiva da noção de «**razões imperiosas de interesse geral**» a que se referem determinadas disposições da directiva, desenvolvida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- O **Considerando (43)** preconiza a «**limitação da obrigação de autorização prévia** aos casos em que esta seja indispensável e da introdução do princípio da autorização tácita das autoridades competentes após a expiração de um determinado prazo.»
- O **Considerando (54)** reforça que *A possibilidade de ter acesso a uma actividade de serviços só deverá depender de uma autorização das autoridades competentes se forem observados os critérios de **não discriminação, de necessidade e de proporcionalidade**. Isto significa, nomeadamente, que uma autorização só deverá ser admissível quando não seja eficaz um controlo a posteriori dada a impossibilidade de constatar a posteriori os defeitos dos serviços em causa e tendo em devida conta os riscos e perigos decorrentes da ausência de controlo a priori.*

---

<sup>11</sup> Substituído pelo artigo 5.º do Tratado UE.

- O **Considerando (59)** aponta para o critério geral de que

*A autorização deverá, por regra, permitir ao prestador o acesso à actividade de serviços, ou o seu exercício, em todo o território nacional, salvo nos casos em que uma **razão imperiosa de interesse geral justifique uma limitação territorial**. A protecção do ambiente urbano pode justificar, por exemplo, a exigência de uma autorização para cada instalação física no território nacional.*

- O **número 1 do artigo 1.º (Objecto)** indica que a Directiva Serviços

*estabelece disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos serviços.*

- O **número 1 do artigo 5.º (Simplificação de procedimentos)** sublinha que

*Os Estados-Membros analisam os procedimentos e as formalidades aplicáveis ao acesso a uma actividade de serviços e ao seu exercício. Sempre que os procedimentos e as formalidades analisados ao abrigo do presente número não forem suficientemente simples, os Estados-Membros simplificam-nos.*

- **Nos termos do artigo 9.º (Regimes de autorização)**

*1. Os Estados-Membros só podem subordinar a um regime de autorização o acesso a uma actividade de serviços e o seu exercício se forem cumpridas as condições seguintes:*

- a) O regime de autorização **não ser discriminatório** em relação ao prestador visado;*
- b) A necessidade de um regime de autorização ser **justificada por uma razão imperiosa de interesse geral**;*
- c) O objectivo pretendido **não poder ser atingido através de uma medida menos restritiva**, nomeadamente porque um controlo a posteriori significaria uma intervenção demasiado tardia para se poder obter uma real eficácia.*

- O **artigo 10.º (Condições de concessão da autorização)** prevê que

*1. Os regimes de autorização devem basear-se em critérios que obstem a que as autoridades competentes exerçam o seu poder de apreciação de forma arbitrária.*

*2. Os critérios referidos no n.º 1 devem ser:*

- a) **Não discriminatórios**;*
- b) **Justificados** por uma razão imperiosa de interesse geral;*
- c) **Proporcionados** em relação a esse objectivo de interesse geral;*
- d) **Claros e inequívocos**;*
- e) **Objectivos**;*
- f) **Previamente publicados**;*
- g) **Transparentes e acessíveis**.*

- No tocante a **Duração das autorizações**, o **número 1 do artigo 11.º** estatui que

*1. A **autorização concedida ao prestador não deve ter uma duração limitada**, excepto quando:*

- a) **For objecto de renovação automática ou estiver apenas sujeita ao cumprimento***

- permanente dos requisitos;*
- b) *O número de autorizações disponíveis for limitado por uma **razão imperiosa de interesse geral**;*
- ou
- c) *A **duração limitada puder ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral**.*
- **O número 2 do artigo 13.º (Procedimentos de autorização)** alerta para a necessidade de «Os procedimentos e formalidades de autorização não deve[r]em ser dissuasivos nem complicar ou atrasar indevidamente a prestação do serviço.»
  - **O número 4 do mesmo artigo** vai ainda mais longe ao indicar que *a falta de resposta no prazo previsto ou prorrogado em conformidade com o n.º 3, a **autorização presume-se concedida**. No entanto, para determinadas actividades específicas pode prever-se um regime diferente, se for justificado por **razões imperiosas de interesse geral**, nomeadamente os interesses legítimos de terceiros.*
  - **O número 5 do artigo 14.º da Directiva (Requisitos proibidos)** proíbe o condicionamento do «acesso a uma actividade de serviços ou o seu exercício no respectivo território ao cumprimento» de uma ***Aplicação casuística de uma avaliação económica que sujeite a concessão da autorização à comprovação da existência de uma necessidade económica ou de uma procura no mercado, de uma avaliação dos efeitos económicos potenciais ou actuais da actividade ou de uma apreciação da adequação da actividade aos objectivos de programação económica fixados pela autoridade competente; esta proibição não se aplica aos requisitos em matéria de programação, que não sejam de natureza económica mas **razões imperiosas de interesse geral**;***
  - **O número 8 do artigo 14.º** proíbe que o acesso possa decorrer da «Obrigação de ter estado previamente inscrito durante um determinado período nos registos existentes no seu território ou de ter exercido previamente a actividade durante um determinado período no respectivo território.»
  - **O artigo 15.º (Requisitos sujeitos a avaliação)** estabelece que

*2. Os Estados-Membros devem verificar se os respectivos sistemas jurídicos condicionam o acesso a uma actividade de serviços ou o seu exercício ao cumprimento de algum dos seguintes requisitos não discriminatórios:*

    - a) ***Restrições quantitativas ou territoriais, nomeadamente sob a forma de limites fixados em função da população ou de uma distância geográfica mínima entre prestadores;***
    - b) *Obrigação de o prestador se constituir de acordo com uma forma jurídica específica;*

- c) **Requisitos relativos à detenção do capital de uma sociedade;**
  - d) *Requisitos, excluindo os referentes a questões abrangidas pela Directiva 2005/36/CE ou os previstos noutros instrumentos comunitários, que restringem a determinados prestadores o acesso à actividade de serviço em causa em razão da natureza específica da actividade;*
  - e) *Proibição de dispor de mais do que um estabelecimento no território do mesmo Estado;*
  - f) *Requisitos que impõem um número mínimo de empregados;*
  - g) *Tarifas obrigatórias mínimas e/ou máximas que o prestador tem que respeitar;*
  - h) *Obrigações de o prestador fornecer, juntamente com o seu serviço, outros serviços específicos.*
3. *Os Estados-Membros devem verificar se os requisitos referidos no n.º 2 observam as condições seguintes:*
- a) **Não discriminação:** *os requisitos não podem ser directa ou indirectamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede;*
  - b) **Necessidade:** *os requisitos têm que ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;*
  - c) **Proporcionalidade:** *os requisitos têm que ser adequados para garantir a consecução do objectivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objectivo e não podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.»*
- **Os números 6 e 7 do artigo 15.º estabelecem um procedimento de notificação à Comissão Europeia:**
6. *A partir de 28 de Dezembro de 2006, os Estados-Membros só podem introduzir quaisquer novos requisitos do tipo referido no n.º 2, se os mesmos estiverem em conformidade com as condições previstas no n.º 3.*
7. *Os Estados-Membros devem notificar à Comissão quaisquer novas disposições legislativas, regulamentares e administrativas que estabeleçam requisitos previstos no n.º 6 e as respectivas razões. A Comissão comunica as disposições em causa aos outros Estados-Membros. A notificação não impede os Estados-Membros de aprovarem as disposições em questão.*
- No prazo de três meses a contar da recepção da notificação, a Comissão examina a compatibilidade de quaisquer novas disposições com o direito comunitário e, se for caso disso, aprova uma decisão em que solicita ao Estado-Membro em causa que se abstenha de as aprovar ou que as suprima.*
- A notificação de um projecto de lei nacional nos termos da Directiva 98/34/CE equivale à obrigação de notificação prevista na presente directiva.*

De modo a promover a **avaliação mútua entre Estados-Membros, o número 5 do artigo 39.º da Directiva** dispõe que

*Até 28 de Dezembro de 2009, os Estados-Membros apresentam um relatório à Comissão sobre os requisitos nacionais cuja aplicação seja susceptível de se encontrar abrangida pelo âmbito de aplicação do terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 16.º e do primeiro período do n.º 3 do artigo 16.º, justificando por que razão consideram que a aplicação desses requisitos preenche os critérios referidos no terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 16.º e no primeiro período do n.º 3 do artigo 16.º.*

*A partir dessa data, os Estados-Membros **transmitem à Comissão quaisquer alterações dos seus requisitos, incluindo novos requisitos, tal como acima referidos, juntamente com a respectiva justificação.***

*A Comissão comunica os requisitos transmitidos aos outros Estados-Membros. Essa comunicação não obsta a que os Estados-Membros aprovem as disposições em questão. A Comissão apresenta anualmente análises e orientações sobre a aplicação dessas disposições no contexto da presente directiva.*

A 7 de Março de 2023, Nuno Melo, deputado ao Parlamento Europeu (CDS, PPE) dirigiu à Comissão Europeia a seguinte **pergunta prioritária com pedido de resposta escrita (P-000778/2023)**:<sup>12</sup>

*O conjunto de medidas para a habitação propostas pelo Governo português inclui o fim da emissão de novas licenças de alojamento local.*

*Ora, a liberdade de prestar serviços reveste-se de extrema importância para a conclusão do mercado interno, sendo um dos desígnios dos Tratados a eliminação de entraves à liberdade de estabelecimento, a par da livre circulação de serviços. A Directiva Serviços (Directiva 2006/123/CE) reforça esta liberdade de prestação de serviços na UE.*

***A referida proposta cria um entrave à liberdade de prestação de serviços enunciada, configurando um obstáculo à garantia dos destinatários e à segurança necessária para o exercício efetivo das liberdades pelos prestadores previstas nos Tratados, representando uma violação grosseira do princípio da proporcionalidade.***

*A proposta de proibição de novas emissões de licenças para alojamento local viola a Directiva 2006/123/CE, designadamente ao não permitir ao prestador desenvolver as suas atividades de serviços no mercado interno.*

*Atendendo ao exposto:*

- 1. Como pretende a Comissão Europeia reagir?*
- 2. Pondera a Comissão Europeia pedir esclarecimentos ao Governo português?*

<sup>12</sup> Cf. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-000778\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-000778_PT.html)

No dia 10 de Março, **nova pergunta prioritária (P-000835/2023)** foi dirigida à Comissão, assinada desta feita pelos deputados do PSD, PPE, Cláudia Monteiro de Aguiar, Álvaro Amaro, José Manuel Fernandes, Maria da Graça Carvalho, Lúcia Pereira, Paulo Rangel:<sup>13</sup>

*«O programa «Mais Habitação» apresentado pelo governo socialista, a semana passada, com várias medidas abusivas e desproporcionadas, dita o fim do denominado alojamento local, que segundo dados do setor **emprega mais de 100 mil pessoas e aloja 40 % das dormidas em Portugal.***

*A CE apresentou, em outubro passado, uma proposta para reforçar as regras de transparência para o alojamento de curta duração, que visa precisamente o contrário das medidas do Governo português. Pretende-se ajudar as autoridades públicas a assegurar o desenvolvimento equilibrado e sustentável deste segmento, através de um sistema de registo online e da recolha e partilha de dados, para que, caso seja necessário, os Estados-Membros possam tomar medidas justificadas, no que diz respeito, por exemplo, ao acesso ao mercado dos operadores. **A posição no Conselho do Governo português foi de total apoio, ao passo que em Portugal acaba de proibir, entre outras medidas, a emissão de licenças, e coloca prazo temporal para as existentes, até 2030, revogadas a cada cinco anos.***

*Pergunta-se à Comissão Europeia:*

***Não considera que estas propostas do Governo português violam o princípio da liberdade de prestação de serviços presente nos artigos 56.º a 62.º do TFUE e os princípios estabelecidos no artigo 16.º da Diretiva 2006/123/CE de não discriminação, proporcionalidade e necessidade?***

*A Comissão respondeu a 28 de Abril de 2023 que:*<sup>14</sup>

***Os Estados-Membros não estão impedidos de adotar medidas para proteger os objetivos de interesse público, desde que essas medidas estejam em conformidade com o direito da UE.***

*No que diz respeito às **restrições** relacionadas com a prestação de serviços de arrendamento de alojamento de curta duração oferecidos por anfitriões, **o quadro pertinente da UE inclui a Diretiva Serviços e os artigos 49.º e 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que exigem que tais restrições sejam adequadas, necessárias e proporcionadas para proteger os objetivos de interesse público.** Além disso, **a Diretiva Transparência do Mercado Único** exige que os Estados-Membros notifiquem as regras técnicas que afetam a prestação de serviços da sociedade da informação **previamente** à sua adoção. **As medidas que afetam a prestação de serviços devem ser notificadas ao abrigo da Diretiva Serviços antes ou depois da sua adoção. Até à data, as autoridades portuguesas ainda não notificaram o projeto de medida a que se referem os Senhores Deputados. Uma vez notificados, os serviços da Comissão avaliarão a medida nacional à luz do direito da UE. A Comissão acompanhará a evolução deste processo e avaliará eventuais novas medidas, nomeadamente na eventualidade de Portugal não proceder à notificação ao abrigo da Diretiva Serviços.***

*A proposta de regulamento sobre a recolha e a partilha de dados relativos aos serviços de arrendamento de alojamento de curta duração **não regula, por si só, se as regras nacionais relativas à prestação de serviços de arrendamento de alojamento de curta duração são adequadas,***

<sup>13</sup> Cf. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-000835\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-000835_PT.html)

<sup>14</sup> Cf. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-000778-ASW\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-000778-ASW_PT.pdf)

*necessárias e proporcionadas para proteger os objetivos de interesse público. Estas questões devem ser apreciadas à luz das disposições acima referidas.»*

A esse título, recorda-se o disposto no **Artigo 19.º (Princípio da cooperação leal com a União Europeia) do Código de Procedimento Administrativo:**

*1 - Sempre que o direito da União Europeia imponha à Administração Pública a obrigação de prestar informações, apresentar propostas ou de, por alguma outra forma, colaborar com a Administração Pública de outros Estados-membros, essa obrigação deve ser cumprida no prazo para tal estabelecido.*

*2 - Na ausência de prazo específico, a obrigação referida no número anterior é cumprida no quadro da cooperação leal que deve existir entre a Administração Pública e a União Europeia.*

- **O número 1 do artigo 16.º (Liberdade de prestação de serviços)** estatui que

*1 – (...) O Estado-Membro em que o serviço é prestado deve **assegurar o livre acesso e exercício da actividade no sector dos serviços no seu território**. Os Estados-Membros não devem condicionar o acesso ou o exercício de actividades no sector dos serviços no seu território ao cumprimento de qualquer requisito que não respeite os seguintes **princípios**:*

- a) **Não discriminação**: o requisito não pode ser directa ou indirectamente discriminatório em razão da nacionalidade ou, no que respeita às pessoas colectivas, em razão do Estado-Membro em que estão estabelecidas;*
- b) **Necessidade**: o requisito tem que ser justificado por razões de ordem pública, de segurança pública, de saúde pública ou de protecção do ambiente;*
- c) **Proporcionalidade**: o requisito tem que ser adequado para garantir a consecução do objectivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para o atingir.*

### III.2 A Directiva TRIS

A Nota Técnica dos Serviços da Assembleia da República que acompanhou a Proposta de Lei - e que é surpreendentemente omissa quanto à compatibilidade desta com a Directiva Serviços - sublinhou que «a mesma pode ser analisada, no âmbito da UE, numa área mais vasta, como seja a da economia colaborativa (*sharing economy*) encontrando-se intimamente ligada ao desenvolvimento de plataformas em linha.»<sup>15</sup>

Quando questionada, através das perguntas prioritárias com pedido de resposta escrita, acima transcritas, a propósito do provável incumprimento da Directiva Serviços, a Comissão Europeia não deixou de destacar que «Além disso, a **Directiva Transparência do Mercado Único** exige que os

<sup>15</sup>Cf.

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a793944543030764e6b4e46543142515343394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a4e6a4f574e6b596a63314c5449314f4749744e4455774e4330354e54426d4c5455304d6a41354d54426c593245794f4335775a47593d&fich=3c9cdb75-258b-4504-950f-5420910eca28.pdf&Inline=true>

Estados-Membros notifiquem as regras técnicas que afetam a prestação de serviços da sociedade da informação **previamente** à sua adoção.»<sup>16</sup>

A Comissão referia-se à Directiva 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Setembro de 2015 (TRIS), relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação.<sup>17</sup>

O **número 1 do artigo 5.º** da Directiva TRIS prevê que:

*Sob reserva do disposto no artigo 7.º, os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão qualquer projeto de regra técnica, exceto se se tratar da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia, bastando neste caso uma simples informação relativa a essa norma. Envia igualmente à Comissão uma notificação referindo as razões da necessidade do estabelecimento dessa regra técnica, salvo se as mesmas razões já transparecerem do projeto.*

O **número 1 do artigo subsequente** refere que:

*1. Os Estados-Membros adiam a adoção de um projeto de regra técnica por três meses a contar da data de receção, pela Comissão, da comunicação referida no artigo 5.º, n.º 1.*

Os números seguintes do mesmo artigo 6.º prevêem outros prazos de adiamento.

### **III.3 Soft law europeia**

Conforme afirmam Manuel Lopes Porto e Luís Seifert Guincho, após a adopção da Directiva Serviços, «todos os documentos estratégicos da União Europeia sublinharam a necessidade de continuar a aprofundar e a alargar o mercado único.»<sup>18</sup>

Esta exigência e o acento tónico que a Directiva coloca no princípio geral da liberdade de prestação de serviços no seio da UE foi reforçada pela **Comunicação da Comissão Europeia de Junho de 2012 relativa à aplicação da Directiva Serviços - Uma parceria para um novo crescimento no setor dos serviços 2012-2015**<sup>19</sup> na qual se refere que «Os Estados-Membros devem **eliminar todas as restrições e autorizações não justificadas com base da Diretiva**, devendo rever, nomeadamente, a necessidade e a proporcionalidade dos requisitos impostos aos prestadores de serviços.» e que a

<sup>16</sup> Cf. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-000778-ASW\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-000778-ASW_PT.pdf)

<sup>17</sup> Cf. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L1535>

<sup>18</sup> Porto, Manuel Lopes, Guincho, Luís Seifert, *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, coord. Manuel Lopes Porto e Gonçalo Anastácio, p. 303, 2021 (versão em inglês).

<sup>19</sup> Cf. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0261>

Comissão aplicaria «**uma política de «tolerância zero»** para com os Estados-Membros em caso de incumprimento das obrigações inequívocas, em particular as plasmadas no artigo 14.º.

Do mesmo modo, o Parlamento Europeu, através da supracitada **Resolução de 26 de Maio de 2016 sobre a Estratégia para o Mercado Único**<sup>20</sup>, em resposta à Comunicação da Comissão, de 28 de Outubro de 2015, intitulada **Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas** considerou que

*as normas e medidas a nível da UE devem ser integradas numa visão estratégica uniforme e portanto serem mutuamente coerentes e não contraditórias; **que os Estados-Membros se devem abster de tomar medidas discriminatórias, como, por exemplo, leis comerciais e fiscais que só afetam certos setores ou modelos empresariais e distorcem a concorrência, o que dificulta às empresas o seu estabelecimento num determinado Estado-Membro, constituindo uma clara violação dos princípios do mercado interno;***<sup>21</sup>

tendo ainda sublinhado

*a **necessidade urgente de eliminar os obstáculos injustificados ao mercado único, a fim de alcançar resultados tangíveis e rápidos em termos de competitividade, crescimento sustentável, investigação, inovação, criação de emprego, liberdade de escolha dos consumidores e novos modelos de negócio; entende que, para atingir estes objetivos, se devem envidar esforços no sentido de uma maior harmonização da legislação, se necessário e adequado, garantindo em simultâneo o maior nível possível de proteção dos consumidores, e adotar medidas adequadas para combater os obstáculos injustificados criados pelos Estados-Membros;***<sup>22</sup>

e considerado que

***reduzir os encargos administrativos e os custos de conformidade para as empresas, em especial as PME, e revogar a legislação desnecessária, continuando a garantir um nível elevado de proteção dos consumidores, dos trabalhadores, da saúde e do ambiente, são medidas essenciais para atingir os objetivos da estratégia;***<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Cf. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0237\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0237_PT.pdf)

<sup>21</sup> Idem, Considerando G.

<sup>22</sup> Idem, Número 4.

<sup>23</sup> Idem, Número 12.

### III.4 Jurisprudência

O Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 22 de Setembro de 2020, quanto aos processos apensos C-724/18 e C-727/18 reconhece que:

3) *O artigo 9.º, n.º 1, alíneas b) e c), da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que uma regulamentação nacional que, por razões que visam garantir uma oferta suficiente de habitações destinadas à locação de longa duração a preços acessíveis, **sujeita certas atividades de locação**, mediante remuneração, de imóveis mobilados destinados a habitação a uma clientela de passagem que aí não fixa domicílio, efetuadas de forma reiterada e por períodos de curta duração, a um regime de autorização prévia, aplicável em certos municípios nos quais a **tensão sobre as rendas é particularmente acentuada, é justificada por uma razão imperiosa de interesse geral atinente à luta contra a escassez de habitações destinadas à locação**, sendo proporcionada ao objetivo prosseguido, uma vez que o mesmo não pode ser alcançado por uma medida menos restritiva, designadamente porque uma fiscalização a posteriori seria demasiado tardia para obter uma real eficácia.*

4) *O artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que **não se opõe a uma regulamentação nacional que institui um regime que sujeita a autorização prévia o exercício de certas atividades de locação**, mediante remuneração, de imóveis mobilados destinados a habitação, que assenta em critérios relativos ao facto de o local em causa ser locado «de forma reiterada e por períodos de curta duração, a uma clientela de passagem que aí não fixa domicílio», e que **confia às autoridades locais o poder de precisar**, no quadro fixado por essa regulamentação, **as condições de concessão das autorizações previstas por esse regime tendo em conta objetivos de diversidade social e em função das características dos mercados locais de habitação e da necessidade de não agravar a escassez de habitações**, fazendo acompanhar as referidas condições, se necessário, de uma obrigação de compensação sob a forma de uma conversão acessória e concomitante em habitação de imóveis que tenham outra utilização, desde que essas condições de concessão sejam conformes aos requisitos fixados por essa disposição e que essa obrigação possa ser cumprida em condições transparentes e acessíveis.*

Como adiante se verá, o regime jurídico do alojamento local resultante do Decreto extravasa em muito o que este Acórdão considerou admissível, ao contrário do regime ainda vigente em Portugal que mantém um equilíbrio entre liberdades e restrições muito mais próximo do preconizado pelo Tribunal de Justiça, assente na subsidiariedade, na proporcionalidade e no

reconhecimento do papel insubstituível dos municípios na aferição e gestão de necessidades e tensões efectivas nos respectivos mercados de habitação.

#### IV. A União Europeia e o alojamento local

A Comunicação da Comissão "Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa", de Junho de 2016, foi particularmente clara ao afirmar que:

*As proibições absolutas e as restrições quantitativas de uma atividade devem constituir, em princípio, uma medida de último recurso. Em geral, só deveriam ser aplicadas se e quando não puderem ser aplicadas medidas menos restritivas para alcançar um objetivo legítimo de interesse público. Por exemplo, proibir a locação de curta duração de apartamentos parece ser dificilmente justificável, de um modo geral, tendo em conta que é possível, limitar o arrendamento de curta duração a um número máximo de dias por ano. Os cidadãos podem assim partilhar ocasionalmente as suas propriedades a título ocasional, sem retirar o imóvel do mercado de arrendamento de longa duração.*<sup>24</sup>

Para a Comissão Europeia «Os serviços de arrendamento de alojamento de curta duração são uma parte importante do ecossistema turístico da UE», «**fundamentais para apoiar a recuperação e o desenvolvimento económico do ecossistema turístico**», «são um sector em rápido crescimento que cria oportunidades para as empresas, em particular as PME, e para os cidadãos, e o **desenvolvimento responsável deste novo modelo de negócio deve ser apoiado.**»<sup>25</sup>

Na Comunicação de Março de 2020 dedicada a estabelecer «Uma Estratégia para as PME com vista a uma Europa Sustentável e Digital»<sup>26</sup>, a Comissão Europeia indicou que continuaria «a estudar a possibilidade de uma iniciativa centrada nos serviços de alojamento de curta duração (o maior setor da economia colaborativa), a fim de promover o desenvolvimento equilibrado e responsável da economia colaborativa em todo o mercado único, no pleno respeito dos interesses públicos.»

Esta iniciativa materializou-se na **Proposta de Regulamento de Novembro de 2022 sobre a recolha e a partilha de dados relativos aos serviços de arrendamento de alojamento de curta duração**<sup>27</sup>, na qual a Comissão, sem escamotear possíveis problemas para as comunidades locais - como «fluxos

<sup>24</sup> Cf. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0356>

<sup>25</sup> Cf. *Inception Impact Assessment on the Short-term rental initiative* - Ref. Ares(2021)5673365 - 16/09/2021.

<sup>26</sup> Cf. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0103&from=EN>

<sup>27</sup> Cf. COM(2022) 571 de 7 de Novembro de 2022.

turísticos excessivos e a escassez de alojamento a longo prazo» - reconhece que

*Os arrendamentos de alojamento de curta duração («arrendamentos de curta duração») constituem uma parte cada vez mais importante do setor do turismo. Representam quase **um quarto da oferta total de alojamentos turísticos na UE**, um fenómeno impulsionado pela emergência das plataformas eletrónicas.*

Na sua proposta, a Comissão sublinha a grande dificuldade que as autoridades públicas têm em «obter **dados fiáveis** de uma forma eficiente, o que, por sua vez, **afeta a elaboração de políticas adequadas e proporcionadas** para responder ao aumento destes arrendamentos.» E assinala que

*a Diretiva Serviços estabelece que os prestadores de serviços só podem ser sujeitos a **requisitos de acesso ao mercado se esses requisitos forem não discriminatórios, justificados por uma razão imperiosa de interesse geral e proporcionados**. Neste contexto, o **Tribunal de Justiça da União Europeia** sublinhou a importância da disponibilidade de dados e análises para a **elaboração de políticas proporcionadas**.*

*A Diretiva Serviços exige igualmente que os Estados-Membros assegurem que **os procedimentos e formalidades de acesso às atividades de prestação de serviços** (por exemplo, **os sistemas de registo**) **sejam simples e fáceis de executar** à distância e por via eletrónica através do ponto de contacto único correspondente e junto das autoridades competentes relevantes.*

Ao salientar que a sua proposta não prejudicava a competência dos «Estados-Membros para **adotarem e manterem requisitos de acesso ao mercado** para a prestação de serviços de arrendamento de curta duração por parte dos anfitriões, incluindo requisitos de saúde e segurança, normas mínimas de qualidade ou restrições quantitativas», a Comissão não deixou de recordar que estes **requisitos** teriam de ser «**necessários e proporcionados para proteger objetivos de interesse público**, em conformidade com as disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.»

## **V. As alterações ao regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local (Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de Agosto) por força do Decreto**

### **V.1 Objecto do Decreto, mudanças de redacção do Decreto-Lei n.º 128/2014 e artigos do Decreto respeitantes ao alojamento local**

- Lê-se no **número 1 do artigo 1.º (Objecto)** que

**A presente lei estabelece medidas com o intuito de garantir mais habitação.**

- As alíneas respeitantes ao alojamento local - **g) e h) do seu número 2-** com aquele intuito prevêem:
  - o incentivo à transferência de apartamentos em alojamento local para o arrendamento habitacional;
  - a criação de uma contribuição extraordinária sobre apartamentos e estabelecimentos de hospedagem integrados numa fração autónoma de edifício em alojamento local;

As **alterações aos artigos 5.º, 6.º, 7.º, 9.º e 21.º** do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de Agosto que serão introduzidas pelo **artigo 16.º do Decreto** consubstanciam modificações significativas ao regime jurídico da exploração de estabelecimentos de alojamento local vigente.

- Quanto ao **Artigo 5.º - Registo**

São aditados **novos números 4 e 5:**

*4 – Sempre que o estabelecimento de alojamento local seja registado em fração autónoma de edifício em regime de propriedade horizontal que se destine, no título constitutivo, a habitação, deve o registo ser precedido de decisão do condomínio para uso diverso de exercício da atividade de alojamento local.*

*5 – A decisão é tomada nos termos do número 1 do artigo 1419.º do Código Civil.*

Dispõe o número 1 do **artigo 1419.º (Modificação do título)** do Código Civil que:

*1 - Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 1422.º-A e do disposto em lei especial, o título constitutivo da propriedade horizontal pode ser modificado por escritura pública ou por documento particular autenticado, **havendo acordo de todos os condóminos.** [negrito nosso]*

Prosegue o mesmo artigo da seguinte forma:

*2 - A falta de acordo para alteração do título constitutivo quanto a partes comuns pode ser suprida judicialmente, sempre que os votos representativos dos condóminos que nela não consintam sejam inferiores a 1/10 do capital investido e a alteração não modifique as condições de uso, o valor relativo ou o fim a que as suas frações se destinam.*

*3 - O administrador, em representação do condomínio, pode outorgar a escritura ou elaborar e subscrever o documento particular a que se refere o n.º 1, desde que o acordo conste de ata assinada por todos os condóminos.*

*4 - A inobservância do disposto no artigo 1415.º importa a nulidade do acordo; esta nulidade pode ser declarada a requerimento das pessoas e entidades designadas no n.º 2 do artigo 1416.º*

- Sobre o Artigo 6.º - **Comunicação prévia com prazo**

Na sequência do pretendido quanto ao artigo 5.º, o artigo subsequente passará a contemplar uma **nova alínea h) no seu número 1 e uma nova alínea f) no seu número 2:**

*1 - Da comunicação prévia com prazo dirigida ao Presidente da Câmara Municipal devem obrigatoriamente constar as seguintes informações:*

*h) Período de sazonalidade, sempre que se trate de habitação própria e permanente utilizada para este fim por período não superior a 120 dias.*

*2 - A comunicação prévia com prazo deve obrigatoriamente ser instruída com os seguintes documentos:*

*f) Ata da assembleia de condóminos autorizando a instalação, no caso dos «hostels», e dos alojamentos locais aprovados nos termos dos n.ºs 4 e 5 do artigo anterior;*

- No tocante ao Artigo 7.º - **Título de abertura ao público**

**O número 2:**

*O número de registo do estabelecimento de alojamento local, nas modalidades de «moradia» e «apartamento», localizado em áreas de contenção nos termos do artigo 15.º- A é pessoal e intransmissível ainda que na titularidade ou propriedade de pessoa coletiva.*

**será substituído por**

*O número de registo do estabelecimento de alojamento local é pessoal e intransmissível, ainda que na titularidade ou propriedade de pessoa coletiva.*

**A alínea b) número 3:**

*Nos termos do número anterior, o título de abertura ao público caduca em caso de:*

*Transmissão do capital social da pessoa coletiva titular do registo, acumulada ou não,*

*em percentagem superior a 50 /prct..*

**será substituída por**

*Transmissão de qualquer parte do capital social da pessoa coletiva titular do registo, independentemente da percentagem.*

**O número 4:**

*O número anterior não se aplica em caso de sucessão.*

**será substituído por:**

*O disposto nos n.ºs 2 e 3 não se aplica em caso de sucessão.*

- Relativamente ao **artigo 9.º - Cancelamento do Registo**

**O número 2:**

*O Presidente da Câmara Municipal territorialmente competente pode determinar, precedido de audiência prévia, o cancelamento do registo do respetivo estabelecimento nas seguintes condições:*

*a) Quando exista qualquer desconformidade em relação a informação ou documento constante do registo;*

*b) No caso de instalação de novo alojamento local em violação de áreas de contenção estabelecidas nos termos do artigo 15.º-A, após a respetiva definição;*

*c) Por violação dos requisitos estabelecidos nos artigos 11.º a 17.º.*

**será substituído por:**

*2 - No caso de a atividade de alojamento local ser exercida numa fração autónoma de edifício ou parte de prédio urbano suscetível de utilização independente, **a assembleia de condóminos, por deliberação de pelo menos dois terços da permilagem do edifício, pode opor-se ao exercício da atividade de alojamento local na referida fração, salvo quando o título constitutivo expressamente preveja a utilização da fração para fins de alojamento local ou tiver havido deliberação expressa da assembleia de condóminos a autorizar a utilização da fração para aquele fim.***

**O número 3 será revogado.**

**O número 4:**

*O Presidente da Câmara Municipal territorialmente competente, com faculdade de delegação nos vereadores, decide sobre o pedido de cancelamento.*

**será substituído por:**

*Para efeitos do cancelamento do registo, a assembleia de condóminos **dá conhecimento** da sua deliberação ao Presidente da Câmara Municipal territorialmente competente, produzindo **efeitos no prazo de 60 dias** após envio da deliberação.*

**O número 5:**

*O cancelamento do registo determina a imediata cessação da exploração do estabelecimento, **sem prejuízo do direito de audiência prévia.***

**será substituído por:**

*O cancelamento do registo determina a imediata cessação da exploração do estabelecimento.*

**A alínea b) do número 6 (que passará a 7):**

*Quando esteja em causa o cancelamento nos termos do n.º 2, a impossibilidade de o imóvel em questão ser explorado como alojamento local, independentemente da respetiva entidade, por um período fixado na decisão, num máximo de 1 ano.*

**será substituída por:**

*Quando esteja em causa o cancelamento nos termos do n.º 2, a impossibilidade de o imóvel em questão ser explorado como alojamento local, independentemente da respetiva entidade, até deliberação em contrário da assembleia de condóminos.*

**O número 7 passará a 8.**

Serão aditados os seguintes números:

**Número 9:** *A assembleia de condóminos pode determinar, por deliberação aprovada por maioria dos votos representativos do capital investido, que os estabelecimentos de alojamento local disponham de um número de contacto telefónico permanente de emergência, o qual deve ser facultado aos demais condóminos.*

**Número 10:** *Os titulares de estabelecimentos de alojamento local instalados em frações autónomas de edifício constituído em propriedade horizontal devem afixar em local bem visível no interior dos seus estabelecimentos uma sinalética com os horários previstos no Regulamento Geral do Ruído.*

- **Artigo 21.º - Fiscalização**

**O número 1:**

*Compete à ASAE e à câmara municipal territorialmente competente fiscalizar o cumprimento do disposto no presente decreto-lei, bem como instruir os respetivos processos e aplicar as respetivas coimas e sanções acessórias.*

**será substituído por:**

*Compete à ASAE, à câmara municipal e à junta de freguesia territorialmente competentes fiscalizar o cumprimento do disposto no presente decreto-lei, competindo à ASAE e à câmara municipal territorialmente competente instruir os respetivos processos e aplicar as respetivas coimas e sanções acessórias.*

**O número 5:**

*Findo o prazo fixado nos termos do número anterior sem que o estabelecimento tenha iniciado o processo de autorização de utilização para fins turísticos, o Turismo de Portugal,*

*I. P., informa a ASAE para os fins previstos no artigo 28.º, a câmara municipal territorialmente competente e a AT.*

**será substituído por:**

*Findo o prazo fixado nos termos do número anterior sem que o estabelecimento tenha iniciado o processo de autorização de utilização para fins turísticos, o Turismo de Portugal, I. P., informa a ASAE, a câmara municipal e a junta de freguesia territorialmente competentes e a AT.*

O aditamento - artigo 6.º-A - ao Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de Agosto, constante do **artigo 17.º do Decreto**, reforça a mudança a operar no regime jurídico, como resulta evidente da sua leitura.

#### *Artigo 6.º-A*

##### ***Renovação do registo de estabelecimento de alojamento local***

*1 - O registo de estabelecimento de alojamento local tem a duração de cinco anos, renovável por iguais períodos.*

*2 - A primeira renovação é contada a partir da data da comunicação prévia prevista no artigo anterior.*

*3 - As renovações do registo carecem de **deliberação expressa da câmara municipal** territorialmente competente, com faculdade de delegação e subdelegação, no prazo definido em regulamento municipal, podendo opor-se, com base nos requisitos de funcionamento dos estabelecimentos ou, quando aplicável, com o previsto na respetiva Carta Municipal de Habitação.*

Os **artigos 18.º a 21.º do Decreto** agravarão sobremaneira o teor dessa mudança.

#### *Artigo 18.º*

##### ***Suspensão de novos registos de alojamento local***

*1 - A emissão de novos registos de estabelecimento de alojamento local, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, na sua redação atual, nas modalidades de apartamentos e estabelecimentos de hospedagem integrados numa fração autónoma de edifício, fica suspensa em todo o território nacional, com exceção dos territórios do interior identificados no anexo à Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho, nos termos previstos nos números seguintes.*

*2 - Os municípios definem, expressamente, nas respetivas Cartas Municipais de Habitação aprovadas, nos termos previstos no artigo 22.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, na sua*

*redação atual, o adequado equilíbrio de oferta de habitações e alojamento estudantil no respetivo território, que permita o termo da suspensão prevista no número anterior, sem prejuízo da identificação das regras e dos limites da utilização de frações habitacionais para alojamento local.*

- 3 - *A suspensão prevista no n.º 1 mantém-se na totalidade ou parte da área do município em que tenha sido declarada a situação de carência habitacional, nos termos do artigo 62.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, na sua redação atual.*
- 4 - *O disposto no presente artigo não se aplica à exploração de imóveis integrados no Fundo Revive Natureza, nos termos do Decreto-Lei n.º 161/2019, de 25 de outubro.*
- 5 - *O disposto no presente artigo não se aplica igualmente às Regiões Autónomas.*

#### *Artigo 19.º*

##### **Reapreciação de registos de alojamento local emitidos**

- 1 - *Os registos de alojamento local emitidos à data da entrada em vigor da presente lei são reapreciados, durante o ano de 2030, nos termos previstos no artigo 6.º-A do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto.*
- 2 - *Os registos referidos no número anterior são, a partir da primeira reapreciação, renováveis por cinco anos.*
- 3 - *Excetuam-se do disposto no n.º 1 os estabelecimentos de alojamento local que constituam garantia real de contratos de mútuo celebrados até 16 de fevereiro de 2023, que ainda não tenham sido integralmente liquidados a 31 de dezembro de 2029, e cuja primeira reapreciação só tem lugar após a amortização integral, inicialmente contratada.*

#### *Artigo 20.º*

##### **Caducidade de registos inativos**

- 1 - *No prazo de dois meses a contar da entrada em vigor da presente lei, os titulares do registo de alojamento local são obrigados a efetuar prova, mediante apresentação de declaração contributiva, da manutenção da atividade de exploração, comunicando efetividade de exercício na plataforma RNAL – Registo Nacional de Alojamento Local, através do Balcão Único Eletrónico previsto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, na sua redação atual.*
- 2 - *Incumprido o disposto no número anterior, os respetivos registos são cancelados, por decisão do Presidente da câmara municipal territorialmente competente.*
- 3 - *O disposto nos números anteriores não é aplicável à exploração de unidades de alojamento local em habitação própria e permanente, desde que essa exploração não ultrapasse 120 dias por ano.*

## V.2 Comentários à parte dispositiva do Decreto

### V.2a - Razões imperiosas de interesse geral / Imperiosas razões de interesse público

A título introdutório, cumpre recordar o que são.

O **número 8) do artigo 4.º da Directiva Serviços (Definições)** esclarece que são «**Razões imperiosas de interesse geral**»:

*«razões reconhecidas como tal pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente pelos seguintes motivos: ordem pública; segurança pública e segurança das pessoas; saúde pública; preservação do equilíbrio financeiro do regime de segurança social; defesa dos consumidores, dos destinatários dos serviços e dos trabalhadores; lealdade das transacções comerciais; combate à fraude; protecção do ambiente e do ambiente urbano; saúde animal; propriedade intelectual; conservação do património histórico e artístico nacional; **objectivos de política social** e de política cultural;»*

Por seu turno, o **artigo 30.º do Decreto-Lei 92/2010** define como «**Imperiosa razão de interesse público**»:

*«uma **circunstância excepcional** que, **fundada** designadamente em motivos de ordem pública, segurança pública, protecção civil, segurança das pessoas, saúde pública, preservação do equilíbrio financeiro do regime de segurança social, defesa dos consumidores, dos destinatários dos serviços e dos trabalhadores, lealdade das transacções comerciais, combate à fraude, protecção do ambiente e do ambiente urbano, saúde animal, propriedade intelectual e industrial, conservação do património histórico e artístico nacional, **objectivos de política social** ou cultural, **justifique de forma proporcionada e não discriminatória, a adopção de um regime jurídico diferente** do previsto no presente decreto-lei quanto a algum dos seguintes aspectos:*

*a) A possibilidade de as autoridades administrativas competentes exigirem a apresentação de documentos emitidos noutros Estados sob a forma original, autêntica, autenticada, cópia ou tradução certificadas, nos termos dos n.ºs 2 e 4 do artigo 7.º;*

*b) O **estabelecimento de uma permissão administrativa**, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 9.º;*

*c) O **afastamento da regra do deferimento tácito** previsto no artigo 108.º do CPA ou a **atribuição dos efeitos positivos ao silêncio**, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 9.º;*

*d) (Revogada.)*

*(Redacção revogada pelo Decreto-Lei n.º 80/2019, de 17 de junho, com entrada em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.)*

*e) A possibilidade de fixação de restrições em matéria de publicidade comercial, sem prejuízo do disposto no artigo 14.º;*

*f) A possibilidade de **fixação de um prazo de duração determinada ou de um número limitado de permissões administrativas**, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 16.º;*

*g) A possibilidade de **impor uma permissão administrativa específica para cada***

*estabelecimento ou limitar territorialmente a permissão administrativa, excepcionando o n.º 1 do artigo 17.º.»*

O seu Artigo 11.º (Pressupostos, requisitos e condições proibidas e sujeitas a avaliação) é claro na exigência de que a imposição de requisitos adicionais apenas possa decorrer de razões justificadas de interesse público que respeitem os princípios da **não discriminação**, **necessidade** e, no caso da liberdade de estabelecimento, **as razões de interesse público elencadas no n.º 8 do artigo 4.º da Directiva Serviços** e, quanto à **livre prestação de serviços**, as relativas **exclusivamente** à ordem pública, segurança pública, saúde pública e protecção do ambiente.

## V.2b – A parte dispositiva do Decreto

### Artigo 1.º - Objecto

- O **objecto** indicado no artigo 1.º do Decreto corresponde a um **objectivo de política social**, havendo que aferir se as medidas que aquele preconiza para o atingir são justificadas, justas, fundamentadas, adequadas e proporcionais à luz do Direito da União Europeia.

No tocante à **alínea g) do número 2**, cumprirá averiguar, nomeadamente, se o Decreto apresenta incentivos verdadeiros ou meros entraves ao alojamento local, na acepção que lhes são dados pela Directiva Serviços, e se a transferência que se pretende incentivar é necessária, adequada, proporcional e justificada considerado o objecto.

Sobre a **alínea h) do número 2**, caberá avaliar se a contribuição extraordinária é justificada e quais os seus impactos expectáveis no sector do alojamento local [vd. **NB supra**].

## Comentários à SECÇÃO III - Alojamento local

### Artigo 16.º

#### Alterações aos artigos 5.º, 6.º, 7.º, 9.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de Agosto

### Artigo 5.º - Registo

- **Número 4:** os registos de alojamento local nos edifícios destinados a habitação deverão ser precedidos de decisões do condomínio que alterem os respectivos títulos constitutivos. Esta

norma aparenta pretender dar resposta ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 4/2022 que uniformizou a jurisprudência no sentido de que «No regime da propriedade horizontal, a indicação no título constitutivo, de que certa fracção se destina a habitação, deve ser interpretada no sentido de nela não ser permitida a realização de alojamento local.»

Discorda-se da interpretação do STJ, considerando-se mais adequada às especificidades do alojamento local a posição assumida por Rijo Ferreira no seu voto de vencido:

*o Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local (DL 128/2014, 29AGO, na republicação anexa à Lei n.º 62/2018, 22AGO) ao excepcionar única e especificamente a necessidade de autorização prévia do condomínio no caso de ‘hostel’ — n.º 4 do artigo 4.º, introduzido em 2018 — ou do senhorio no caso de arrendamento — artigo 6.º, n.º 2, al. d) — e ao estabelecer um limite máximo do número de fracções exploráveis por edifício — artigo 11.º, n.º 4 — está a permitir, genérica e incondicionalmente, em todas as demais situações, e uma vez cumpridos os requisitos de tal legislação específica, a exploração de estabelecimentos de alojamento local em fracções autónomas de edifícios destinadas a ‘habitação’; o que pressupõe e implica que aquele é um uso compatível com o fim a que são destinadas, retirando essa actividade do âmbito de aplicação da alínea c) do n.º 2 do artigo 1422.º do Código Civil.*

*Além de que não só não se mostra líquido que o conceito de ‘habitação’ não englobe também o de ‘alojamento local’, como não se mostra, à luz do critério do artigo 236.º do CCiv, que a expressão ‘habitação’ atinente ao uso das fracções autónomas constante dos títulos constitutivos de propriedade horizontal quisesse excluir esse tipo de actividade, na medida em que à data da outorga daqueles títulos (momento em que se deve colocar o declaratório normal) a problemática em causa ainda se não vislumbrava., ou pelo contrário, e pense -se em imóveis situados em zonas de vilegiatura, até foi pensada e admitida. (...)*

*Numa outra perspectiva argumentativa, reconhecendo que nas situações em causa possa ocorrer um conflito de interesses, não se me afigura adequado que a sua resolução se faça partindo da genérica e apriorística afirmação da ilicitude da exploração de alojamento local em fracção autónoma destinada a ‘habitação’, devendo antes, por mais consentâneo com critérios de proporcionalidade, tal conflito ser resolvido, na falta de prévia e específica proibição de tal actividade, em função da ponderação da concreta e individualizada situação e mediante a subsequente invocação de um uso efectivo que ponha em causa a integridade do imóvel ou os direitos de personalidade dos condóminos.*

*Por outro lado, ainda, não vislumbro que tenham sido ponderadas as consequências da jurisprudência*

*firmada, sendo que um dos factores de interpretação estabelecido no artigo 9.º do Código Civil são 'as condições específicas do tempo em que é aplicada'. Com efeito da jurisprudência firmada resulta a ilicitude de todas as explorações de alojamento local instaladas em fracções autónomas de imóveis constituídos em propriedade horizontal destinadas a 'habitação', ainda que registadas e com título de abertura ao público, podendo qualquer condómino isoladamente exigir a cessação de tal actividade, perspectivando -se uma avalanche de processos dessa natureza e uma disrupção significativa nesse não despreciando sector da actividade económica.*

*Destarte formularia o seguinte segmento uniformizador:*

*"Sem prejuízo da oponível proibição específica desse tipo de actividade no título constitutivo ou em deliberação posterior da assembleia de condóminos sem oposição (art.º 1422º, nº 2, al. d), do Código Civil) e do uso dos meios de tutela geral dos direitos de personalidade (art.º 70º do Código Civil) e de propriedade (art.º 1346º do Código Civil), a exploração de estabelecimento de alojamento local em fracção autónoma de edifício constituído em propriedade horizontal destinado no título constitutivo a 'habitação' não constitui 'uso diverso do fim a que é destinada', nos termos e para os efeitos do art.º 1422º, nº 2, al. c), do Código Civil".*

Ao optar pelo sentido contrário, o Acórdão do STJ condicionou de forma desproporcionada um sector relevante que, conforme reconhece Maria Olinda Garcia (em declaração de voto favorável ao Acórdão):

*O denominado alojamento local, em termos genéricos, não constitui um uso tipologicamente diverso da habitação, porque continua a corresponder a uma finalidade habitacional. Mas pode corresponder a um uso funcionalmente diverso, porque enformado por dinâmicas diferentes daquelas que compõem as rotinas próprias da habitação comum ou permanente. São estas diferentes dinâmicas de uso da fracção destinada regularmente ao alojamento local que contêm a potencialidade de afetar os interesses de sossego e segurança dos condóminos que residem habitualmente num imóvel de habitação coletiva.*

[sublinhado nosso, e itálico no original]

Privilegiando uma alegada diferença de funcionalidade do uso em detrimento da sua tipologia, o STJ terá aberto a porta à restrição ao direito de disposição livre e lícita de património próprio e ao exercício de actividades económicas legítimas **concretas**. Considera-se justificada a dúvida de Rijo Ferreira sobre se a ponderação dos efeitos da sua decisão terá efectivamente existido e se esta teve presente o espírito e o teor da legislação europeia, em particular os da Directiva Serviços, que parecem não apenas ser diametralmente opostos, como terem sido efectivamente preteridos, e às especiais limitações aos entraves e às restrições à prestação de serviços que impõem, em favor de

uma afectação meramente **potencial** de interesses e de segurança dos condóminos residentes habituais.

**A opção pelo potencial face ao que é concreto - e a compressão de direitos e do livre exercício de uma actividade como suas consequências directas - não se afigura equilibrada face ao tipo de interesses em questão, ainda que putativamente colidentes em alguns casos.**

- **Número 5:** advoga que a alteração do título constitutivo dos edifícios apenas possa operar, de forma não-contenciosa, se se verificar a unanimidade entre os respectivos condóminos. Esta exigência constitui uma **nova restrição desproporcionada ao direito de disposição livre e lícita de património próprio e ao exercício de actividades económicas legítimas**. Coloca os titulares de registos de alojamento local à **total mercê de cada um dos demais condóminos**, aumenta seriamente a **probabilidade de «avalanche de processos»** antevista por Rijo Ferreira e colide com a intenção europeia de eliminar restrições e autorizações não justificadas à prestação de serviços à escala da União.

#### **Artigo 6.º - Comunicação prévia com prazo**

- **Alínea h) do número 1:** a comunicação prévia com prazo passará a exigir o período de sazonalidade, nos casos de habitação própria e permanente utilizada para alojamento local por período não superior a 120 dias.
- **Alínea f) do número 2:** passará a exigir a acta da assembleia de condóminos autorizando a instalação, não já apenas nos casos dos «hostels», mas dos demais alojamentos locais aprovados nos termos dos números 4 e 5 do artigo anterior.

Ambas as exigências **dificultarão desproporcionadamente o acesso à e o exercício da actividade**. **Não se conhece a fundamentação** para a limitação dos 120 dias nem para o alargamento da autorização, inicialmente apenas previsto para os «hostels», aos demais alojamentos locais acima identificados.

Recorda-se que o objecto do Decreto, no que concerne ao alojamento local, é, nos termos da alínea g) do número 2 do artigo 1.º, o «incentivo à transferência de apartamentos em

alojamento local para o arrendamento habitacional». A esse título, **sabendo-se que as habitações próprias permanentes não se prestam a essa transferência, não se compreendem nem a sua inclusão no Decreto, nem as limitações quanto ao exercício da actividade que lhes são colocadas.**

#### **Artigo 7.º - Título de abertura ao público**

- **Número 2:** De acordo com o Decreto, a **personalidade e intransmissibilidade dos números de registo** – actualmente apenas aplicáveis às modalidades «moradia» e «apartamento» situadas em áreas de contenção – passarão a **abranger boa parte do território nacional e todos os tipos de alojamento local.**

Isto indica que **o Governo e a Assembleia da República que sufragou esta alteração abdicaram de um critério** conhecido – «o objectivo de preservar a realidade social dos bairros e lugares», previsto no número 1 do artigo 15.º-A – e preferiram **adoptar uma norma genérica** que onerará todas as modalidades de alojamento local.

O **artigo 15.º-A**, na sua actual redacção, ao permitir a aprovação camarária fundamentada de áreas de contenção e de limites relativos ao número de estabelecimentos de alojamento nesses territórios, bem como a necessidade de autorização expressa para novos estabelecimentos nele situados e da reavaliação bienal das áreas de contenção, **estabelece um sistema equilibrado – respeitador dos ditames da Directiva Serviços** – que conferia às câmaras municipais um poder-dever de avaliar as respectivas necessidades concretas.

Sublinha-se que, **de 2018 até à data, apenas três dos duzentos e noventa e dois municípios com alojamentos locais registados sentiram a necessidade de criar áreas de contenção**, respeitando estas a zonas muito específicas (centros históricos).

A desrazoabilidade da ampliação constante do Decreto é mais flagrante ao atentar-se que a já citada alínea g) do número 2 do artigo 1.º estabelece como **objectivo apenas a transferência de apartamentos do alojamento local para o alojamento habitacional** e não as demais modalidades previstas no DL n.º 128/2014.

**A Proposta de Lei não fundamentou** a necessidade deste alargamento, nem o da personalidade e intransmissibilidade dos números de registo ao litoral do país, que **deteriorarão os direitos e legítimas expectativas e aspirações dos titulares** de estabelecimentos de alojamento local fora das áreas de contenção e **condicionarão desmedidamente as suas opções empresariais**. Ante

semelhante “incentivo em forma de restrição”, cumpre questionar o legislador sobre **o que fazer** nos casos em que a transmissão da titularidade possa resultar de um divórcio, de uma decisão tomada em família por motivo de doença ou de uma opção de gestão de transformação, por exemplo, da exploração de um estabelecimento de alojamento por um empresário em nome individual numa sociedade comercial.

Cabe lembrar a existência de aproximadamente **55.000 titulares de estabelecimentos de alojamento local**, dos quais mais de **10.000 são micro e pequenas empresas** e de **cerca de 45.000 empresários em nome Individual**. Atendendo a que a maioria destes últimos estará na faixa etária dos 40 a 60 anos, é expectável que encontrem dificuldades em reentrar na vida empresarial e no mercado de trabalho ante semelhantes “incentivos” a que deixem o seu sector.

O que seja “**a realidade social dos bairros e lugares**” está por densificar e – sem o recurso ao critério adicional das áreas de contenção e ao modo necessariamente fundamentado como estas são estabelecidas – aquela corre o risco de mais não ser do que uma tentativa de **positivação legislativa de uma visão imobilista da realidade** que, por natureza, é dinâmica, plural e complexa.

Acreditar que todos “os bairros e lugares” da faixa litoral do país, onde se concentram 70% dos estabelecimentos de alojamento local, deverão preservar uma realidade rígida *a outrance* **arrisca pôr em causa o direito e a liberdade de circulação e de residência** em todo o território da União Europeia de que gozam os nacionais dos Estados-Membros.

Recorde-se que, nos termos do **considerando (1) da Directiva 2004/38/CE** de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros:

*A cidadania da União confere a cada cidadão da União um direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, sujeito às limitações e condições estabelecidas no Tratado e às medidas adoptadas em sua execução.*

- **Alínea b) do número 3:** A restrição prevista à transmissão de qualquer parte do capital social de uma pessoa colectiva titular de um alojamento local agrava significativamente o regime ainda vigente que permite a transmissão, cumulativa ou não, de uma percentagem inferior a 50% e constitui uma **limitação injustificada e retroactiva à liberdade empresarial**, só compreensível como um **obstáculo à entrada** de novos agentes económicos no mercado e **à robustez e**

**sobrevivência** das pessoas colectivas que operam no sector. Da sua aplicação resultarão absurdos como o da caducidade de um título de abertura ao público se apenas 0,1% das quotas da sociedade sua titular for vendida e o da frustração ilegítima das normais expectativas e de um grau claramente menor de condicionamento previstos *ab initio* por quem exercia livremente a sua actividade fora das áreas de contenção. Note-se que estas limitações, não se tratando de incentivos sob qualquer ponto de vista, permanecem por fundamentar e colocarão sérios entraves ao investimento, à livre gestão empresarial e à entrada de novos agentes neste sector de actividade, nomeadamente estrangeiros. A dificuldade, naturalmente acrescida, que o Estado português tem em controlar eventuais alterações de capital operadas em sociedades estrangeiras poderá concorrer para que, **na prática, aquelas limitações apenas venham a aplicar-se às portuguesas, consubstanciando uma discriminação em razão da nacionalidade**, a qual constituirá uma flagrante violação do Direito europeu.

Para além de **gravemente atentatória do princípio da igualdade**, esta alínea passará a prever uma **discriminação injustificada, seriamente limitadora das possibilidades de sobrevivência do sector em Portugal e do estabelecimento de um verdadeiro mercado europeu de alojamento local**.

- **Número 4:** O Governo tinha previsto inicialmente a revogação do n.º 4 que permitia a sucessão nos títulos, desrespeitando as legítimas expectativas dos seus titulares e constituindo uma desvalorização objectiva dos seus bens materiais e imateriais, das suas perspectivas de negócio e um empobrecimento inesperado não só do seu próprio património, mas daquele que poderia ser transmitido aos seus herdeiros.

A inversão deste propósito demonstra que compreendeu, pelo menos, a **flagrante ilegitimidade, discriminação, desproporcionalidade e desadequação** da medida face ao objectivo social alegadamente preconizado pelo Decreto. Esta inversão de propósito não é bastante para fazer esquecer o seu objectivo de “incentivar” – leia-se forçar - a transferência de apartamentos em alojamento local para o arrendamento habitacional. Uma vez mais, não se compreende por que motivo as demais modalidades de alojamento local são alvo de semelhantes “incentivos” quando estes não constam sequer do objecto do Decreto (vd. o seu art. 1.º).

## Artigo 9.º - Cancelamento do Registo

- **Número 2:** No que respeita às fracções autónomas de um prédio ou partes de prédio urbano susceptíveis de utilização independente, o **Decreto dispensa o critério actual** – previsto na versão vigente do número 2 deste artigo - de cancelamento do registo pelo Presidente da Câmara após deliberação fundamentada da assembleia de condóminos, decidida por mais de metade da permissão do edifício, «decorrente da **prática reiterada e comprovada de actos** que perturbem a normal utilização do prédio, bem como de actos que causem incómodo e afectem o descanso dos condóminos» e **atribui o pleno poder de decisão à assembleia de condóminos**.

Esta alteração constituirá uma **nova restrição ao direito de disposição livre e lícita de património próprio e ao exercício de actividades económicas legítimas**. Colocará os titulares de registos de alojamento local **à mercê dos caprichos destas assembleias**, sem que lhes seja exigido um fundamento minimamente razoável para justificar o cancelamento. A nova maioria reforçada de dois terços exigida não constitui garantia de tratamento justo e equitativo dos interesses em causa e em potencial colisão.

A retirada - por via legislativa e por iniciativa do Governo - de competências aos presidentes das câmaras e às câmaras municipais consubstanciará uma **violação do princípio da subsidiariedade**, tanto em sentido ascendente – ao eliminá-las centralmente – como descendente – ao atribuí-las aos órgãos administrativos dos edifícios uma vez que **os órgãos autárquicos de âmbito municipal são os mais aptos para gerir e conhecer, de modo próximo, proporcionado e fundamentado, o parque habitacional situado nos respectivos territórios**, as suas carências e potencialidades. Essa conclusão resulta directamente da exegese do próprio Decreto-Lei 128/2014 quer na sua forma actual, quer na da versão alterada pelo Decreto.

Assim, segundo a nova redacção do número 2, **a qualquer altura**:

- mais de 70.000 estabelecimentos de alojamento local poderão ser encerrados;
  - os respectivos titulares poderão ser privados de rendimentos e onerados por dívidas e reservas previamente assumidas; e
  - os trabalhadores, nomeadamente os dedicados à gestão, trabalho administrativo, limpeza, lavandaria e manutenção, poderão ficar sem emprego.
- **Número 3:** A revogação decorrente da substituição da lógica anteriormente vigente - de decisão

última pelo Presidente da Câmara - constitui uma violação injustificada dos direitos dos proprietários e titulares e uma limitação infundada e tendencialmente perniciosa das competências das câmaras municipais. *Vd.* comentário ao número anterior.

- **Número 4:** O Decreto prevê que a **comunicação das deliberações da assembleia de condóminos ao Presidente da Câmara produza efeitos 60 dias após o seu envio**. O novo número 4 exige apenas uma mera comunicação e estabelece um prazo (curto) para a sua produção de efeitos, não inibindo a finalidade pretendida de as converter em **definitivas sem que sejam sujeitas a escrutínio** - nomeadamente de adequação, proporcionalidade, não-discriminação e razoabilidade - **por parte de uma autoridade política local especialmente vocacionada e detentora de aptidão e de competências especiais para apreciar questões urbanísticas**, enfraquecendo assim a legitimidade e segurança jurídica destas deliberações e atribuindo-lhes um **poder discricionário de natureza altamente discutível (se não reprovável)**: sublinha-se que, actualmente, a decisão de cancelamento do registo **por parte do Presidente da Câmara não pode ter lugar sem que tivesse lugar uma audiência prévia**. O Decreto priva os titulares de estabelecimentos de alojamento local do exercício legítimo do direito ao contraditório.
- **Número 5:** *Vd.* comentário anterior. A cessação imediata da exploração do estabelecimento de alojamento local por mera decisão da assembleia de condóminos, nos termos em que o Decreto a prevê, **agravará injustificadamente a precariedade do exercício desta actividade empresarial, bem como a estabilidade laboral no sector, tornando-os menos atractivos para o investimento**. Se era a própria Exposição de Motivos da Proposta de Lei quem reconhecia o efeito positivo dos estabelecimentos de alojamento local na recuperação da actividade económica e na requalificação dos centros urbanos, é legítimo questionar se este teria sido o mesmo se as normas constantes do Decreto tivessem vigorado anteriormente. Estas precarizarão o sector e deteriorarão a previsibilidade e segurança jurídicas que o deveriam conformar. **Qualquer observador imparcial responderá que não, que ninguém investe um cêntimo num negócio sujeito a acabar no dia seguinte...**
- **Alínea b) do número 6 (que passará a 7):** A alteração **reforçará o poder das assembleias de condóminos e a arbitrariedade a que passarão a ficar sujeitos os titulares dos imóveis**.

A eliminação de um horizonte temporal para a possibilidade de retoma da exploração de um imóvel como alojamento local desequilibra ainda mais a relação entre aqueles e os demais condóminos, arriscando contribuir para promover relações menos saudáveis e claras entre todos que a necessidade de fundamentação das deliberações das assembleias dificultava. A esse título, recorda-se que o **artigo 20.º-A (Contribuições para o condomínio)** já prevê que o **condomínio pode fixar o pagamento de uma contribuição adicional correspondente às despesas decorrentes da utilização acrescida das partes comuns**, com um limite de 30 /prct. do valor anual da quota respectiva, a deliberar nos termos do artigo 1424.º do Código Civil.

Numa inversão da perspectiva radical e desrazoável que preside aos números do artigo 9.º acima descritos, os seus novos números 9 e 10 prevêm medidas de prevenção e de resolução de conflitos **concretos** que, logicamente, deveriam anteceder qualquer decisão **fundamentada** de oposição ao exercício da actividade de alojamento local por parte das assembleias de condóminos. A faculdade de decidir opor-se, sem necessidade de apresentação de justificação de que estas passarão a dispor, arrisca tornar meramente decorativas as soluções constantes dos referidos números 9 e 10.

- **Número 9:** É legítima a questão sobre se, da determinação quanto à necessidade da existência de um número de telefone de emergência por parte dos estabelecimentos de alojamento local à disposição dos demais condóminos, pode depreender-se uma autorização das assembleias de condóminos para o exercício da actividade em estabelecimento registado em regime de propriedade horizontal que se destine, no título constitutivo, a habitação. Seria, no mínimo, bizarra a exigência se esta não tiver subjacente semelhante autorização. A **necessidade de uma dupla acção das assembleias de condóminos** – primeiro autorizando por unanimidade a alteração do título constitutivo, seguida de uma determinação por maioria quanto a números de telefone – complicará desnecessariamente a actividade dos estabelecimentos de alojamento local ao arrepio da orientação europeia quanto à simplificação e desburocratização de procedimentos e ao acesso à livre prestação de serviços.
- **Número 10:** a afixação dos horários previstos no Regulamento Geral do Ruído constitui uma medida destinada, tal como a anterior, a promover a boa convivência entre condóminos que, uma vez mais, destoa do teor do Decreto e aparenta ser, sobretudo, mais uma árvore destinada a esconder a floresta e que em nada respeita ao âmbito definido no artigo 1.º do Decreto quanto ao alojamento local.

### Artigo 21.º - Fiscalização

- **Número 1:** Alargará o número de entidades fiscalizadoras.
- **Número 5:** Procura manter a coerência com a alteração preconizada para o número 1.

Regista-se o **paradoxo** de:

- enquanto as câmaras municipais perdem competências e poder de decisão sobre a gestão do alojamento local nos seus territórios em benefício da segmentação destes pelas assembleias de condóminos;
- as juntas de freguesia, cujas estruturas e recursos humanos, técnicos e financeiros são reconhecidamente limitados, passarão a ter poderes de fiscalização;
- não serem conhecidas especiais manifestações de interesse em intervir a esse nível por parte de juntas de freguesia;
- no seu Parecer, que conclui pela não-emissão de Parecer, de 3 de Maio de 2023, sobre a Proposta de Lei, a ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias ter alertado para que «3. O conjunto de alterações agora proposto, pela sua profundidade e carácter estrutural, justificaria a reflexão e ponderação num período de consulta bastante mais dilatado.»

### Comentários à SECÇÃO III - Alojamento local

#### Artigo 17.º

#### Aditamento ao Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de Agosto

### Artigo 6.º-A - Renovação do registo de estabelecimento de alojamento local

A introdução da necessidade de uma renovação quinquenal do registo de estabelecimento de alojamento local constituirá uma **nova imposição administrativa cuja necessidade não se alcança, não se demonstra nem foi fundamentada**, que - para além de incumprir os fins balizados e o preceituado pela Directiva Serviços - contende directamente com o disposto no **artigo 5.º (Desburocratização e simplificação) do DL 92/2010 que estabelece o Regime de Simplificação ao Acesso e Exercício de Actividade de Serviços com Contrapartida Económica**

e transpõe a Directiva Serviços:

*Os procedimentos administrativos abrangidos pelo presente decreto-lei e os procedimentos administrativos conexos com os mesmos devem realizar-se de forma a **reduzir ao mínimo indispensável os encargos sobre os prestadores de serviços e seus destinatários de todos os Estados, bem como os procedimentos, os documentos e os actos que tenham de praticar ou enviar às autoridades administrativas competentes e a necessidade de deslocações físicas (...).***

O artigo 9.º do mesmo diploma (Condições para estabelecer uma permissão administrativa) faz depender a criação de um regime jurídico que estabeleça uma permissão administrativa para o acesso ou o exercício de uma actividade de serviços das seguintes condições:

*«a) **O objectivo visado com essa permissão administrativa não possa ser alcançado através de um meio administrativo menos restritivo, nomeadamente um regime de mera comunicação prévia para o exercício da actividade em causa, com possibilidade de início imediato dessa actividade após o cumprimento dessa formalidade;***

*b) A sua existência e as suas formalidades se encontrem previstas na lei de forma clara e inequívoca;*

*c) **Seja absolutamente indispensável a existência dessa permissão administrativa; e***

*d) **A sua adopção se encontre justificada, de forma proporcional, por uma imperiosa razão de interesse público, na acepção do n.º 1 do artigo 30.º.***

2 – Quando, nos termos do número anterior, possa ser adoptado um regime jurídico que estabeleça uma permissão administrativa para o acesso e o exercício de uma actividade de serviços, devem ser observadas as seguintes regras:

*a) A **autoridade administrativa competente deve notificar o requerente da recepção do pedido de permissão administrativa, informando-o do prazo estabelecido por lei para a decisão final, dos efeitos resultantes da falta de decisão final nesse prazo e das vias de reacção administrativa ou contenciosa;***

*b) **Deve adoptar-se a regra do deferimento tácito previsto no artigo 108.º do CPA ou atribuir-se efeitos positivos ao silêncio da autoridade administrativa competente quando essa autoridade administrativa não se pronuncie no prazo legal, excepto se o contrário for justificado por uma imperiosa razão de interesse público, na acepção do n.º 1 do artigo 30.º, incluindo os interesses legítimos de terceiros.»***

O seu artigo 16.º (Duração) estatui que:

1 - As permissões administrativas para o acesso e o exercício de uma actividade **devem ser concedidas por tempo indeterminado, sem prejuízo da sua caducidade, revogação, alteração ou substituição.**

2 - As permissões administrativas para o acesso e o exercício de uma actividade podem ter um prazo de duração determinado quando respeitem uma das seguintes condições:

- a) Quando sejam permissões automaticamente renováveis;
- b) Quando estejam apenas sujeitas ao cumprimento permanente dos requisitos que justificam a sua atribuição;
- c) Quando estejam limitadas, por **imperiosas razões de interesse público**, na acepção do n.º 1 do artigo 30.º, quanto ao seu número ou à sua duração.

Ora, dificilmente poderá conceber-se que:

- a) a renovação quinquenal possa ser interpretada como **absolutamente indispensável**;
- b) esta seja justificável por **imperioso interesse público**;
- c) todo o sector do alojamento local possa ser entendido ou interpretado enquanto tal como sendo ou conduzindo a uma **circunstância excepcional**.

### Comentários à SECÇÃO III - Alojamento local

#### Artigos 18.º a 20.º

#### **Artigo 18.º - Suspensão de novos registos de alojamento local**

A suspensão de emissão de novos registos de estabelecimento de alojamento local nas modalidades de apartamentos e estabelecimentos de hospedagem integrados numa fração autónoma de edifício, de modo indiscriminado, na faixa litoral do país, que **extravasa o objecto do artigo 1.º**, não pode ser entendida como um incentivo à transferência de apartamentos em alojamento local para o arrendamento habitacional, mas como um **obstáculo injustificado e desproporcionado ao livre exercício de uma actividade económica legítima e necessária por parte de novos interessados e um condicionamento ilegítimo e desproporcionado do direito de propriedade, da liberdade de empresa e do direito ao trabalho**. A sujeição da iniciativa privada à maior ou menor celeridade das autarquias reforça essa convicção.

Se, em tese, as câmaras municipais manterão o poder de autorizar novos registos em certas freguesias, para o conseguirem terão de cumprir **condições cumulativas quase impossíveis**: dispor de uma Carta de Habitação que denote equilíbrio habitacional, não podendo ter nenhuma zona de

pressão urbanística, nem ter decretado carência habitacional. Acresce que o cumprimento destas condições poderá acarretar, em termos práticos, perda de prioridade e acesso a fundos de apoio à habitação e a vários instrumentos urbanísticos.

Salienta-se que, no seu parecer de 11 de Maio de 2023 sobre a Proposta de Lei, a ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses é taxativa ao considerar inaceitável o modelo de «suspensão automática e generalizada de novas licenças», preconizando «que **qualquer suspensão da atribuição de licenças** nunca poderá operar *ope legis*, só podendo, eventualmente, **resultar de deliberação fundamentada dos órgãos municipais**, conhecedores, em detalhe, das necessidades habitacionais das suas populações.»

#### **Artigo 19.º - Reapreciação de registos de alojamento local emitidos**

A reapreciação em 2030 dos registos de alojamento local suscita as mesmas perplexidades e enferma dos problemas idênticos ao novo artigo 6.º-A.

Ou seja, também neste caso dificilmente poderá conceber-se que:

- a) a reapreciação possa ser interpretada como **absolutamente indispensável**;
- b) esta seja justificável por **imperioso interesse público**;
- c) todo o sector do alojamento local possa ser entendido ou interpretado enquanto tal como sendo ou conduzindo a uma **circunstância excepcional**.

Compreende-se com dificuldade que subjaza a este exercício outro propósito que não seja o de diminuir e dificultar ainda mais a subsistência e sobrevivência de estabelecimentos de alojamento local no litoral do país. Os titulares dos cerca de 110 mil registos existentes certamente terão menos incentivos para realizar melhorias nos imóveis ou ponderarem novos investimentos, sabendo que os seus registos de alojamento local serão reapreciados dentro de poucos anos e que esta reapreciação tenderá a ser feita sob uma orientação político-legislativa que lhes é desfavorável, sem qualquer garantia de renovação e assente nos critérios vagos do novo artigo 6.º-A.

Conhecendo, ou devendo conhecer, o recurso a vários tipos de crédito por parte dos titulares dos estabelecimentos de alojamento local devido ao impacto da pandemia de COVID-19 na respectiva actividade, ainda assim, **o novo número 3 do artigo 19.º** apenas excepciona da reapreciação os estabelecimentos que «constituam garantia real de contratos de mútuo celebrados até 16 de Fevereiro de 2023».

Face a esta magra cedência, e à diversidade de empréstimos contraídos e ao recurso a património próprio por parte dos titulares, visando manter vivo **um sector que representa mais de 40% das dormidas no país e que tem sido essencial para a sua recuperação económica**, questiona-se a adequação, necessidade e proporcionalidade de uma medida que poderá acarretar o fecho compulsório da actividade antes, ou mesmo depois, do pagamento dos empréstimos contraídos e/ou o não-retorno dos montantes investidos de boa-fé e sem antecipação do estabelecimento de prazos como o constante do Decreto que traem a confiança, as expectativas e os projectos dos titulares.

### **Artigo 20.º - Caducidade de registos inactivos**

Ao não ser concedido aos titulares de registos inactivos de alojamento local um prazo mínimo para uma resposta e eventual retoma da actividade e estatuidando-se o seu cancelamento, sem audição prévia, por decisão do Presidente da Câmara, mais uma vez se verifica o desejo (mal) escondido pelo legislador – de erradicar ou diminuir consideravelmente o sector do alojamento local em Portugal – sob o pretexto de “incentivar” uma transferência de um tipo de arrendamento para outro. Tal como anteriormente se disse quanto à alínea h) do número 1 do Artigo 6.º - Comunicação prévia com prazo - recorda-se, uma vez mais, que o objecto do Decreto, no que concerne ao alojamento local é, nos termos da alínea g) do número 2 do artigo 1.º, o «incentivo à transferência de apartamentos em alojamento local para o arrendamento habitacional». A esse título, sabendo-se que as habitações próprias permanentes não se prestam a essa transferência, não se compreende a sua inclusão no Decreto. A isenção prevista pelo número três seria desnecessária se o legislador se tivesse atido ao objecto que voluntariamente delimitou, tendo-o extravasado abundantemente.

### **V.3 Comentário à Exposição de Motivos da Proposta de Lei**

- A missão anunciada na Exposição de Motivos da Proposta de Lei, que subjazeu ao Decreto, de **servir todas as famílias** dificilmente será compaginável com a privação de um possível rendimento àquelas que disponham de habitações passíveis de serem colocadas no mercado de arrendamento, seja ele de curta ou longa duração.
- A preconizada **promoção da dignidade e acessibilidade da habitação** de umas famílias não deve ser feita à custa de restrições ao direito de propriedade, de empresa, de trabalhar, de outras, salvo em circunstâncias proporcionadas e excepcionais.

- Existindo arrendamentos dos dois tipos, os “**instrumentos de incentivo**” devem ser tais que **não comprometam a liberdade de escolha e de iniciativa dos proprietários**, salvo em circunstâncias proporcionais e excepcionais e nem ponham em causa **modelos de negócio vigentes em toda a União Europeia**, considerados benéficos para a economia europeia. Tanto assim é que **a maior parte dos estabelecimentos de alojamento local a nível nacional (72%) se situam fora dos grandes centros urbanos e são, sobretudo, casas de férias** que nunca ou muito dificilmente serão transferidas para habitação permanente ou arrendamento habitacional.
- A circunstância de o **modelo social europeu** assentar numa economia social de mercado preclui, lógica e necessariamente, o propósito da Proposta de **garantir plena igualdade de acesso à habitação** porque os cidadãos e as empresas não dispõem dos mesmos rendimentos. Isso não impede o **poder político** de introduzir mecanismos promotores de maior equidade no acesso e de restrições justas e proporcionadas ao exercício e fruição do direito de propriedade, mas **impede-o, certamente, de impor a igualdade**. A “adequação aos rendimentos” mencionada posteriormente desmente e calibra com mais algum rigor e realismo a proclamação genérica da igualdade primeiramente feita a este título.
- **Ao contrário do que ali é afirmado, não há contradição motivada pelo crescimento económico nos centros urbanos**, resultante, em particular, do aumento do investimento privado e das exportações de serviços associados ao turismo. A Exposição de Motivos reconhece a recuperação da atividade económica, bem como a essencial requalificação dos centros urbanos. Se é certo que daí poderão ter advindo consequências negativas para algumas famílias, **a ideia de que todos podem, devem ou mesmo têm de residir nos centros urbanos é desmentida pela realidade das grandes cidades europeias**.
- Salienta-se que, como bem conclui o Estudo *Tema Económico 114 - O Alojamento Local no Concelho de Lisboa: Impactos e Desafios*, de Janeiro de 2023, elaborado pelo Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e do Mar:
  - «não só a disponibilidade mas também as tipologias de alojamento podem afetar a escolha por parte dos agregados familiares e, de uma forma quase transversal, os **alojamentos nas áreas de contenção apresentam, em muitos casos, tipologias que não são apropriadas para aqueles que necessitem de maior número de divisões e de áreas maiores;**

- De facto, nas áreas de contenção registam-se percentagens inferiores de residências habituais ou secundárias o que pode indicar que, nesses casos, **o AL pode ser uma opção mais adequada** para a freguesia;»
- «**O AL pode ser uma opção mais alinhada** com as necessidades dos turistas que procuram áreas menores, flexibilidade no tipo de alojamento, e experiências mais próximas da vida da cidade;
- **A oferta de AL pode, por isso, ser complementar da oferta de alojamento residencial** e pode contribuir para atrair turistas;
- O **recrutamento de trabalhadores** na freguesia pode ser uma dificuldade devido à estrutura demográfica da área mas, pela necessidade de proximidade ao local do AL, independentemente de ocorrer na freguesia, no concelho ou na Área Metropolitana de Lisboa, o recrutamento **será sempre uma vantagem para a região**;
- **O preço dos imóveis e o valor das rendas são influenciados pela disponibilidade de imóveis que não estão exclusivamente associados ao AL mas ao parque habitacional na sua globalidade** pelo que é importante promover nova habitação.»<sup>28</sup>

**Na ausência de estudos conhecidos que fundamentem o Decreto e verificada a carência de dados respeitantes ao alojamento local a uma escala europeia, considerados essenciais para a formulação de políticas equilibradas a seu respeito** pela recente iniciativa da Comissão Europeia, não teria sido pior que o Governo conhecesse os poucos que existem e, nomeadamente os que provêm dos seus serviços, sobretudo porque, baseados na maior cidade do país, i.e. naquela em que se verificará a maior pressão urbanística, apontam numa direcção diametralmente oposta à que aquele preconiza.

- A COVID-19 provou que é possível viver e trabalhar longe dos centros urbanos.
- O aumento do custo de vida **não deve ser equilibrado** por via da socialização do mercado da habitação, constringendo desproporcionadamente investidores e proprietários e limitando-lhes as opções de uso dos respectivos bens e inviabilizando o acesso e a viabilidade e a vitalidade de sectores económicos não só legítimos, mas essenciais para a economia nacional como é o do turismo.

---

<sup>28</sup>Cf. [https://www.gee.gov.pt/pt/?option=com\\_fileman&view=file&routed=1&name=TE%2014%20-%20O%20Alojamento%20Local%20no%20Concelho%20de%20Lisboa.pdf&folder=estudos-e-seminarios%2Ftemas-economicos&container=fileman-files](https://www.gee.gov.pt/pt/?option=com_fileman&view=file&routed=1&name=TE%2014%20-%20O%20Alojamento%20Local%20no%20Concelho%20de%20Lisboa.pdf&folder=estudos-e-seminarios%2Ftemas-economicos&container=fileman-files)

- Se é certo que, como afirma o Governo na Exposição de Motivos, as **políticas públicas não devem ser estáticas, estas também não podem ser infundadas, erráticas nem indutoras de intranquilidade e de prejuízos desnecessários** na vida dos trabalhadores, das empresas, das famílias e dos mercados sob pena de não serem eficazes e se revelarem contraproducentes. Ou seja, para que possam funcionar, numa economia que não se deseja estatizada, mas dinâmica e atractiva, deverá ter em atenção não apenas eventuais necessidades das populações mais ou menos carenciadas, mas também as dos trabalhadores e das empresas e o valor imaterial, mas insubstituível, da **segurança jurídica**.
- Há uma **diferença abissal entre contribuir para regular o mercado e controlá-lo** em prejuízo do investimento privado, dos direitos adquiridos, do rendimento concreto dos titulares e da própria existência de e acesso a um sector do mercado que emprega um número considerável de pessoas. Se a maioria dos estabelecimentos de alojamento local tem um propósito turístico, **a relação mais directa a estabelecer entre sectores será com o da hotelaria, antecipando-se que seja este o beneficiado pelo definhamento do primeiro e não propriamente um aumento significativo na transição de apartamentos** de um tipo de arrendamento para outro.
- A Exposição de Motivos sublinha o objectivo de dar respostas imediatas e complementar respostas conjunturais. Ou seja, estas assentam, em grande medida, não em propósitos de regulação equitativa do mercado ou de criação de um quadro jurídico suficientemente estável, mas na **intenção de paliar impactos económicos decorrentes de duas circunstâncias especialmente anómalas** como sejam a de uma pandemia e de uma guerra na Europa com contornos cada vez mais próximos de uma Guerra Fria (que ameaça poder resvalar para uma Terceira Guerra Mundial) e do alegado atraso nas políticas de habitação nacionais.
- Sendo compreensíveis medidas de urgência, compreende-se menos bem que, sob esse pretexto, se procure **limitar a iniciativa privada e coarctar a capacidade de disposição de bens próprios e o direito a trabalhar** sem que, para isso, se conheça uma justificação proporcionada e fundamentada que as estribe.
- De facto, a Proposta não foi acompanhada de uma **avaliação ou previsão do impacto económico e social** das medidas preconizadas e nem uma **justificação minimamente plausível sobre a relação causal** entre as mesmas, a “missão de servir todas as famílias” e o objecto constante do artigo 1.º da Proposta.

- Em particular, **permanece por demonstrar a relação directa e causal entre o alojamento local e a falta de habitação** e a Proposta não produziu qualquer prova nesse sentido, tendo sido aventadas nesta sede diversos argumentos que a contrariam; bem como quanto a que a resolução do problema habitacional identificado pelo Governo dependa fundamentalmente da transição de utilização de apartamentos de alojamento local para o alojamento habitacional e que esta seja de tal modo fundamental que justifique semelhante entorse ao Direito Europeu, em particular ao disposto na Directiva Serviços.
- A Proposta **não contemplou também qualquer processo ou mecanismo de verificação e avaliação dos resultados** a que se propõe, nem indica quaisquer métricas de aferição *ex post* do seu sucesso/insucesso. Anunciar que se pretende “Mais Habitação” é manifestamente insuficiente...
  - As declarações da Senhora Ministra da Habitação ao Jornal Observador, publicadas a 8 de Junho de 2023,<sup>29</sup> constituem uma confissão pública disso mesmo: “Temos cerca de 70 mil apartamentos no alojamento local, no país todo [...]. Se tivéssemos parte de apartamentos, destes 70 mil, que são apartamentos habitacionais, [se parte deles] pudessem ser mobilizados para a habitação, era uma **grande ajuda para aquela que é a emergência e a urgência da resposta habitacional** (...). Quantas mais vierem deste número, melhor resposta teremos no mercado habitacional, nesta modalidade de apartamento”, sendo “**difícil dizer que seriam 10, que seriam 20, que seriam 100**”.
  - Há que sublinhar que, em nome dos “dificilmente dizíveis” eventuais 10, 20 ou 100 apartamentos, que denotam o **despropósito da desproporção** constante do e subjacente ao Decreto entretanto aprovado, os 70.000 apartamentos e as demais modalidades de alojamento local estão ameaçados pela possível vigência de um **regime em que a arbitrariedade prevalece sobre a segurança jurídica, em que a alegada resposta a emergências se sobrepõe aos direitos adquiridos, em que conflitos potenciais se sobrepõem a realidades concretas e em que é posta em causa de modo notório a liberdade de circulação de serviços** tal como definida pelos Tratados, em flagrante contradição com os propósitos de aprofundamento do

---

<sup>29</sup> Cfr. <https://observador.pt/2023/06/08/ministra-reconhece-responsabilidades-do-ps-na-falta-de-habitacao-vamos-com-um-atraso-de-decadas/>

mercado interno e em violação do preceituado na Directiva Serviços que expressamente visa a remoção de obstáculos injustificados e desproporcionados à prestação de serviços à escala europeia

- A **forma precária** como o Governo procurou fundamentar a sua Proposta deixou também muito a desejar quer quanto ao **equilíbrio quer quanto à coerência** que a mesma proclamou. O próprio modo como foram conduzidas consultas públicas – baseadas em *powerpoints* com texto exíguo (de tamanho garrafal) ou na apresentação do segmento dispositivo do texto proposto sem que este fosse acompanhado de qualquer fundamentação – condicionaram as possibilidades de resposta e limitaram o conhecimento sobre o que era sujeito a debate público.
- **Verifica-se ainda uma colisão com o espírito originário e norteador do DL n.º 128/2014, de 29 de Agosto**, uma vez que este expressamente declarava que, quanto aos apartamentos, «**mantém e pugna por uma importante margem de liberdade no que diz respeito à oferta do serviço.**» O enxerto que o Decreto lhe inseriu não apenas restringirá como **violará grosseiramente essa margem de liberdade e a possibilidade da sobrevivência do sector e as justas expectativas dos seus agentes actuais e putativos.**

#### **V.4 O Decreto face à Directiva Serviços**

Conforme resulta do acima exposto, as **alterações introduzidas pelo Decreto** nos artigos 5.º, 6.º, 7.º, 9.º e 21.º do Decreto-Lei 128/2014 por via do seu artigo 16.º, **o novo artigo 6.º-A** do mesmo Decreto-Lei 128/2014, resultante do seu artigo 17.º, bem como **os artigos 18.º a 20.º** do próprio Decreto, de que não se conhece fundamentação nem a invocação, dificultarão de modo altamente gravoso e desproporcionado o acesso à actividade e a viabilidade da exploração de estabelecimentos de alojamento local, **incumprindo os propósitos de:**

- **facilitar o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação de serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos serviços;**
- **simplificar procedimentos;**

**que norteiam a Directiva e que são expressos, respectivamente, nos seus artigos 1.º (Objecto) e 5.º (Simplificação de procedimentos).**

Pelo contrário, as normas preconizadas a título de “incentivos” contrariarão frontalmente os objectivos da Directiva fazendo temer não apenas uma contracção injustificada do mercado do alojamento local, mas também uma diminuição da qualidade dos estabelecimentos subsistentes e dos serviços por estes prestados.

O **regime de autorização previsto é discriminatório** à luz da Directiva porque contemplará um registo sujeito a condições e procedimentos draconianos, a suspensão injustificada da sua concessão - no caso de novos registos de estabelecimento de alojamento local nas modalidades de apartamentos e estabelecimentos de hospedagem integrados numa fração autónoma de edifício – , estabelece a reapreciação infundada dos registos emitidos, condiciona a sua renovação a ciclos quinquenais sem esclarecer o seu propósito e prevê a produção de prova da manutenção da actividade sob pena de caducidade do registo, impedindo o acesso ao mercado do alojamento local de novos interessados e dificultando a manutenção nele dos titulares e proprietários, condicionando a liberdade, o direito de propriedade e a iniciativa económica.

**Não se vislumbra qualquer razão imperiosa de interesse geral** que justifique semelhantes alterações; estas poderiam ser muito menos restritivas e deveriam, em todo o caso, ser sempre fundamentadas. **Incumprem o Artigo 9.º (Regimes de autorização) da Directiva.**

A discriminação, inexistência de razão imperiosa de interesse geral, a desproporção face a um objectivo social - que permanece obscuro e equívoco - quanto às condições de concessão de autorizações são factores que sinalizam o **incumprimento do artigo 10.º da Directiva** por parte do Decreto.

Ao limitar a duração das autorizações a períodos de cinco anos, renováveis, sem o justificar, o Decreto **viola o número 1 do artigo 11.º da Directiva.**

Face ao objectivo confessado de “incentivar” a mudança para o arrendamento habitacional constante do Decreto, é manifesta a natureza dissuasora dos procedimentos de autorização e estes complicarão e atrasarão indevidamente a prestação dos serviços de alojamento local, ao **arrepio do número 2 do artigo 13.º da Directiva.**

O condicionamento do termo da suspensão de emissão de novos registos de alojamento local à acção dos municípios **incumpe o preceituado no número 3 do artigo 13.º da Directiva** que procura assegurar que «os procedimentos e formalidades de autorização devem ser de molde a dar aos requerentes uma garantia de que os seus pedidos serão tratados com a maior brevidade possível e, em qualquer caso, num prazo máximo razoável previamente fixado e publicado.» Não se vislumbra

sombra de brevidade e, muito menos, de razoabilidade no Decreto a este propósito.

A admissão da possibilidade de um regime diferente (*lex specialis*) para o alojamento local não deve ser de molde a permitir a total desvirtuação dos propósitos e objectivos da Directiva Serviços - nem esquecer a sua existência e a vinculação do Estado português ao seu cumprimento - acarretando aquele um avolumar injustificado de barreiras à continuidade do sector, **contrariando**, nomeadamente, o **número 4 do artigo 13.º da Directiva**.

Deve ser proibido o condicionamento do acesso à actividade e prestação de serviços de alojamento local **sem recurso a qualquer avaliação de impacto económico, social ou ambiental** por via da mera enunciação de um pretexto genérico e indefinido de disponibilização de “mais habitação” que deveria operar através do “incentivo” ao abandono do alojamento local de apartamentos e a sua troca pelo arrendamento habitacional, conforme resulta do **número 5 do artigo 14.º da Directiva**.

Ao suspender a emissão de novos registos de estabelecimento de alojamento local nas modalidades de apartamentos e estabelecimentos de hospedagem integrados numa fração autónoma de edifício, na prática, verificar-se-á também o **incumprimento do preceituado no número 8 do artigo 14.º da Directiva**, circunstância que ameaça baixar o nível de integração comercial de Portugal no mercado único de bens que já é inferior à média da UE (34,4 vs 45,8).<sup>30</sup>

Admitindo-se a possibilidade de estabelecimento de áreas de contenção, compreende-se menos bem a justeza, a proporcionalidade e o carácter não-discriminatório da proibição de transmissão de qualquer parte do capital social de uma pessoa colectiva titular: esta **incumpre a alínea c) do número 2 do artigo 15.º da Directiva**.

As medidas constantes do Decreto visando o alojamento local enfermam genericamente de **desnecessidade e de desproporcionalidade face aos objectivos expressos**, ainda que se intua das mesmas um propósito ainda mais atentatório dos princípios e objectivos subjacentes à Directiva (vejam-se os elementos fiscais do Decreto).

Recorda-se que, **nos termos do número 6 do artigo 15.º**, a partir de 28 de Dezembro de 2006, os Estados-Membros só podem introduzir quaisquer novos requisitos do tipo referido no seu n.º 2, se os mesmos estiverem em conformidade com as condições previstas no n.º 3, o que não parece ser o caso.

Face ao tipo de requisitos nela constantes, **teria sido avisado se Portugal tivesse consultado a Comissão quanto à Proposta de Lei e apresentado as respectivas razões**. Dificilmente o exame de

---

<sup>30</sup> Cf. [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/PT\\_SWD\\_2023\\_622\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/PT_SWD_2023_622_en.pdf), p. 55.

compatibilidade que a Comissão levará a efeito três meses a contar da recepção da notificação por parte de Portugal resultará no reconhecimento da conformidade das novas disposições com o direito europeu. Se, como se espera, a Comissão se pronuncie pela desconformidade, aprovará uma decisão em que solicitará a Portugal que as suprima.

O Decreto limita severamente o livre acesso e exercício da actividade em causa e o condicionamento a que o alojamento local será sujeito **não respeita os princípios elencados no artigo 16.º da Directiva**, em particular os da necessidade e da proporcionalidade.

#### **V.5 O Decreto face à Directiva TRIS**

Muitas das normas constantes do Decreto criam restrições a novos registos, possibilidades de cancelamento, não renovação sem critérios claros, que serão dificilmente refletidos no Registo Nacional de Alojamento Local no tempo previsto e tornam impossível que as plataformas acompanhem estas alterações sem sistemas automáticos, impedindo que as mesmas estejam actualizadas a respeito dos estabelecimentos de alojamento local efectivamente disponíveis.

Tendo em conta o impacto directo sobre as plataformas de reserva - próprias ou externas - acima descrito e o enfoque explícito dado à vertente dos serviços da sociedade da informação no mercado do alojamento local pelos serviços técnicos da Assembleia da República em detrimento daquele de que a Directiva Serviços seria merecedora, o Governo português poderia ter considerado a comunicação imediata à Comissão do seu projeto de diploma, cumprindo assim os requisitos do artigo 5.º.

#### **V.6 O Decreto face à Carta Europeia dos Direitos Fundamentais**

Emiliano García Coso comenta da seguinte forma o artigo 15.º da Carta, cujo teor é igualmente aplicável aos artigos 16.º e 17.º:

*As instituições da União, os seus órgãos e organismos e, especialmente, os Estados-Membros têm de ter bem presente o alcance que o TFUE e a jurisprudência do TJUE deram à liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços para evitar incorrer numa violação do ordenamento comunitário e, quando for o caso, do n.º 2 do artigo 15.º da CDFUE. Para garantir o seu respeito o melhor ponto de referência é ter presente a jurisprudência do TJUE que estabeleceu um claro limite aos Estados-Membros na hora de restringir a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços. O Tribunal declarou, no já referido acórdão Gebhard, que **“as medidas nacionais que possam obstaculizar ou tornar menos atrativo o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado devem reunir quatro requisitos: que se apliquem de forma não discriminatória, que sejam justificadas por razões imperiosas de interesse geral, que sejam adequadas para garantir a***

*realização do objectivo que perseguem e que não vão mais além do necessário para alcançar o dito objectivo.*<sup>31</sup>

É manifesto que o Decreto incumpe os quatro requisitos:

- discriminando (ainda que não em razão da nacionalidade) os titulares de estabelecimentos de alojamento local e os interessados em sê-lo ao impedir a concessão de novos registos e dificultando a continuidade da actividade do sector por via de incentivos que são, sobretudo, desincentivos ou verdadeiros entraves;
- não justificando as razões que a movem (muito menos caracterizando de forma minimamente apreensível a sua necessária imperiosidade face ao interesse geral);
- nem explicitando a sua adequação face ao objectivo prosseguido;
- nem a justeza do seu âmbito face ao mesmo.

Incumprindo os quatro requisitos, incumpe também o preceituado na Carta.

## **VI. Confirmação da falta de fundamentação da Proposta de Lei face ao disposto no Regimento da Assembleia da República**

Reza o **Artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, atinente aos Requisitos formais dos projectos e propostas de lei** que estes

*1- devem:*

- a) Ser redigidos sob a forma de artigos, eventualmente divididos em números e alíneas;*
- b) Ter uma designação que traduza sinteticamente o seu objeto principal;*
- c) Ser precedidos de uma breve justificação ou exposição de motivos.*

*2 - O requisito referido na alínea c) do número anterior implica, no que diz respeito às propostas de lei e na medida do possível, a apresentação, de modo abreviado, dos seguintes elementos:*

- a) Uma memória descritiva das situações sociais, económicas, financeiras e políticas a que se aplica;***
- b) Uma informação sobre os benefícios e as consequências da sua aplicação;***
- c) Uma resenha da legislação vigente referente ao assunto.***

***3 - As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação.***

***4 - Não são admitidos os projetos e as propostas de lei que hajam preterido o prescrito na alínea a) do n.º 1.***

---

<sup>31</sup> Coso, Emílio García, *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - Comentada*, Silveira, Alessandra, Canotilho, Mariana (coord.), Almedina, pp. 204 a 214, 2013.

**5 - A falta dos requisitos das alíneas b) e c) do n.º 1 implica a necessidade de suprimimento no prazo de cinco dias ou, tratando-se de proposta de lei de Assembleia Legislativa de Região Autónoma, no prazo que o Presidente da Assembleia da República fixar.**

A Nota Técnica da Assembleia da República que acompanha a Proposta de Lei<sup>32</sup> refere, a esse respeito, o seguinte:

- *A iniciativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 do mesmo artigo.*
- *O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe ainda, no n.º 2, que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».*
- *«Apesar de a exposição de motivos referir que a proposta de lei foi colocada em consulta pública, o Governo não juntou quaisquer documentos ou pareceres que dela tenham resultado.»*
- *Já a Nota de Admissibilidade emitida pela Divisão de Apoio ao Plenário da Direcção de Apoio Parlamentar da Assembleia da República, de 18 de Abril de 2023, indicava que «O Governo não junta estudos, documentos ou pareceres que tenham fundamentado a apresentação desta iniciativa, não observando o disposto no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento.»*

## **VII. O Decreto à luz do Código de Procedimento Administrativo**

Para além das matérias estritamente conexas com o mercado interno e a livre circulação de serviços ou mais especificamente respeitantes ao alojamento local, sejam elas de escala europeia ou nacional, subsistem sérias dúvidas de que as medidas administrativas preconizadas pelo Decreto

---

<sup>32</sup> Cf.

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a793944543030764e6b4e46543142515343394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a4e6a4f574e6b596a63314c5449314f4749744e4455774e4330354e54426d4c5455304d6a41354d54426c593245794f4335775a47593d&fich=3c9cdb75-258b-4504-950f-5420910eca28.pdf&Inline=true>

cumpram o preceituado no Código de Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro, doravante CPA).

Face à violação de diversas disposições de Direito da UE por parte do Decreto, à falta de concretização do seu objecto e à ausência da respectiva fundamentação ou de uma avaliação de impacto e exercício de prospectiva minimamente mensurável e aferível *a posteriori*, aquele **não define de modo cabal qual o interesse público que pretende prosseguir ou defender** – “Mais habitação” é um *slogan*, não um objectivo fundamentado – e ameaça desproteger os direitos e interesses dos cidadãos envolvidos na prestação de serviços de alojamento local – proprietários, titulares ou empregados – **incumprindo o artigo 4.º do CPA.**

Os entraves à sobrevivência do sector acima identificados constantes do Decreto poderão consubstanciar **desrespeito pelo Princípio da boa administração**, previsto no artigo 5.º do CPA, segundo o qual:

- 1 - *A Administração Pública deve pautar-se por **critérios de eficiência, economicidade e celeridade.***
- 2 - *Para efeitos do disposto no número anterior, a Administração Pública deve ser organizada de modo a **aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada.***

Ao privilegiar os interesses das assembleias de condóminos em detrimento dos dos titulares de estabelecimentos de alojamento local, por via da imposição da aceitação acrítica das deliberações daquelas por parte das câmaras municipais, a Administração Pública violará o **Princípio da Igualdade (artigo 6.º)** a que está obrigada.

A acção da Administração Pública colidirá uma vez mais com o **Princípio da proporcionalidade**, desta feita também na forma em que este é densificado pelo **artigo 7.º**:

- 1 - *Na prossecução do interesse público, a Administração Pública deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos.*
- 2 - *As decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar.*

O mesmo se diga dos **Princípios da justiça e da razoabilidade (artigo 8.º)**:

*A Administração Pública deve tratar de forma justa todos aqueles que com ela entrem em relação, e **rejeitar as soluções manifestamente desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito, nomeadamente em matéria de interpretação das normas jurídicas e das valorações próprias do exercício da função administrativa.***

Ao eliminar a audiência prévia e o direito ao contraditório e ao conferir poderes discricionários às assembleias de condóminos, a Administração Pública **afastar-se-á do Princípio da participação (artigo 12.º CPA)** segundo o qual

*Os órgãos da Administração Pública devem **assegurar a participação dos particulares**, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito, designadamente através da respetiva audiência nos termos do presente Código.*

Ao ter optado por não notificar antecipadamente a Comissão Europeia, face à magnitude dos entorses que propõe à liberdade de prestação de serviços de alojamento local e, conseqüentemente, à Directiva Serviços, dificilmente se poderá reconhecer nesta atitude uma cooperação com a União Europeia particularmente leal, ao arrepio, em particular, do preconizado pelo **número 2 do artigo 19.º do CPA**.

## CONCLUSÕES

- **No tocante ao alojamento local, o Decreto não se adequa ao nem é conforme com o Direito da União Europeia**, nomeadamente o respeitante ao mercado interno, cujo propósito último é o estabelecimento de um espaço sem fronteiras internas, e consubstancia um franco retrocesso na tendência seguida à escala europeia no tocante à simplificação de procedimentos e à ampliação crescente e progressiva das liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços;
- Ao contrário do que foi proclamado, **o Decreto não apresenta incentivos efectivos, razoáveis e justificados à transferência de apartamentos em alojamento local para o arrendamento habitacional, mas impõe entraves** múltiplos, sucessivos e graves ao acesso e ao exercício da actividade - praticamente, como um todo - na acepção que lhe é dada pela Directiva Serviços, **não apresentando argumentos que demonstrem a sua necessidade, adequação e proporcionalidade;**
- **O Decreto viola ostensivamente o espírito e a letra da Directiva Serviços**, orientados para a eliminação das discriminações com base na nacionalidade e para contribuir para a simplificação de procedimentos e para uma ampliação crescente e progressiva das liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços à escala da UE; sublinha-se que **esta Directiva é especialmente exigente para com os Estados-Membros** no tocante ao respeito dos princípios da proporcionalidade, da necessidade e da não-discriminação e da justificação por força de uma razão imperiosa de interesse geral ao serem mantidas ou impostas *ex novo* restrições e autorizações e que **estas exigências não são respondidas pelo Decreto como não foram pela Proposta de Lei que lhe subjazeu, nem por qualquer**

**documento conhecido que os fundamente, acompanhe ou apoie** (os serviços da própria Assembleia da República reconhecem esta fragilidade);

- **O Decreto viola as normas de direito primário ou originário que subjazem à Directiva**, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, contrariando abertamente o propósito de estabelecimento e aprofundamento do mercado interno, «pedra angular da integração europeia»;
- Ao fazê-lo, **introduz entraves e entorses injustificados, desproporcionados, desnecessários e infundados às diferentes dimensões da livre circulação de serviços, altamente lesivos para um sector concreto e para todos os que dele dependem, e que poderão pôr em causa a sua viabilidade e o acesso ao mesmo de novos agentes, bem como ter um impacto muito negativo na economia nacional e europeia** num período particularmente volátil e gravoso à escala global.

João Vacas

[Joao.vacas@abreudvogados.com](mailto:Joao.vacas@abreudvogados.com)