

A gestão de conflitos no alojamento local – O caso da Região Autónoma da Madeira

Conflict management in local accommodation – The case of the Autonomous Region of Madeira

SANCHA DE CAMPANELLA – sancha.campanella-267m@advogados.oa.pt

Instituto Superior de Administração e Línguas, CIISAL (Centro de Investigação ISAL) (Portugal)

ÉLVIO CAMACHO – elvio.camacho@gmail.com

Instituto Superior de Administração e Línguas ISAL (Centro de Investigação em Organizações, Mercados e Gestão Industrial) (Portugal)

Resumo

No presente artigo efetuou-se a análise do impacto do crescimento exponencial do alojamento local na adoção pelas autoridades governamentais de novas leis, de novas políticas de gestão e regulação desta atividade. Ao nível metodológico recorreu-se a uma metodologia mista de carácter exploratório, onde se identifica a capacidade do legislador em dar resposta a todos os conflitos inerentes, bem como, a contínua necessidade de ajustar a lei ao desenvolvimento desta atividade. As diferentes formas de efetuar reservas e os múltiplos intervenientes neste processo, resultam numa multiplicidade de formas de habitação proporcionada aos clientes, gerando diversos conflitos. Identificou-se que a presente legislação, é capaz de responder a todos os conflitos identificados e que as estratégias ou alterações á lei, foram preconizadas com o objetivo de uma maior abrangência das mesmas. É analisado em termos de aplicações práticas o caso do alojamento local na Região Autónoma da Madeira (RAM).

Palavras-chave: Gestão de conflitos, Alojamento Local, Legislação Turística, Direito do Turismo

Abstract

This article analyzes the impact of the exponential growth of local accommodation on the adoption by government authorities of new laws, new policies for the management and regulation of this activity. At the methodological level, a mixed exploratory research methodology was used, which identifies the capacity of the legislator to respond to all the inherent conflicts, as well as the continuous need to adjust the law to the development of this activity. The different ways of making reservations and the multiple actors in this process, result in a multiplicity of forms of local accommodation provided to customers, generating various conflicts. It was identified that this legislation, is able to respond to all the conflicts identified and that the strategies or changes to the law, were advocated with the objective of a greater scope of them. The case of local accommodation in the Autonomous Region of Madeira (RAM) is analyzed in terms of practical applications.

Keywords: Conflict Management, Local Accommodation, Tourism Legislation, Tourism Law

1.

Introdução

O Alojamento Local (AL) tem tido um crescimento exponencial, o que determinou a criação de regulamentação própria com o objetivo de regular a atividade, definir os seus requisitos e prevenir conflitos resultantes dessas atividades.

O objetivo deste estudo, prende-se numa primeira fase com a sistematização de todos os requisitos da atividade de AL, seus princípios gerais, específicos e de segurança, consequências do seu incumprimento, regime contraordenacional, e resolução dos conflitos existentes nesta área.

Posteriormente, analisamos questões relativas à capacidade da legislação atual responder a todos estes conflitos e que estratégias ou alterações à lei devem ser preconizadas para uma maior abrangência das mesmas.

A questão de partida é se a legislação é capaz de resolver os conflitos existentes no AL.

O presente estudo é inédito, pois não existem estudos nesta área na RAM. Existe, assim, lacuna no tratamento destes dados.

A metodologia adoptada é uma metodologia mista de carácter exploratório, com recurso a diferentes fontes, a artigos, jurisprudência e ao estudo sistemático da legislação sobre esta matéria, utilizando, assim, o método dedutivo e a pesquisa documental. Por outro lado, esta pesquisa sistemática e dedutiva é complementada com uma outra aplicada a um estudo de caso: o regime jurídico do AL em Portugal.

Para analisar a caracterização do AL na Região foram utilizados dados secundários da base de dados do Registo Nacional de Alojamento e para a caracterização dos conflitos e queixas existentes sobre o AL foram obtidos através da ARAE, com referência à data de 31 de julho de 2019.

Iremos inicialmente realizar um enquadramento teórico, com descrição história e sumária do AL, com especial referência para o quadro legal.

Posteriormente procederemos a uma caracterização do AL na Região Autónoma da Madeira (RAM), bem como aos conflitos provenientes dessas atividades, quantificando-os e qualificando-os. Analisaremos os dados e apresentaremos as nossas conclusões.

2.

Enquadramento teórico

2.1. Alojamento Local

O conceito de AL varia consoante o país, de acordo com as características oferecidas por este serviço (Moreira, 2019). A primeira menção em Portugal do contrato de alojamento consta do Código Civil de Seabra de 1867, no seu art.º 1419.º o qual tipificava o contrato de albergaria como aquele que se dá,

“quando alguém presta a outrem albergue e alimento, ou só albergue, mediante a retribuição ajustada ou de costume”.

Como refere (MACHADO & VIEGAS, 2018) num tempo em que o turismo dava os primeiros passos no mundo e em Portugal, o contrato de albergue foi a primeira regulação de alojamento retribuída.

Nos últimos anos temos assistido a um boom turístico e um crescimento do consumo colaborativo¹, das tecnologias de informação e comunicação, das viagens aéreas low-cost e da diversificação da oferta turística, possibilitaram a proliferação do arrendamento de curta duração a turistas, o chamado Alojamento Local (Moreira, 2019).

A figura jurídica do AL foi criada em 2008, pelo Decreto-Lei nº 39/2008, de 7 de março para regular a prestação de serviços de alojamento temporário em unidades que não

¹ Prática onde o consumo assenta em princípios de partilha, aluguer ou troca de bens, serviços, espaços ou dinheiro (Botsman & Rogers, 2011)

reuniam as condições necessárias para serem consideradas um empreendimento turístico, como figura residual e não categoria de alojamento autónomo. Este diploma foi regulado pelas Portarias 517/2008 de 25 de Junho, alterada pela Portaria 138/2012 de 14 de maio, que definiu a existência de três tipos de estabelecimento de AL: o apartamento, a moradia e os estabelecimentos de hospedagem, e estabeleceu os requisitos mínimos de segurança e higiene.

Contudo, o AL apenas recebeu um tratamento jurídico autónomo e diferente das figuras de empreendimentos turísticos com o Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, cuja entrada em vigor foi a 27 de novembro de 2014, o qual tem subjacente o reconhecimento da relevância turística do AL no ordenamento nacional. Este diploma já sofreu diversas alterações legislativas, sendo a primeira introduzida pelo Decreto-Lei n.º 63/2015, de 23 de abril, com o objetivo de densificar o regime dos “hostel” e clarificar alguns procedimentos dos regimes da exploração dos estabelecimentos de AL.

A segunda alteração a este regime jurídico ocorreu em 21 de outubro de 2018, pela Lei 62/2018 de 22 de Agosto, e que visou em linhas gerais:

- Reforçar os poderes dos Municípios, podendo criar áreas de contenção, com estabelecimento de limites ao AL,
- Criação de seguro de responsabilidade civil obrigatório,
- Criação de uma nova modalidade de AL – os quartos,
- Os condomínios passam a ter que autorizar a criação de hostels em prédios em que simultaneamente coexista habitação e AL,
- A possibilidade de criação de uma quota de condomínio adicional para fazer face a despesas resultantes da utilização acrescida do imóvel para a entidade que explora o AL, desde que não superior em 30% do valor anual da quota normal de condomínio,
- Obrigatoriedade dos livros de informações.

Este regime jurídico foi adaptado à RAM pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2015/M, de 22 de dezembro. A adaptação Regional diz essencialmente respeito à adaptação das competências atribuídas ao Turismo de Portugal IP, as quais são exercidas na Região pela Direção regional de Turismo e as competências da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) são exercidas pela Autoridade Regional das Atividades Económicas (ARAE).

Consideram-se estabelecimentos de AL, nos termos do artº 2º nº 1 do Decreto-Lei nº 128/2014, aqueles que prestem serviços de alojamento temporário a turistas, mediante remuneração, e que reúnam os requisitos previstos no presente decreto-lei, sendo “proibida a exploração como estabelecimentos de AL de estabelecimentos que reúnam os requisitos para serem considerados empreendimentos turísticos.

Assim, verificamos a existência de 3 requisitos positivos:

1. Prestação de serviços de alojamento temporário a turistas – como refere (Almeida, 2017, p. 17) o “objecto da prestação de serviços é, de forma característica, o fornecimento de alojamento ou dormida, i.e., proporcionar aos clientes um tecto para estes se acolherem, descansarem, dormirem e guardarem os pertences que transportam consigo.” A prestação pode compreender serviços complementares ao alojamento, mas para se tratar de AL não é forçoso que isso suceda. No tocante ao carácter temporário e como refere (Almeida, 2017) cremos que esta expressão deve ser interpretada na acepção de alojamento transitório, passageiro ou de curta duração e não com o sentido de estar sujeito a uma duração determinada (um tempo fixo) pois nada obsta a que o alojamento seja contratado por tempo previsto, mas não de duração fixa. Neste sentido também (Garcia, 2017) refere que o contrato de curta duração com turistas será, tipicamente, o que não ultrapassa os 30 dias. Contudo não podemos deixar de referir que a alínea b) do n.º 2 do art. 4 do Decreto-Lei n.º 128/2014 estabelece uma de nos

encontramos perante uma actividade de AL quando num imóvel ou fracção mobilado e equipado são oferecidos ao público em geral alojamento e serviços complementares por períodos inferiores a 30 dias. Esta alínea estabelece apenas uma presunção, que é ilidível, pelo que podemos ter AL superior a 30 dias e também alojamento inferior a 30 dias e que não consubstancia a atividade de AL, mas sim um arrendamento.

No tocante ao conceito de turista e de acordo (Garcia, 2017) com a sua qualificação não tem, neste âmbito, um relevo normativo específico. Assim, utilizaremos esta designação no seu sentido sociológico, ou seja, referindo alguém que se encontra fora da sua área de residência e de rotina, nomeadamente, por razões de lazer.

2. Mediante remuneração - como refere (Almeida, 2017) trata-se de uma actividade comercial no sentido de que o prestador disponibiliza o serviço ao público em geral, de forma organizada e numa lógica de mercado, visando com essa actividade obter lucro. Como tal o prestador de serviços é obrigado a declarar para efeitos fiscais o início da sua actividade e cumprir as obrigações fiscais correspondentes.

3. Reúnam os requisitos do Decreto-Lei nº 128/2014 – os quais irão ser discriminado infra e podem agrupar-se em requisitos gerais, específicos e de segurança.

É 1 requisito de **natureza negativa**:

1. O alojamento local não pode ser exercido em estabelecimentos que reúnam os requisitos para serem considerados empreendimentos turísticos, tal como definidos pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março.

São consagradas 4 modalidades de AL:

a) Moradia - o estabelecimento de AL cuja unidade de alojamento é constituída por um edifício autónomo, de carácter unifamiliar;

b) Apartamento - o estabelecimento de AL cuja unidade de alojamento é constituída por uma fracção autónoma de edifício ou parte de prédio urbano suscetível de utilização independente;

c) Estabelecimentos de hospedagem - estabelecimento de AL cujas unidades de alojamento são constituídas por quartos, integrados numa fracção autónoma de edifício, num prédio urbano ou numa parte de prédio urbano suscetível de utilização independente. Esta modalidade de AL pode utilizar denominação 'hostel' desde que a unidade de alojamento predominante seja o dormitório, considerando-se predominante sempre que o número de utentes em dormitório seja superior ao número de utentes em quarto.

d) Quartos - a exploração de AL feita na residência do locador, que corresponde ao seu domicílio fiscal, sendo a unidade de alojamento o quarto e só sendo possível, nesta modalidade, ter um máximo de três unidades.

Os estabelecimentos de AL devem obedecer aos seguintes **requisitos gerais**:

a) Apresentar adequadas condições de conservação e funcionamento das instalações e equipamentos;

b) Estar ligados à rede pública de abastecimento de água ou dotados de um sistema privativo de abastecimento de água com origem devidamente controlada;

b) Estar ligados à rede pública de esgotos ou dotados de fossas sépticas dimensionadas para a capacidade máxima do estabelecimento;

- c) Estar dotados de água corrente quente e fria.

Por sua vez as unidades de alojamento dos estabelecimentos de AL devem:

- a) Ter uma janela ou sacada com comunicação direta para o exterior que assegure as adequadas condições de ventilação e arejamento;
- b) Estar dotadas de mobiliário, equipamento e utensílios adequados;
- c) Dispor de um sistema que permita vedar a entrada de luz exterior;
- d) Dispor de portas equipadas com um sistema de segurança que assegure a privacidade dos utentes.

Os estabelecimentos de AL devem reunir sempre condições de higiene e limpeza.

As instalações sanitárias dos estabelecimentos de AL devem dispor de um sistema de segurança que garanta privacidade.

Os estabelecimentos de AL são obrigados a ter um livro de informações, em português e inglês e em pelo menos mais duas línguas estrangeiras, sobre o funcionamento do estabelecimento e respetivas regras de utilização internas, nomeadamente incluindo as regras sobre a recolha e seleção de resíduos urbanos, funcionamento dos eletrodomésticos, ruído e cuidados a ter para evitar perturbações que causem incómodo e afetem a tranquilidade e o descanso da vizinhança, que deve conter também o contacto telefónico do responsável pela exploração do estabelecimento.

Como **requisitos específicos** temos:

- Capacidade máxima, nas moradias e apartamentos, de nove quartos e de 30 utentes;
- Nas restantes modalidades a capacidade máxima é determinada pela multiplicação do número de quartos por dois;

- Cada unidade, se tiver condições de habitabilidade adequadas, poderá comportar, no máximo, duas camas suplementares para crianças até aos 12 anos;

- Cada proprietário ou titular de exploração, não pode explorar mais de 9 estabelecimentos de AL em modalidade de apartamento, por edifício, se esse número for superior a 75% do número de frações existentes no imóvel;

Requisitos específicos dos “hostel”:

- Só podem usar a denominação de hostel, os estabelecimentos de AL cuja unidade de alojamento predominante seja o dormitório, considerando-se predominante sempre que o número de utentes em dormitório seja superior ao número de utentes em quarto;

- Os dormitórios são constituídos por um número mínimo de quatro camas, podendo ser inferior se as mesmas forem em beliche;

- Os dormitórios devem dispor de ventilação e iluminação direta com o exterior através de janela;

- Os dormitórios devem dispor de um compartimento individual por cada cama, com sistema de fecho, com uma dimensão mínima interior de 55cmx40cmx20cm;

- Devem dispor de espaços sociais comuns, cozinha e área de refeição de utilização e acesso livre pelos hóspedes;

- As instalações sanitárias podem ser comuns a vários quartos e dormitórios e ser mistas ou separadas por género;

- Nas instalações sanitárias comuns a vários quartos, desde que não separadas por género, os chuveiros devem configurar espaços autónomos separados por portas com fecho interior.

Ao nível dos **requisitos de segurança**, os estabelecimentos de AL devem cumprir as regras de segurança contra riscos de incêndio, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, e do regulamento técnico constante da Portaria n.º 1532/2008, de 29 de dezembro, contudo, sempre que os estabelecimentos de AL que tenham capacidade igual ou inferior a 10 utentes, basta que tenham possuam um extintor, manta de incêndio, equipamento de primeiros socorros acessível aos utilizadores e informação sobre o número nacional de emergência (112) em local visível aos utilizadores.

Ainda ao nível dos requisitos de segurança e garantia dos proprietários dos edifícios, do condomínio bem como dos utilizadores, o diploma legal determina que o titular da exploração de AL é solidariamente responsável com os hóspedes relativamente aos danos provocados por estes no edifício em que se encontra instalada a unidade.

Existe a obrigatoriedade de existência de celebrar contrato e manter válido um seguro de responsabilidade civil extracontratual que garanta os danos patrimoniais e não patrimoniais causados a hóspedes e a terceiros, decorrentes do exercício da atividade de prestação de serviços de alojamento.

Este seguro tem o capital mínimo de 75 000 (euro) por sinistro.

Temos de salientar a importância da celebração desde seguro, atendendo a que, nos termos do art.º 16 n.º 3 do Decreto-Lei n.º 128/2014, o titular da exploração do estabelecimento de AL responde, independentemente da existência de culpa, pelos danos causados aos destinatários dos serviços ou a terceiros, decorrentes da atividade de prestação de serviços de alojamento, em desrespeito ou violação do termo de responsabilidade efetuado onde o mesmo declara a idoneidade do edifício ou fração para o exercício da atividade. O titular da exploração do estabelecimento responde pelo simples risco da atividade.

Importa enfatizar que as declarações ou termos de responsabilidade assinados pelo titular da exploração do estabelecimento de AL que não correspondam à verdade sobre a idoneidade do estabelecimento e cumprimento dos requisitos de segurança, são puníveis nos termos do artigo 256.º do Código Penal.

Saliente-se que se o estabelecimento de AL se localizar em edifício em regime de propriedade horizontal, o titular da exploração fica ainda obrigado a celebrar ou a fazer prova da existência de seguro válido que garanta os danos patrimoniais diretamente causados por incêndio na ou com origem na unidade de alojamento.

Para inicial a atividade de exploração de AL é **condição sine qua non** proceder ao registo de estabelecimento mediante comunicação prévia com prazo dirigida ao Presidente da Câmara Municipal territorialmente competente, comunicação esta que é efectuada através de plataforma electrónica denominada balcão Único Electrónico. Esta plataforma automaticamente, desde que instruído devidamente o procedimento, remete o Número do AL para registo no Registo Nacional de Alojamento Local.

A comunicação prévia deve ser instruída com os documentos que demonstrem a legitimidade na exploração do estabelecimento (título de propriedade, contrato de arrendamento ou outro, etc) os documentos do imóvel, tais como licença de utilização, caderneta predial, a denominação do estabelecimento, capacidade e modalidade do estabelecimento, data da abertura ao público, contactos de emergência, início de atividade fiscal, ata do condomínio autorizar a criação de hostels em prédios em que simultaneamente coexista habitação e AL; termo de responsabilidade, subscrito pelo titular da exploração do estabelecimento, assegurando a idoneidade do edifício ou sua fração autónoma para a prestação de serviços de alojamento e que o mesmo respeita as normas legais.

O documento emitido pelo Balcão Único Electrónico dos serviços contendo o número de registo do estabelecimento de AL constitui o único título válido de abertura ao público e

publicitação do estabelecimento. Tratando-se de modalidades de 'moradia' e 'apartamento', localizado em áreas de contenção, número de registo do estabelecimento de AL é pessoal e intransmissível, excepto nos casos de sucessão. A violação desta regra pode levar à caducidade do título se existir:

a) Transmissão da titularidade do registo, cessação de exploração, arrendamento ou outra forma de alteração da titularidade da exploração;

b) Transmissão do capital social da pessoa coletiva titular do registo, acumulada ou não, em percentagem superior a 50 %.

O Município competente deve realizar uma vistoria, no prazo de 30 dias após o pedido de comunicação prévia para verificação do cumprimento dos requisitos legais do estabelecimento.

As entidades competentes para fiscalizações da exploração dos estabelecimentos de AL são a Câmara Municipal, a qual pode proceder ao cancelamento do registo caso existam desconformidade em relação a informação ou documento constantes do registo, violações das regras de exploração em áreas de contenção e dos demais requisitos gerais, específicos ou de segurança e seguros.

No caso de a atividade de AL ser exercida numa fração autónoma de edifício ou parte de prédio urbano suscetível de utilização independente, a assembleia de condóminos, por decisão de mais de metade da permissão do edifício, em deliberação fundamentada, decorrente da prática reiterada e comprovada de atos que perturbem a normal utilização do prédio, bem como de atos que causem incómodo e afetem o descanso dos condóminos, pode opor-se ao exercício da atividade de AL na referida fração, dando, para o efeito, conhecimento da sua decisão ao Presidente da Câmara Municipal territorialmente competente, o qual tem a competência para decidir sobre o pedido.

Sempre que o Município verifique que o estabelecimento é explorado sem registo para

o efeito comunica o facto à Autoridade Regional das Atividades Económicas (ARAE) para efeitos contraordenacionais.

As normas de funcionamento e as regras de ruído aplicáveis ao estabelecimento devem ser devidamente publicitadas pela entidade exploradora. Ao nível da informação sobre o período de funcionamento do estabelecimento, o qual é livremente fixado pelo titular da exploração, deve ser devidamente publicitado, exceto quando o estabelecimento esteja aberto todos os dias do ano.

A entidade exploradora pode recusar o acesso ao estabelecimento a quem perturbe o seu normal funcionamento e ou desrespeite a ordem pública, incumprindo regras de urbanidade, funcionamento e ruído, aplicáveis.

Os estabelecimentos de AL devem dispor de livro de reclamações nos termos e condições estabelecidos na legislação em vigor. Em caso de reclamação, o original da mesma é enviado à Autoridade Regional das Atividades Económicas (ARAE), para análise da mesma e eventual instauração de procedimento contraordenacional.

Compete à Autoridade Regional das Atividades Económicas (ARAE), ao nível regional, e à câmara municipal territorialmente competente fiscalizar o cumprimento da lei, bem como instruir os respetivos processos e aplicar as respetivas coimas e sanções acessórias. A Administração Tributária apenas fiscaliza o cumprimento das obrigações fiscais.

São contraordenações, puníveis com coimas entre 50€ a 750€, no caso de pessoa singular, e de 250€ a 7500€, no caso de pessoa coletiva:

- a) A violação das regras de identificação e publicidade, estabelecidas na lei;
- b) A não afixação no exterior da placa identificativa;
- c) A não publicitação do período de funcionamento;

São contraordenações, puníveis com coimas entre 125 € a 3250€, no caso de pessoa singular, e de 1250€ a 32 500€, no caso de pessoa coletiva, as seguintes violações:

- a) Falta de autorização do condomínio, para a instalação de hostels em prédio em regime de propriedade horizontal e que coexista habitação;
- b) Falta de cumprimentos dos requisitos gerais, específicos e segurança e seguros.

São contraordenações, puníveis com coimas entre 2500€ a 4000€ no caso de pessoa singular, e de 25000€ a 40000€, no caso de pessoa coletiva:

- a) A oferta, disponibilização, publicidade e intermediação de estabelecimentos de AL não registados ou com registos desatualizados;
- b) A oferta, disponibilização, publicidade e intermediação de estabelecimentos de AL em violação, desrespeito ou incumprimento:
 - Do contrato de arrendamento;
 - Da autorização de exploração;
- c) A prática de atos de angariação de clientela para estabelecimentos de AL não registados ou com registos desatualizados;
- d) A falta de envio de informação atualizada ao Balção Único Electrónico, bem como de comunicação do cancelamento do registo ou sua interdição temporária.
- e) A violação da capacidade máxima do estabelecimento e exploração pelo titular de mais de 9 estabelecimentos, em prédio em regime de propriedade horizontal, sempre que tal represente mais de 75% do número de frações do edifício.

Para além da aplicação da coima podem ainda ser impostas ao infractor, as seguintes sanções acessórias:

- a) Apreensão do material através do qual se praticou a infração;
- b) Suspensão, por um período até dois anos, do exercício da atividade diretamente relacionada com a infração praticada;
- c) Encerramento, pelo prazo máximo de dois anos, do estabelecimento ou das instalações onde estejam a ser prestados serviços de alojamento, de angariação de clientela ou de intermediação de estabelecimentos de AL.

Após esta breve análise ao regime jurídico exploração dos estabelecimentos de AL verificamos que a legislação é sumária, mas abrangente, procurando definir todos os aspectos jurídicos desde os requisitos da atividade, até aos incumprimentos dos mesmos e regime contraordenacional.

2.2. Os conflitos

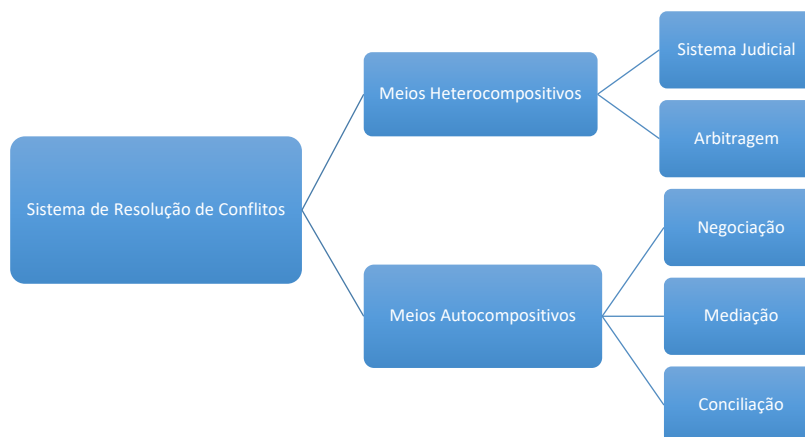
Apesar da existência de regulamentação própria e específica, podem surgir conflitos nesta atividade, sempre que as partes possuam interesses incompatíveis. E tais conflitos nem sempre têm solução expressa na lei.

A conflitualidade é inerente à condição humana. O direito fundamental de acesso à justiça como meio de dirimir conflitos não deve cingir-se ao acesso ao sistema judicial ou aos Tribunais.

A função jurisdicional do Estado está definida no art.º 202 da Constituição da República Portuguesa (CRP), sendo a mesma atribuída aos tribunais, os quais administram a justiça em nome do povo. Incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados.

Os tribunais podem ser coadjuvados por outras autoridades. A CRP permite igualmente, no art.º 202 n.º 4, a criação de instrumentos e formas de resolução alternativo de litígios, ou seja, formas não jurisdicionais de composição de conflitos.

Quadro 1 – Sistema de Resolução de Conflitos em Portugal



Fonte: Cebola (2013)

A grande diferença entre os meios Auto compositivos e heterocompositivos de resolução de conflitos é o sujeito que decide a resolução do conflito, nos primeiros são as próprias que decidem, ainda que coadjuvadas por um terceiro, nos segundos o conflito é resolvido por um terceiro dotado de poder para tal.

Não se pode confundir, contudo, os meios autocompositivos com os meios alternativos de resolução de conflitos, já que a arbitragem é um meio heterocompositivo e simultaneamente um meio alternativo de resolução de conflitos. Os meios alternativos de resolução de conflitos são todos aqueles que se apresentam como “alternativas” aos meios judiciais tradicionais – ao sistema judicial, ou seja, aos recursos aos tradicionais tribunais.

De forma muito simplista, podemos defini-los da forma seguinte:

- A **Arbitragem**, e acordo com Gouveia:

“... pode ser definida como um modo de resolução jurisdicional de conflitos

em que a decisão, com base na vontade das partes, é confiada a terceiros. A Arbitragem é, assim, um meio de resolução alternativa de litígios adjudicatório, na medida em que o litígio é decidido por um ou vários terceiros. E essa decisão é vinculativa para as partes. A arbitragem aproxima-se do padrão judicial tradicional, sendo jurisdicional nos seus efeitos: não só a convenção arbitral gera um direito potestativo de constituição do tribunal arbitral e a consequente falta de jurisdição dos tribunais comuns, como também a decisão arbitral faz caso julgado e tem força executiva”. (2014, p.119)

- A **Negociação** - é uma decisão coletiva, baseada na comunicação ativa, orientada para um resultado, implicando transformação de valores de maneira a que as partes cheguem a um acordo. Este processo central baseia-se na troca de informação, na transformação de valores fixos em valores variáveis e na utilização do poder.

- **Conciliação** – A conciliação é uma forma especial de negociação, encaminhada por uma terceira pessoa, imparcial e neutra, que incentiva as partes na obtenção do acordo, agindo ativamente, propondo soluções. Difere da mediação por o mediador não poder propor soluções, apenas facilita a comunicação entre os mediados, e estes é que encontram a solução do conflito. A conciliação está presente no sistema judicial nas audiências preliminares e também nos Julgados de Paz. O ordenamento jurídico português admite ainda a conciliação realizada através de terceiros, nos Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo.

- **Mediação** – é, de acordo com a definição constante na lei da mediação no seu art.º 2º a), uma “forma de resolução alternativa de litígios, realizada por entidades públicas ou privadas, através do qual duas ou mais partes em litígio procuram voluntariamente alcançar um acordo com assistência de um mediador de conflitos”.

Os conflitos surgidos nos alojamentos locais por vezes são conflitos de direito privado e determinam a possibilidade de recurso aos seguros existentes, e à resolução dos mesmo de acordo com estas formas de resolução enumerados, mas existem também conflitos de direito publico os quais podem determinam a caducidade do registo ou a aplicação de uma coima em processo de contraordenação.

O jurídico da exploração dos estabelecimentos de AL não prevê nenhuma forma especial de resolução dos conflitos que ocorram no seio da atividade, pelo que os mesmo podem resolver-se por qualquer dos meios expostos, desde o recurso aos tribunais até à mediação. Contudo, não nos podemos esquecer da natureza do conflito, o qual é de tido com turistas que em regra permanecem no território nacional menos de 30 dias, e como tal querem uma resolução rápida do conflito, o que em regra exclui o recurso aos tribunais e à arbitragem por serem processos mais morosos.

3.

Metodologia

Neste estudo sistematiza-se todos os requisitos da atividade de AL, seus princípios gerais, específicos e de segurança, consequências do seu incumprimento, regime contraordenacional, e resolução dos conflitos existentes nesta área. Para esta sistematização, recorreremos a diferentes fontes, a artigos, jurisprudência e ao estudo sistemático da legislação sobre esta matéria, utilizando, assim, o método dedutivo e a pesquisa documental.

A metodologia da presente investigação assenta, por um lado, na utilização do método histórico, sistemático e funcionalista (Pereira, 2015) da interpretação do Direito, permitindo detetar regularidades entre passado e presente que nos permitam extrair conclusões comuns. Por outro lado, esta pesquisa sistemática e dedutiva é complementada com uma outra aplicada a um estudo de caso: o regime jurídico do AL em Portugal. Questiona-se se a legislação é capaz de resolver os conflitos existentes no AL.

Para analisar a caracterização do AL na Região foram utilizados dados secundários da base de dados do Registo Nacional de Alojamento Local, para o período compreendido entre 2008 e 2019, que estão disponíveis no site do Turismo de Portugal.

Os dados referentes aos conflitos e queixas existentes sobre o AL foram obtidos através da ARAE, com referência à data de 31 de julho de 2019.

4.

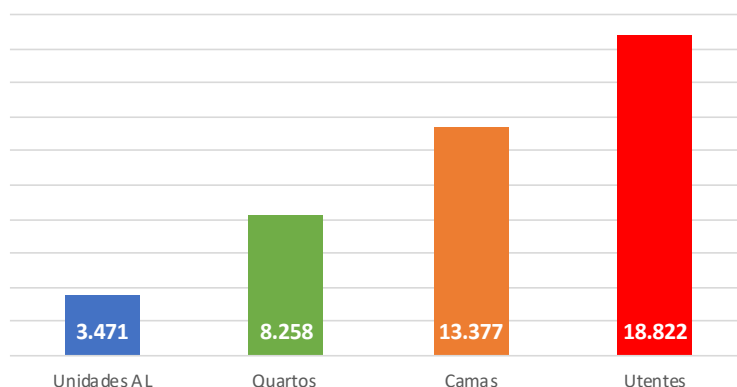
Análise e discussão de resultados

4.1. Caracterização do Alojamento local na Ilha da Madeira

De acordo com o Registo Nacional do Alojamento Local nos 11 (onze) concelhos da região Autónoma da Madeira existem 3 471

unidades de AL, com 8 258 quartos 13 377 camas, e capacidade para 18 822 utentes:

Gráfico 1: Caracterização do AL na RAM



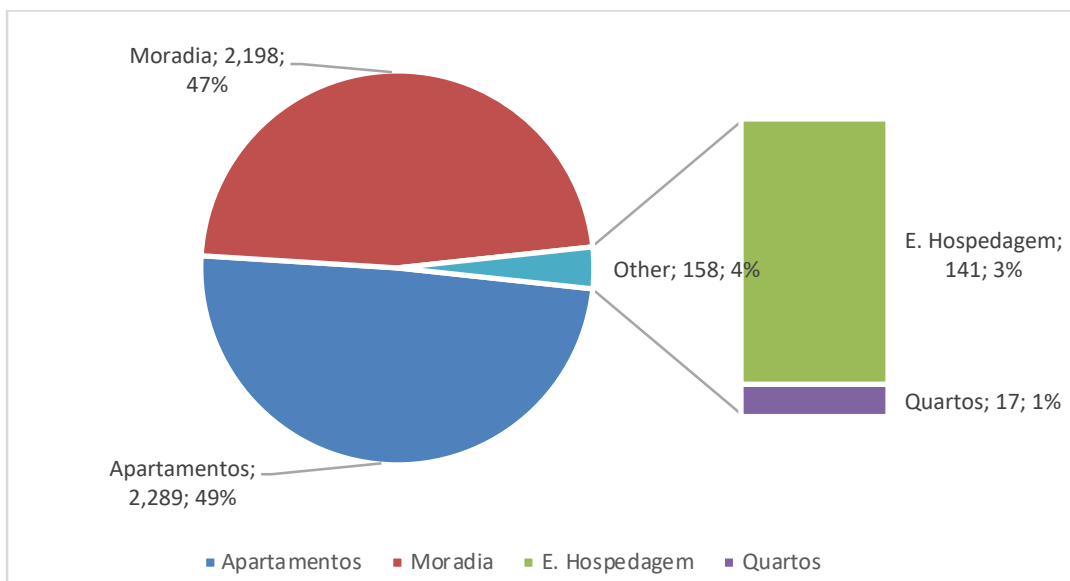
Fonte: Registo Nacional de Alojamento Turístico, 2019.

No tocante às modalidades de AL, existe uma predominância do apartamento e da moradia, que representam 97% do alojamento, contra apenas 3% dos Estabelecimento de Hospedagem, nos quais se incluem os “hostel” e quartos.

criada na última alteração legislativa ocorrida em Agosto do ano transacto e só vigora desde outubro de 2018, razão pela qual o seu número é relativamente baixo, pois conta apenas com 10 meses de existência legal.

De Salientar que ao nível da modalidade dos quartos esta modalidade de AL apenas foi

Gráfico 2: Caracterização AL por Tipologia RAM



Fonte: Registo Nacional de Alojamento Turístico, 2019.

Após a primeira referência legislativa sobre o AL (2008), o mesmo foi aparecendo na RAM, embora existam reminiscências anteriores. O Registo do AL teve o seu apogeu em 2017, data em que foram registados 907 estabelecimentos de AL. O seu crescimento foi modesto até

2013, tendo disparado esse crescimento após 2014, mantendo-se até à atualidade.

No ano de 2019, embora analisado apenas 8 meses do ano, verificamos um ligeiro abrandamento do crescimento do AL.

Gráfico 3: Evolução dos Registos de Alojamento Local



Fonte: Registo Nacional de Alojamento Turístico.

No tocante ao tipo de proprietário do estabelecimento de AL, verificamos que maioritariamente os mesmos são pessoas singulares (empresários em nome individual), representando as pessoas coletivas (sociedades, cooperativas, etc) apenas 28% do universo.

Já quanto ao tipo de titular do estabelecimento no geral predomina a exploração pelo proprietário, representando 73% do universo, tendo as outras formas de exploração uma representatividade de apenas 27%.

Contudo, esta representatividade consoante os titulares sejam pessoas singulares ou colectivas. Nas pessoas singulares predomina a

exploração pelo proprietário, representando 87% das formas de exploração, enquanto que nas pessoas colectivas apenas 38% são proprietários, representando as outras formas de exploração 62%, com predominância dos contratos de arrendamento.

4.2. Caracterização dos Conflitos

Os conflitos existentes nos AL são de diversa ordem, nomeadamente:

1. Entre os exploradores do alojamento e os demais proprietários dos edifícios em regime de propriedade horizontal ou com os demais habitantes, os quais poderemos denominar de conflitos de vizinhança;

2. Conflitos informais e de pequena monta ocorridos no AL, não registados;

3. Conflitos formais e registados, os quais podem ser registados nos Livros de reclamações obrigatórios ou efetuados diretamente junto da entidade competente.

Os conflitos de vizinhança foram os primeiros a surgir, em resultado de um crescimento abrupto do AL em algumas zonas habitacionais, provocou numa primeira fase um aumento do preços das habitações disponíveis para os residentes locais e em segundo lugar, nos locais onde coexiste o AL com unidades habitacionais, os proprietários que são residentes nas habitações, entendem que a entrada e saída de turistas aumenta as despesas de conservação e fruição dos edifícios, bem como perturba a segurança e tranquilidade dos edifícios.

Estes tipos de conflitos foram originariamente resolvidos com recursos aos Tribunais, pois os habitantes entendiam que o AL não deveriam ser permitidos nos prédios sujeitos ao regime de propriedade horizontal, pois tais imóveis teriam licença de utilização para a habitação e no fundo estariam a ser explorados comercialmente.

Relevantes decisões jurisprudenciais foram tomadas nos Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 27.04.2017, Acórdãos do Supremo Tribunal Justiça de 28.03.2017 e de 01.03.2016, no sentido de admissibilidade de instalação do AL em frações habitacionais.

Este conflito levou à última alteração legislativa ao seu regime jurídico, promovida Lei 62/2018 de 22 de Agosto, que determinou em defesa das boas regras de vizinhança:

- A possibilidade de criação de uma quota de condomínio adicional, até 30% do valor anual, para fazer face a despesas resultantes da utilização acrescida do imóvel;
- Obrigatoriedade para a instalação de hostels em prédios em que simultaneamente coexista habitação e AL de autorização da Assembleia-Geral de condóminos;
- Possibilidade de assembleia de condóminos, em deliberação fundamentada, decorrente da prática reiterada e comprovada de atos que perturbem a normal utilização do prédio, bem como de atos que causem incómodo e afetem o descanso dos condóminos, pode opor-se ao exercício da atividade de AL na fração, dando, para o efeito, conhecimento da sua decisão ao Município, para decisão.
- Possibilidade de o Município criar áreas de contenção.

Os conflitos informais e não registados são os conflitos que surgem no decurso da normal atividade do AL e que em regra são comunicados às gerências das unidades e aí são resolvidos de acordo com a importância dos mesmos. Não existem dados sobre estes conflitos, nomeadamente o seu volume e tipicidade do mesmo.

No tocante aos conflitos formais e registados, os mesmos constam dos registos da ARAE, e são provenientes de reclamações efetuadas nos livros de reclamações dos AL, diretamente junto da ARAE ou provenientes de comunicações efetuadas a outras entidades, tais

como a Câmara Municipal e a Direção Regional do Turismo, as quais comunicam à ARAE.

Ao nível destes conflitos os mesmos podem resultar de violação de regras publicas gerais, especificas do AL, bem com de violação de normas de direito privado. As primeiras violações dão lugar à aplicação de sanções em processos contraordenacionais e as segundas apenas a um eventual direito de indemnização do reclamante.

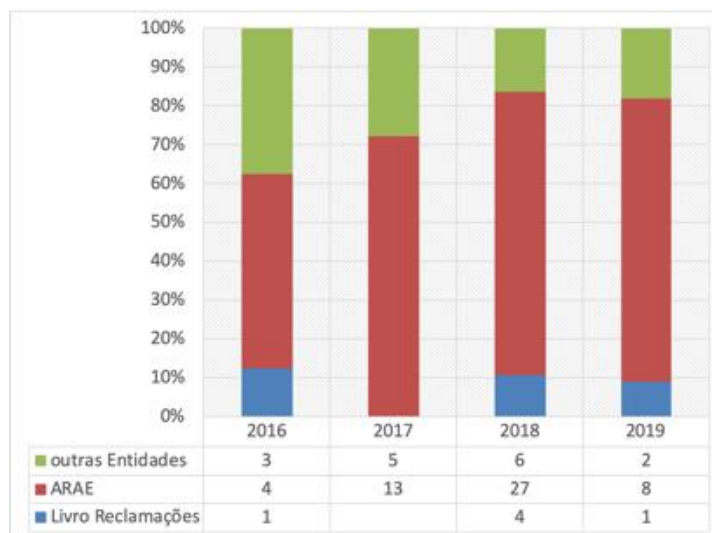
Não existem nos tribunais da RAM ações intentadas por turistas sobre o AL, o que nos leva a concluir que não contenciosa de direito privado de carácter formal. Como já se referiu a justificação pode estar intimamente ligada com o carácter transitório das relações estabelecidas, com a diferente localização geográfica do reclamante e do reclamado e ao facto de o recurso à resolução de litígios ter em regra carácter moroso.

Os tipos de reclamações formais apresentadas tipificam-se em:

- a) violação de regras de publicidade/publicidade enganosa.
- b) falta de licenciamento
- c) falta do livro obrigatório de reclamações.
- d) violação das regras de identificação e publicidade
- e) falta de asseio e higiene
- f) não cumprimento de regras gerais de segurança.

Desde o ano 2016 até 2019, foram apresentadas 74 reclamações, distribuídas de acordo com o gráfico 4.

Gráfico 4: *Evolução e Proveniência das Reclamações de Alojamento Local*



Fonte: ARAE.

A ARAE ao abrigo das suas competências fiscalizadoras e também como ação de prevenção de conflitos, nos últimos 4 anos, efetuou 208 ações de inspetivas, sendo que o ano de 2018 foi o ano com maior ações de fiscalização, em consequência do boom de novos registos de AL ocorridos no ano 2017.

Não obstante as 74 reclamações e 208 ações inspetivas, no período em análise, apenas foram instaurados 33 processos contraordenacionais, por violação de regras publicas gerais quer especificas do AL, o que representa cerca de 15,87% das queixas e/ou suspeitas de infração.

Os processos instruídos, comportam a fase da acusação, defesa, instrução e decisão (arquivamento ou aplicação de sanções).

		2016	2017	2018	2019
Processos		0	18	14	1
Defesas apresentadas		0	15	11	0
Fase de Instrução		0	0	7	1
Arquivamento		0	8	2	0
Aplicação	Admoestação	0	6	2	0
	Sanção	0	4	3	0

Tabela 1: Distribuição de processos contraordenacionais e sua conclusão

Fonte: ARAE

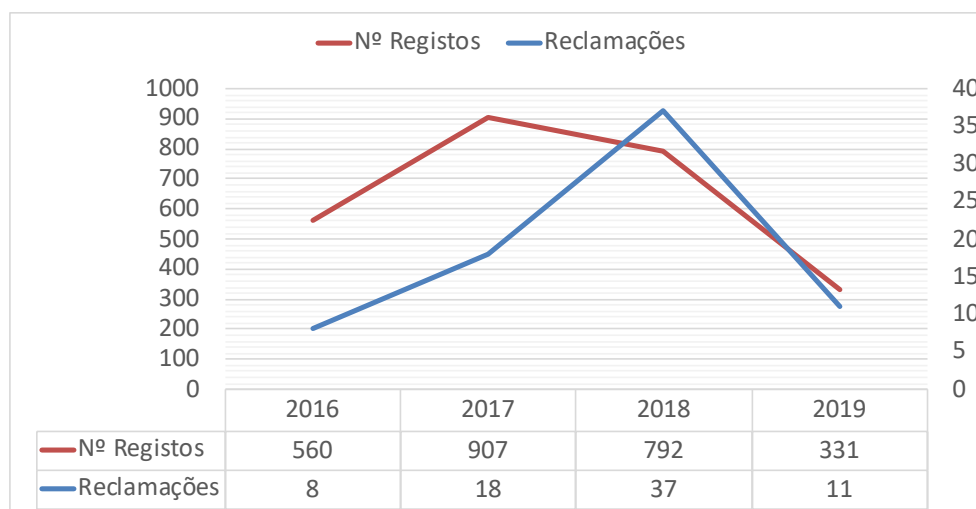
Com os dados fornecidos verificamos que não obstante a existência de reclamações e ações inspetivas no ano 2016, as mesmas não justificaram qualquer procedimento contraordenacional por não se verificar a existência de violações à lei. No ano 2017 apenas 55% dos processos resultaram em aplicações de sanções e 14,3% resultaram em arquivamentos. O ano 2018, não obstante ser o ano com maior número de queixas bem como de ações inspetivas, apenas 35,7% dos processos deram lugar à aplicação de coimas, 14,3% resultaram em arquivamentos,

encontrando-se ainda 50% dos processos em fase de instrução.

No ano de 2019 apenas um processo instaurado, o qual se encontrava em fase de instrução.

Podemos verificar que o número de processos contraordenacionais diminuiu, bem como a aplicação de sanções, o que pode demonstrar uma maior maturidade e compreensão da legislação em vigor pelo proprietário do AL.

Gráfico 5: Evolução e Proveniência das Reclamações de Alojamento Local



Fonte: ARAE

Efetuada a análise da existência de uma relação direta entre o aumento do número de

registo e o número de reclamações, aplicou-se uma regressão linear simples aos dados

obtidos para os anos de 2016 a 2019, no que respeita as variáveis dependente (número de reclamações), e variável independente

(número de registos) tendo-se obtido os seguintes resultados:

SUMMARY OUTPUT

<i>Regression Statistics</i>					
Multiple R		0,584216847			
R Square		0,341309324			
Adjusted R Squa		0,011963986			
Standard Error		12,94746218			
Observations		4			
<i>ANOVA</i>					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	1	173,7264459	173,7264459	1,036326569	0,415783153
Residual	2	335,2735541	167,636777		
Total	3	509			

Tabela 2: Regressão linear simples das reclamações e registos

Fonte: Elaboração própria

A regressão apresenta um $R^2 = 0,341$, o qual permite aferir que o modelo apresentado é pouco explicativo da variável dependente número de reclamações.

O reduzido número de observações, reduz a qualidade da análise pretendida.

Empiricamente verificamos um crescente aumento do número de reclamações, mas que não são unicamente do aumento do número de registos, mas também resultantes de uma maior exposição dos diferentes estabelecimentos a uma maior rotatividade de turistas e consequentemente maior utilização das unidades

5.

Conclusões e Recomendações

Da análise dos dados da RAM podemos concluir que embora exista um crescimento do AL, o qual no corrente ano está em desaceleração, não existe um aumento proporcional dos conflitos existentes demonstrando quer através das reclamações apresentadas, quer pela instauração de processos com decisão final de aplicação de coima.

Verificamos que os processos contraordenacionais diminuíram, o que pode implicar uma maior aprendizagem e compreensão da legislação aplicável, bem como das suas consequências.

Ao nível da análise dos conflitos existentes, podem concluir que os conflitos de vizinhança tem sido os conflitos que mais têm impulsionado alterações legislativas, demonstrando que legislação, tem vindo a adaptar-se á nova realidade procurando dirimir e evitar a criação de conflitos.

Verificamos que a legislação suficientemente rigorosa, mas que também é suficientemente elástica para permitir a resolução dos conflitos sem recurso sistemático aos tribunais, deixando margem para a resolução dos conflitos informais.

Os conflitos formais registados encontram-se todos previstos na lei, estando tipificada a resolução do mesmo, bem como a consequência para a sua não resolução (aplicação de sanção, caducidade do registo AL).

Podemos constatar que os conflitos formais existentes são quase todos de ordem publica (publicidade, asseio, licenciamento), e que nem todos são conducentes à aplicação de sanções, o que demonstra o cumprimento legal dos

proprietários do AL e possibilidade de existência de algum exagero na reclamação, talvez motivada pelas expectativas do turista serem superiores ao encontrado.

O número de conflitos e reclamações é insignificante não sendo expressivo, nem chegando a ter qualquer impacto.

As reclamações apresentadas têm vindo a crescer, no entanto as mesmas não têm correspondência ao nível dos processos de contraordenação instaurados pois os mesmos têm vindo a diminuir.

Embora sem dados científicos, somos levados a concluir que talvez o nível de exigência do turista é que tem aumentado, o que leva a que reclame mais, sem que toda a reclamação seja violação à lei, podendo, contudo,

consustanciar uma fraca qualidade do AL. Importa salientar que os AL não estão qualificados por padrões de qualidade, pelo que o turista não sabe o padrão de qualidade do mesmo.

O nosso estudo tem como limitação a impossibilidade de quantificação e qualificação das reclamações informais, bem como a impossibilidade de contacto com o reclamante.

Em futuros estudos, serão utilizados a vertente digital das reclamações, nomeadamente os comentários efetuados nas plataformas eletrónicas em consonância com um inquérito como cenário de análise global de evolução dos conflitos informais.

- Almeida, A. R. De. (2017). A actividade de exploração de estabelecimento de alojamento local. *Revista Eletrónica de Direito*. Retrieved from <https://orcid.org/0000-0002-3971-281X>
- Botsman, R., & Rogers, R. (2011). *What's mine is yours: how collaborative consumption is changing the way we live*, (Vol. 5). Collins London. Correia,
- Garcia, M. O. (2017). Arrendamento de curta duração a turistas: um (impropriamente) denominado contrato de alojamento local. *Revista Eletrónica de Direito*, 3, 1–23. Retrieved from <https://orcid.org/0000-0002-9583-9110>
- Cebola, Cátia Marques (2013), *La Mediación* (1ª ed.), Madrid: Marcial Pons.
- Cebola, Cátia Marques (2010), *A mediação pré-judicial em Portugal: Análise do novo regime*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 70, nº 1 a 4, 2010.
- Gouveia, Mariana França – *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*. 3.a ed. Coimbra: Editora Almedina, 2014
- Machado, V., & Viegas, C. (2018). *O Alojamento Turístico Como Serviço De Interesse Económico Geral: O Caso Do Alojamento Local Em Portugal*. *Revista Internacional De Derecho Del Turismo*. *Ridetur*, 1(1), 93. <https://doi.org/10.21071/ridetur.v1i1.6484>
- Moreira, André (2019). *Os impactos do Alojamento Local no mercado imobiliário de Alfama, Lisboa* Dissertação de Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território.
- Pereira, A.M. (2015). *Introdução ao Direito e às Obrigações*, 4ª edição. Coimbra: Almedina.

Legislação

- Decreto-Lei n.º 39/2008 de 7 de março (2008). *Regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos*.
- Lei 29/2013 de 19 de Abril (2013). *Lei da Mediação*
- Decreto-Lei n.º 128/2014 de 29 de agosto (2014). *Regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local*.
- Decreto-Lei n.º 63/2015 de 23 de Abril (2015). *Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto*.

Jurisprudência

Acórdão do TRP de 15.09.2016 (Aristides Almeida), in <http://www.dgsi.pt>
(ECLI:PT:TRP:2016:4910.16.5T8PRT.A.P1)

Acórdão do STJ de Justiça de 28.03.2017 (Salreta Pereira), in
<http://www.dgsi.pt> (ECLI:PT:STJ:2017:12579.16.0T8LSB.L1.S1)

Acórdão do TRP de 27.04.2017 (Ana Lucinda Cabral), in <http://www.dgsi.pt>
(ECLI:TRP:2017:13721/16.7T8PRT.P1)

Acórdão do STJ de 01.03.2016 (Garcia Calejo), in <http://www.dgsi.pt>
(ECLI:PT:STJ:2016:1219.11.4TVLSB.L1.S1)