

Habitação na economia colaborativa: análise, desafios e regulação*

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.100.30>

André Francisco Soares Carvalho Alves Teixeira**

* Atualizado a 1 de dezembro de 2021.

**Estudante de Direito da Universidade do Minho.

Resumo: A área da habitação na economia colaborativa surge como um dos desenvolvimentos da democratização do acesso às novas tecnologias de informação e comunicação. Todavia, muito está por compreender e regular adequadamente. Surge, assim, a necessidade de realizar uma análise aprofundada, identificando atores, desafios, normas aplicáveis, no plano nacional e internacional, e soluções possíveis para aplicar nesta área económica em crescimento, analisando os documentos existentes.

Palavras-chave: Habitação – economia colaborativa – plataformas digitais.

Sumário: **1.** Introdução à economia colaborativa na habitação. **2.** Realidade portuguesa e soluções jurídicas. **3.** Análise do estado do regime jurídico. **4.** Possíveis complementos à legislação nacional. **5.** Conclusões. **6.** Referências.

Abstract: The collaborative economy in the area of accommodation was one of the developments of the democratization of access of the new technologies of information and communication. However, in relation to several aspects still lacks understanding and regulation. As such, emerges the necessity of a thoughtful analysis, identifying actors, challenges, applicable norms, at national and international level, and possible solutions to apply in this growing area of the economy, examining existing documents.

Keywords: Housing – collaborative economy – digital platforms.

Summary: **1.** Introduction to the collaborative economy in housing. **2.** Portuguese reality and juridical solutions. **3.** Analysis of the state of the current regulation. **4.** Possible complements to national legislation. **5.** Conclusions. **6.** Sources.

1. Introdução à economia colaborativa na habitação

A democratização de acesso às tecnologias de informação e comunicação, aliadas à normalização da posse de equipamentos informáticos pessoais, abriu caminho para a revolução digital da economia global. A informatização de informação em massa, a disponibilização dessa informação com barreiras negligenciáveis para uma grande maioria da população e o desenvolvimento da capacidade técnica para a processar criaram, portanto, uma nova janela para o desenvolvimento de produtos e serviços que dessem uso à versatilidade quase infinita da tecnologia agora difundida. Com grandes revoluções tecnológicas vem sempre a necessidade de adaptação à tecnologia que criou a disrupção, adaptação essa que apenas pode ocorrer após a adoção em massa dessa mesma tecnologia. A resposta estará na criação de infraestruturas legais e sociais que nos permitam enfrentar a mudança sem sacrificar as bases que nos têm permitido evoluir, enquanto sociedades modernas.

Com a absoluta liberalização de meios, o mercado viu-se inundado de ofertas, o que permitia ao consumidor escolher, mas colocou sérias dúvidas em relação ao quadro legal aplicável a certas atividades. O papel de intermediário surge com a especial característica de ausência de responsabilidade, no sentido de que uma empresa forneceria a plataforma e o serviço de manutenção para o negócio de cada um. No setor da acomodação, o típico modelo de negócio permite que indivíduos sejam empreendedores através da disponibilização de parte ou totalidade do seu espaço vital ou infraestrutura detida, enquanto acomodação de curto ou médio prazo, aos seus pares, tipicamente através de um qualquer tipo de plataforma organizada ou especificamente construída para o efeito. Utilizadores que não desejem utilizar serviços de hotelaria tradicionais poderão, portanto, procurar este tipo de oferta, tipicamente mais barata e menos burocrática, permitindo uma maior flexibilidade turística e muitas vezes uma experiência menos impessoal do que num hotel. A ideia é, portanto, que qualquer um com espaço o possa locar a um desconhecido, com mais ou menos profissionalismo, com mais ou menos garantias, quer para o consumidor final quer para o fornecedor do espaço.

A partir do momento em que pessoas proprietárias de espaços foram capazes de fornecer os serviços mínimos, como limpeza e pequeno-almoço, e de reorganizar o seu património imobiliário para enfrentar quer os desejos dos utilizadores quer as normas locais estabelecidas, uma grande quantidade de turistas parece ter, de facto, transitado para este modelo com uma

velocidade e habilidade inéditas. A questão principal que se mantém é a da responsabilidade das plataformas que servem como intermediários, algo que depende de legislação nacional e que ainda se mantém por resolver a nível europeu ou internacional. O controlo fiscal e jurisdicional está restrito ao país onde se localiza a propriedade em questão, estando daí dependentes as particularidades da proteção de consumidores. No que toca a relações laborais, este é ainda um campo cinzento no qual os fornecedores destas plataformas se encontram na posição de trabalhadores individuais que estão a utilizar um serviço de intermediação para eles próprios fornecerem um serviço a outrem, o que pode dar origem a várias complicações de direito do trabalho. O risco de que zonas cinzentas de regulação possam existir através de tentativas de contornar normas de proteção do interesse público é reconhecido, sendo que a Comissão Europeia¹ se apresentou com intenção de orientar legal e politicamente autoridades públicas, operadores de mercado e cidadãos interessados em fazer parte deste setor em crescimento.

Das principais razões válidas para implementar restrições², a Comissão identificou as seguintes: proteger o ambiente urbano e desenvolvimento cidadão, assegurar a segurança pública, proteger o consumidor e recetor de serviços, assegurar o cumprimento de obrigações fiscais e a supervisão fiscal adequada, e finalmente cumprir políticas de habitação social baseadas, por exemplo, na manutenção de preços acessíveis para cidadãos locais. Determinou ainda que razões puramente económicas, como proteção da concorrência por parte de um outro grupo de atores de mercado, não seriam aceitáveis para a restrição da ação dos atores da habitação colaborativa. Verificamos que, apesar de um grande número de soluções serem sugeridas, a legislação europeia existente é ainda insuficiente para regular a área e está maioritariamente dependente de interpretações e aplicações nacionais por parte dos seus Estados-Membros. Coadunado com o voluntarismo com que a Comissão parece basear grande parte das suas sugestões, concluímos que, a nível europeu, a situação da economia colaborativa na habitação é ainda razoavelmente débil e dependente da boa vontade das plataformas, que não parecem possuir incentivos suficientes para assumir um papel mais ativo na sua autorregulação.

1 Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0356>, acesso em: 13 set. 2021.

2 European Commission, *Study on the assessment of the regulatory aspects affecting the collaborative economy in the tourism accommodation sector in the 28 Member States (580/PP/GRO/IMA/15/15111)*, Brussels, 2018.

2. Realidade portuguesa e soluções jurídicas

Após uma visão europeia da questão, resta-nos analisar a realidade portuguesa, através da identificação dos diplomas e textos legislativos ou normativos relevantes e dos seus impactos, procurando em jeito de conclusão sugerir algumas soluções jurídicas para melhor complementar o enquadramento já existente.

No que toca à economia colaborativa no ramo da habitação, Portugal procurou adotar uma figura de alojamento local³ desde cedo, criada pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, posteriormente alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 228/2009, de 14 de setembro, e 15/2014, de 23 de janeiro, para facultar a prestação de serviços de alojamento temporário em locais que não reunissem as características dos estabelecimentos turísticos tradicionais.

Após várias mudanças legislativas, a transposição da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, veio consagrar a possibilidade de inscrição dos estabelecimentos de alojamento local através do Balcão Único Eletrónico. Com isto vemos que, desde já, Portugal revelou estar adiantado quando comparado com outros Estados-Membros da União Europeia, visto integrar já no seu quadro legal medidas como as sugeridas pelo relatório encomendado pela Comissão Europeia em 2018. Mesmo assim, foi apenas com o Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local, que a figura do alojamento local surgiu como categoria independente, distanciada de outros empreendimentos turísticos com a sua própria regulação, que passaremos a analisar de seguida. O diploma em vigor é, no entanto, uma versão alterada pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, que modificou o regime de autorização de exploração dos estabelecimentos de alojamento local, procedendo à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto. Esta lei entrou em vigor a 21 de outubro de 2018, sem prejuízo das disposições transitórias nela previstas. Iremos abordar as principais características do documento, assim como as alterações sofridas com a mais recente atualização, procurando avaliar o estado regulatório do setor no país.

³ Todas as informações quanto ao estabelecimento de alojamentos locais, assim como mecanismos de registos dos mesmos, podem ser consultadas facilmente por cidadãos em <https://eportugal.gov.pt/fichas-de-enquadramento/alojamento-local>.

Uma das partes mais importantes de todo o documento é o seu art. 2.º, onde é estabelecida a noção de alojamento local. Inicialmente direcionado a turistas, mas agora generalizado com a revisão, o conceito de estabelecimento de alojamento local passou a ser mais abrangente, na medida em que engloba qualquer estabelecimento que preste serviços de alojamento temporário, mediante remuneração, fazendo a referência a turistas, a título meramente exemplificativo. O artigo proíbe a exploração enquanto alojamento local de espaços que possam ser considerados empreendimentos turísticos comuns, procurando estabelecer limites entre as duas condições.

O art. 3.º especifica as diferentes modalidades de alojamento local, inicialmente “moradias”, “apartamentos” e “estabelecimentos de hospedagem”, ao qual se adicionaram “quartos”, frutos da revisão, sendo que antes estavam incluídos nos estabelecimentos de hospedagem. Deste modo, a “moradia” é considerada um edifício autónomo, o “apartamento” uma fração autónoma ou parte de prédio urbano, tornando-se o “estabelecimento de hospedagem” aquele cujas unidades de alojamento são constituídas por quartos, integrados numa fração autónoma de edifício, num prédio urbano ou numa parte de prédio urbano suscetível de utilização independente. Foi ainda criada uma modalidade “hostel” dentro destes estabelecimentos, consistindo numa unidade de alojamento onde o dormitório seja predominante, e que inicialmente se encontrava no art. 14.º, agora revogado. Quanto aos “quartos”, esta nova modalidade só é possível na residência habitual do fornecedor, sendo a unidade de alojamento o quarto e só sendo possível ter um máximo de três unidades.

O art. 4.º determina as condições para prestação de serviço, indicando opções e restrições, com a adição posterior de uma proibição de exploração de “hostels” em edifícios em propriedade horizontal sem autorização dos restantes condóminos. Os arts. 5.º e 6.º determinam, agora com alterações, os mecanismos de registo e comunicação prévia destes estabelecimentos, estabelecendo requisitos, prazos e documentos essenciais. Os arts. 7.º, 8.º, 9.º e 10.º são relativos a questões de vistoria, cancelamento de registos e informação para o público e para efeitos legais, colocando grande responsabilidade no Turismo de Portugal, I.P.⁴ e na Câmara Municipal local. O art. 11.º estabelece requisitos de capacidade, especificando números de quartos e camas e procurando controlar a proliferação descontrolada sem

4 O Registo Nacional de Turismo (RNT) reúne informação obrigatória preenchida e atualizada pelas entidades exploradoras dos empreendimentos e empresas do turismo, agentes de animação turística e agências de viagens e turismo, e pode ser consultado em <https://registos.turismodeportugal.pt/>.

vistoria. Já os arts. 12.º e 13.º estabelecem requisitos gerais e de segurança, respetivamente, sendo alterações ao documento inicial orientadas a facultar informações aos hóspedes e tentar controlar impactos negativos no tecido urbano do estabelecimento. O art. 15.º regula a prestação de serviços no estabelecimento, e o art. 16.º especifica a necessidade de um titular de exploração do estabelecimento. Já os arts. 17.º e 18.º tratam da identificação e publicidade do alojamento, incluindo a placa identificativa obrigatória que permite ao consumidor reconhecer facilmente o tipo de estabelecimento. O art. 19.º estabelece o período de funcionamento, posteriormente melhorado, e o art. 20.º a necessidade de disposição de livro de reclamações e o seu funcionamento.

A totalidade do capítulo quinto é relativo a fiscalizações e sanções, dos seus arts. 21.º a 28.º, sendo mudanças relevantes face ao anterior regime o facto de a ASAE (Autoridade de Segurança Alimentar e Económica) e a Câmara Municipal territorialmente competente poderem ambos fiscalizar o cumprimento do regime jurídico⁵ aplicável aos estabelecimentos de alojamento local e também determinar a interdição temporária da exploração dos estabelecimentos de alojamento local, podendo a ASAE ainda solicitar ao Turismo de Portugal, I.P. a realização de vistorias a qualquer momento para verificação das plataformas e registo.

Os restantes artigos são disposições finais, sendo aditados alguns artigos de relevância após a mais recente revisão, que incluem um regime de solidariedade e seguro de responsabilidade civil. A nova revisão «consagra um regime de solidariedade entre o titular da exploração e os hóspedes, no que respeita aos danos por estes causados no edifício em que se encontra instalado o estabelecimento» e «determina que o titular da exploração deve celebrar e manter válido um seguro multirrisco de responsabilidade civil, que o proteja dos seus ativos e reclamações no âmbito da sua atividade turística e que cubra riscos de incêndios e danos patrimoniais e não patrimoniais a hóspedes e a terceiros, decorrentes da atividade de prestação de serviços de alojamento»⁶. São finalmente criadas as figuras de áreas de contenção, onde as Câmaras competentes podem aprovar limites à instalação de estabelecimentos local para efeitos de preservação da realidade social dos bairros e dos lugares, assim como estabelecidas avaliações anuais do

5 Disponível em: http://business.turismodeportugal.pt/pt/Planear_Iniciar/Como_comecar/Alojamento_Local/Paginas/alteracao-regime-juridico-alojamento-local.aspx, acesso em: 18 set. 2021.

6 Disponível em: <https://abreudadvogados.com/conhecimento/publicacoes/artigos/novas-regras-para-os-estabelecimentos-de-alojamento-local/>, acesso em: 18 set. 2021.

impacto do alojamento local, a ser realizadas pelo Governo em colaboração com as autarquias locais e apresentadas à Assembleia da República. Terminado este resumo das principais características e constituição da legislação em vigor, iremos proceder com a análise do seu estado.

3. Análise do estado do regime jurídico⁷

Como indicado inicialmente, a regulamentação do alojamento local em Portugal sofreu ao longo dos tempos várias alterações. As únicas exigências formuladas para os estabelecimentos passavam pelo cumprimento de requisitos mínimos de segurança e higiene aprovadas por portarias ou instrumentos semelhantes, sendo ainda obrigatório o registo destes equipamentos nas Câmaras Municipais competentes, de modo a centralizar essa informação no Turismo de Portugal, I.P. As competências referentes ao fenómeno estavam dispersas por vários documentos, muitas vezes focados em turismo tradicional e, portanto, abordando o alojamento local como uma categoria menor facilmente explicável. Foi, no entanto, a consciencialização da importância que o alojamento local começou a apresentar, coadunada com as noções de que não seria um fenómeno passageiro e que poderia chegar a rivalizar com empreendimentos turísticos tradicionais, que permitiu que toda a legislação fosse focada no presente Regime. Foram várias as preocupações apresentadas nos projetos-lei de 2008, caracterizadas pela rápida e inesperada ascensão de todo o fenómeno de economia colaborativa, mas as principais, cuja natureza se refletiu na legislação aprovada, são as seguintes: em primeiro lugar, a relação entre condóminos quando em causa esteja o uso de um fração para finalidades de alojamento local e, em segundo, a possibilidade de regulamentação municipal das condições de instalação de alojamento local, de modo a existir um controlo local que permitisse preservar todas as funções urbanas, especialmente a função habitacional.

Num estudo⁸ encomendado pela Associação de Hotelaria de Portugal em 2016, verificou-se um efetivo e constante crescimento exponencial dos registos de estabelecimento local desde 2014, sendo que, segundo este estudo, o número de ofertas listadas no *AirBnb* localizadas em cidades como Porto e Lisboa é superior ao número de propriedades reportadas no Registo

7 Lei n.º 62/2018 de 22 de agosto – Altera o regime de autorização de exploração dos estabelecimentos de alojamento local, procedendo à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto.

8 “O Alojamento Local em Portugal – qual o fenómeno?” – Estudo Desenvolvido pela *Nova School of Business and Economics* e pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa para a Associação de Hotelaria de Portugal, novembro de 2016.

Nacional de Alojamento Local, o que nos leva a pensar que os mecanismos de controlo são efetivamente insuficientes. O estudo afirma ainda ser expectável a subida de preços de rendas em zonas de alojamento local, um padrão que se tem observado em especial nos centros das cidades e não aparenta tendência para diminuição, o que releva as preocupações com a função habitacional dos focos urbanos.

Observando a formulação do art. 2.º do Regime, que especifica algumas noções básicas, concluímos que o alojamento local pode ter como clientes ou beneficiários turistas nacionais ou internacionais, mas também quaisquer outras pessoas que se desloquem por uma miríade de finalidade, quer ocupacionais quer familiares. O essencial é, portanto, a ideia de transitoriedade⁹. O que caracteriza verdadeiramente o alojamento local não será, portanto, a qualidade do beneficiário do serviço, mas o tipo de utilização, que deverá ser transitória e limitada. Apesar de tal fator diferenciador não tomar em conta a base do princípio de economia colaborativa, aparenta ser necessário para distinguir entre um empreendimento turístico e alojamento local. O legislador deixa claro, desde os primórdios da definição, que as duas realidades são distintas, quer estrutural quer conceptualmente. Podendo esta dicotomia apresentar insuficiências, como é costume numa formalização binária de opções, o relevante é a identificação dos pontos que o Regime parece ter em conta para a distinção, nomeadamente os requisitos apresentados para ambos. Parece-nos que foi estabelecida uma hierarquização de qualidade entre as opções, em que um empreendimento turístico é obrigado a fornecer mais serviços e a cumprir mais requisitos, podendo ser identificado como algo de maior valor do que o alojamento local, que tendencialmente seria mais fraco e menos desejado enquanto opção *premium*.

O sucesso inicial do alojamento local¹⁰, aliado à falta de regulação no que toca a limites, causaram uma nova alteração no sentido de assegurar que, se um serviço ou estabelecimento tem características suficientes para ser considerado turístico, teria de o ser obrigatoriamente, podendo apenas ser considerado alojamento local aquele que não cumprisse todas as verificações listadas para um empreendimento turístico. Isto demonstra uma nova priorização do campo turístico tradicional, especialmente tendo em conta o poder fiscalizador espontâneo do Turismo de Portugal no que toca a alojamento local, algo que é compreensível tendo em conta a situação. De notar

9 Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce, *Alojamento Local: Regime Jurídico Comentado e Guião Prático*, Almedina, 2019, p. 21.

10 Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/27500/1/documento.pdf>, acesso em: 23 out. 2021.

que se começam a verificar tentativas de corromper esta definição e os seus limites para utilização não turística de alojamento local, nomeadamente como alojamento rotativo de trabalhadores precários¹¹. Esta tentação de alojar trabalhadores em equipamentos que cumpram os requisitos mínimos do alojamento local¹², saltando as necessidades de segurança e normas de direito laboral em vigor, para facilitar a utilização de mão de obra rotativa e pouco qualificada em áreas como a agricultura, é algo que obviamente não pode ser tolerado e como tal necessita de maior fiscalização ativa, validando até certo ponto a discriminação e hierarquização presentes. O alojamento local não poderá nunca ser um mecanismo de propagação de práticas laborais abusivas, mesmo que o fornecedor possa não se importar com o problema, sendo, portanto, crítica a verificação constante dos estabelecimentos.

As modalidades do art. 3.º assentam no tipo de unidade, mas também nas características físicas ou arquitetónicas dos espaços. Esta avaliação é assim relativamente subjetiva, sendo compreensível que tenha sofrido bastantes alterações com cada sucessiva atualização do diploma. As várias modalidades de alojamento estão relativamente bem estabelecidas, tendo sido revistas pelo legislador, que aparenta pensar hoje nos alojamentos de hospedagem como estruturas vocacionadas para uma exploração profissional¹³. Dito isto, é importante chamar a atenção para a configuração de “hostel”, prevista no n.º 6 do presente artigo, que em essência exige que a unidade de alojamento prevalente seja o dormitório. Ora, acontece que o art. 14.º e as portarias de alojamento local que definiam o que se entendia como dormitório foram revogadas, estando, portanto, dificultado o estabelecimento de tal modalidade. Aqui, sentimo-nos inclinados a concordar com o comentário de Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, quando afirmam não perceber «(.) se esta solução legislativa foi intencional e acompanha uma tendência para limitar a instalação de *hostel* em situações de propriedade horizontal, ao exigir-se uma autorização dos condóminos para o efeito, ou se corresponde apenas a má técnica legislativa, ao remeter para Portaria a regulamentação de questões que, para as demais modalidades de alojamento local, já se encontram no regime jurídico próprio»¹⁴.

11 Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce, *op. cit.*, p. 24.

12 Leitão, Adelaide Menezes, “A proteção dos consumidores no regime do alojamento local”, in Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes (coord.), *I Congresso do Alojamento Local*, Almedina, 2020, p. 36.

13 Patrício, Miguel, “A «Nova» Economia de Partilha e o Alojamento Local”, in Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes (coord.), *I Congresso do Alojamento Local*, Almedina, 2020, p. 13.

14 Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce, *op. cit.*, p. 31.

Já o art. 4.º aborda diretamente um dos principais diferenciadores entre o alojamento local e os estabelecimentos turísticos tradicionais, nomeadamente a prestação de serviços de alojamento. De notar que o principal objetivo é o de diferenciar o alojamento local do arrendamento urbano para habitação. No que toca ao alojamento local, está em questão um contrato oneroso de disponibilização temporária de alojamento e de serviços menores associados. Apesar de poderem ser disponibilizados vários tipos de serviços complementares, como limpeza, *internet*, pequeno-almoço, entre outros, estes não são necessários, sendo esta a diferença com o turismo tradicional, onde existem efetivamente serviços obrigatórios, como pode ser confirmado no art. 43.º do Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos. A única prestação de serviços típica do alojamento local, que, aliás, poderá auxiliar na distinção com o arrendamento urbano, é a limpeza regular, natural de espaços partilhados ou de ocupantes em constante fluxo e mudança. A segunda parte do artigo estabelece necessidades de publicitação e de utilização contratual, sendo estas últimas uma das principais dificuldades do Regime, ainda sem solução. O vulgarmente denominado «contrato de alojamento local» não corresponde a uma figura contratual nova. Trata-se de uma designação imprópria. Nas palavras de Maria Olinda Garcia, «[a] diversidade de configurações das prestações do locador (ou hospedeiro), identificável no domínio do alojamento particular de turistas (em apartamentos ou moradias), pode corresponder a diferentes figuras contratuais. Assim, para além de contratos de arrendamento, existem (maioritariamente) contratos mistos de cedência do gozo de imóveis mobilados, acompanhada de uma diversidade (maior ou menor) de prestações de serviços. Estes serviços podem ser executados no local, com ligação instrumental (em maior ou menor medida) ao gozo do imóvel (como limpeza diária ou fornecimento de refeições nesse local), às quais podem acrescer prestações que, não tendo ligação direta com o gozo do imóvel, permitem a satisfação de interesses que determinaram a opção pelo alojamento nesse imóvel (por exemplo, serviço de transporte ou de acompanhamento como intérprete ou guia prestados pelo hospedeiro)»¹⁵. A realidade da ausência de tipos de contratos adaptados à realidade de curta duração e de uso do imóvel, face aos habituais contratos de arrendamento urbano que permitem ao arrendatário o gozo pleno do imóvel, revelam a necessidade de perceber quais as características destes últimos que podem ser transpostas para contratos de alojamento local. Algum tipo de regulação específica poderia, portanto,

15 Garcia, Maria Olinda, "Arrendamento de curta duração a turistas: um (impropriamente) denominado contrato de alojamento local", in *Revista Electrónica de Direito*, n.º 3, Centro de Investigação Jurídico-Económico da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2017, p. 7.

beneficiar todos os envolvidos, facilitando a fixação de contratos e impedindo a apropriação de características de arrendamento urbano por parte de relações contratuais cujo fim não é, claramente, a habitação regular, mesmo que com curta duração. Esta questão depende acima de tudo da visão do propósito do contrato, tendo em conta a variedade de utilidades que pode servir. Quanto a este aspeto, e após a sua reflexão, Garcia conclui que «é de questionar se seria aconselhável criar um regime legal específico para os contratos pelos quais se proporciona alojamento a turistas. No plano exclusivamente contratual, parece-nos que, no tempo presente (e ressalvada melhor reflexão), é possível encontrar respostas para os problemas normativos destes contratos dentro do sistema vigente, pelo que, a nosso ver, tal intervenção legislativa não se justificaria. Já a outros níveis, como o fiscal, o administrativo e o do desenvolvimento de uma atividade de alojamento em imóveis de habitação coletiva nos pareceria aconselhável (no plano da política legislativa) distinguir a atividade permanente e organizada (próxima da indústria hoteleira) da contratação residual praticada por locadores que dão de arrendamento parte da casa onde vivem, ou que esporádica ou sazonalmente arrendam essa casa a turistas (por exemplo, quando se ausentam por razões de trabalho ou de férias)»¹⁶.

Não querendo focar na matéria fiscal, há mesmo assim que apontar as dificuldades inerentes à taxação deste tipo de vínculos. A realidade da evolução do alojamento local, cuja regulação adveio de uma evolução orgânica do mercado, não encoraja o registo de transações ou de reservas. De facto, sendo a maior parte das reservas efetuadas em plataformas intermediárias de cariz internacional, e carecendo a maior parte dos estabelecimentos locais da vontade de emitir faturas, a ausência de documentação fiscal exacerbada pela utilização turística internacional das plataformas dificultou bastante a coleta de receitas fiscais, papel onde a Autoridade Tributária e Aduaneira tem feito um trabalho reativo de mais elevada importância. O legislador está, portanto, consciente do risco premente de evasão fiscal, razão pela qual dotou o Turismo de Portugal, e através deste a Autoridade Tributária, de capacidade de fiscalização ativa. Citando novamente o comentário ao Regime, «(...) o ponto que nos parece fulcral é a intenção manifesta do legislador de dotar a AT das ferramentas necessárias para fiscalizar os estabelecimentos que operam à margem da lei fiscal»¹⁷. Iremos explorar esta questão um pouco mais à frente, sendo que, de momento, releva-se apontar a obrigatoriedade de apresentar a autorização dos condóminos

¹⁶ *Idem*, p. 22.

¹⁷ Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce, *op. cit.*, p. 38.

para o estabelecimento de “hostels”, continuando a tendência para inviabilizar esta modalidade. Apesar de nos encontrarmos em concordância relativamente à necessidade de colocar barreiras contra a criação excessivamente facilitada de estabelecimentos de alojamento local em locais de habitação regular e urbana, é francamente incompreensível que esta necessidade de aprovação seja restrita aos “hostels” e que não seja especificado o método e forma de concordância necessária. De acordo com as normas europeias, é essencial facilitar informação a todos os que desejarem desenvolver este tipo de negócio, sendo que «(...) a exigir-se uma autorização dos condóminos, esta deve ser o menos restritiva possível para o exercício da livre iniciativa económica do proprietário da fração»¹⁸, apresentando-se assim como necessário assegurar um compromisso entre liberdade de usufruto de mercado e os direitos dos habitantes do edifício.

Relativamente às observações relativas a registo do art. 5.º, há que reconhecer o seguinte: a autorização, que neste caso é permissiva, é o ato de remoção de uma proibição legal e, portanto, um ato de controlo de uma atividade com possibilidade de causar lesões ao público. No caso em concreto, a autorização é a resposta a um processo colocado por um particular que tem interesse no exercício da atividade do alojamento local, nomeadamente a comunicação prévia para efeitos de registo. De seguida, o art. 6.º especifica o processo e os requisitos formais e materiais de comunicação prévia ao órgão competente, neste caso, ao Presidente da Câmara local. Em termos gerais, consiste em informação relativa ao titular de exploração do estabelecimento, ao estabelecimento que se pretende instalar e ao edifício onde se pretende realizar a instalação. Tendo em conta a necessidade de facultar toda esta informação nos termos legais instituídos, respondemos assim à preocupação da possibilidade de criação de alojamento local com base em contratos de arrendamento para habitação quando o contrato assim não o proíbe, já que se exige uma autorização expressa, no contrato ou fora dele, sendo o titular proprietário ou arrendatário, para que a atividade de alojamento local possa ser desenvolvida. De notar que muitas vezes é necessária uma autorização para utilização do edifício, o que coadunado com a definição do alojamento local como «prestação de serviços» (termo aliás utilizado de forma calculada e determinante ao longo do diploma, mais especificamente nos arts. 2.º, 4.º e 16.º), poderá dificultar o acesso. Ora a exigência de «autorização de utilização ou título de utilização válido de imóvel», tendo este de ser «idóneo para a prestação de serviços de alojamento e respeit[ar] as normas legais e regulamentares aplicáveis»

18 Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce, *op. cit.*, p. 43.

implica que a autoridade competente se oponha ao registo do alojamento se o edifício não dispuser de autorização adequada e, nos termos do art. 8.º, verificar se estão cumpridos os restantes requisitos.

As dificuldades jurídicas de troca de permissões e de autorizações são óbvias, pelo que resulta que não há, nem deverá existir, uma associação unilateral entre habitação e alojamento local, no sentido de que uma autorização para fornecimento de serviços deveria ser suficiente. Exclui-se desta questão a modalidade de “quartos”, pela sua qualidade de pertencerem a uma habitação regular e não comporem uma parte significativa da fração. Esta questão surge no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 27/04/2017, onde se recorre de um pedido de um morador de proibição de utilização para alojamento local da fração de um outro. Segundo a argumentação, «(...) a questão a resolver consiste em saber se o alojamento local se pode considerar integrado no conceito de habitação quando no título constitutivo da propriedade horizontal se estabelece que determinada fração se destina à habitação». Aqui está em questão o conceito base de habitação, impactando todo o sistema de autorização em volta do alojamento local. Ora, segundo Ana Lucinda Cabral, e como conclusão quanto ao problema colocado, «[t]odo o conjunto das circunstâncias de facto – quer anteriores, quer simultâneas à declaração feita no título de constituição da propriedade horizontal de que a fração se destina a habitação leva a considerar que a intenção que presidiu à declaração foi a de considerar que o conceito de habitação se reporta ao sítio onde o condómino ou arrendatário têm um centro de vida doméstica, pequeno ou grande, temporário ou permanente mas, ainda assim, algo que não esteja totalmente desligado desse centro de vida. Em suma, quando uma fração se destina a habitação, quer dizer que se trata de uma residência, de um domicílio, lar, ou seja, de um espaço de vida doméstica com a inerente necessidade de tranquilidade e sossego, não cabendo nela o alojamento local»¹⁹. Fica assim independentizada a noção de habitação da de alojamento local, com efetiva base jurisprudencial.

Já o art. 7.º estabelece uma relação direta com o Balcão Único Digital, através de uma identificação específica que é atribuída ao equipamento, algo que está de acordo com as recomendações europeias. São também indicadas situações de caducidade e de intransmissibilidade, como casos em que se altere o titular do registo ou titular da exploração, questões que têm de ser previstas de modo a conter possíveis vícios.

¹⁹ Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 27/04/2017.

Importa verificar a evolução das competências de fiscalização presentes no art. 8.º Na sua primeira redação, e em conjunção com os artigos referentes a Fiscalização e Sanções, parecia existir uma sobreposição de competências partilhadas entre o Turismo de Portugal, a Autoridade Tributária, a Câmara Municipal e a ASAE. As alterações introduzidas com a Lei n.º 62/2018 esclarecem a questão e vêm em essência reforçar os poderes do município, cabendo-lhe agora a verificação das exigências do art. 6.º, autorizando a utilização explícita do poder de cancelamento de registo e reconhecendo-lhe de forma direta poderes de fiscalização do cumprimento do disposto do Regime²⁰, incluindo o de instruir os respetivos poderes de contraordenação, a par com a ASAE.

Apesar das limitações com prazos e com pedidos ao Turismo de Portugal, o poder de vistoria das Câmaras Municipais reveste-se assim de altíssima importância para o cumprimento de todo o Regime, caindo sobre as autarquias locais esta importante faceta de responsabilização dos titulares. A falta de meios pode impedir que o número de vistorias seja elevado, sendo este um dos poucos problemas que compreensivelmente levam a uma não utilização destes poderes, que em qualquer outro caso deverão ser utilizados com diligência e proatividade. Há que responsabilizar, portanto, as Câmaras Municipais que não cumprem o seu papel de acordo com o regime, sendo este um dos campos onde a descentralização de competências pode, efetivamente, ter efeitos positivos e concretos, se realizada com seriedade pelos autarcas locais.

O poder de cancelamento de registo é discutido com mais profundidade no art. 9.º, de onde consideramos importante relevar e comentar os motivos para tal ocorrência. Poderá ser cancelado quando se detete qualquer desconformidade relativa à informação ou formato do registo, no caso de instalação de novo alojamento local numa das áreas de contenção mencionadas anteriormente e quando ocorra a violação dos requisitos estabelecidos nos arts. 11.º a 17.º. Considerando os motivos contemplados, é importante ter em conta que a decisão de cancelar em qualquer um destes casos assume natureza de sanção, sendo que apenas poderá ser proferida após a completa tramitação do processo, de modo a salvaguardar o direito de audiência e contraditório do visado. Uma questão relativa ao cancelamento que nos parece problemática é a possibilidade de os condóminos tomarem a decisão de não autorizar o estabelecimento devido a práticas e atos que perturbem

20 Sardinha, José Miguel, "Poderes da Autoridade Municipal no Alojamento Local", in Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes (coord.), *I Congresso do Alojamento Local*, Almedina, 2020, p. 155.

a normal utilização do prédio. Implicando isto o cancelamento do registo, acaba por ser uma decisão que irá contra uma anterior da Câmara Municipal, sendo que apenas a própria poderá decidir o caso, assumindo responsabilidades de órgão judicial que não pertencem a um órgão da Administração²¹.

Dito isto, consideramos necessário este tipo de envolvimento por parte dos moradores, sendo este um caso de democracia direta e local que permite aos principais afetados apresentarem-se contra algo que consideram injusto ou inadequado, tendo o pedido de cancelamento de ser adequadamente fundamentado (este é, de facto, o principal problema, não sendo, no entanto, um sob o qual nos debruçaremos neste artigo). No contexto desta questão, temos o Acórdão do Tribunal de Relação de Lisboa, de 20/10/2016, relativo a uma decisão de uma assembleia de condóminos que considerou que uma moradora, ao praticar uma atividade comercial na sua fração, se encontrava a violar o consagrado no título constitutivo. A requerente veio a tribunal pedir a revogação da proibição pela assembleia da utilização da fração para efeitos de alojamento local. Ora, segundo a argumentação do acórdão, «[s]e um condómino dá à sua fração um uso diverso do fim a que, segundo o título constitutivo da propriedade horizontal, ela é destinada, ou seja, se ele infringe a proibição contida no artigo 1422.º n.º 2 alª c) do Código Civil, o único remédio para essa afetação é a reconstituição natural (...) Destinando-se a fração autónoma, segundo o título constitutivo, a habitação, não lhe pode ser dado outro destino (alojamento mobilado para turistas) sendo para tanto irrelevante o licenciamento do local para a atividade comercial acima referida por aquelas entidades»²². Neste caso, o tribunal decide, portanto, que não é possível fazer uso de uma fração para um propósito diferente para o qual se tem efetiva permissão, o que vai de acordo com a natural depreensão jurídica do Regime, demonstrando ainda o papel de destaque dos condóminos enquanto parte interessada e ativa no estabelecimento de alojamento local numa fração. O acórdão afirma ainda que «[a]s autorizações de entidades administrativas, segundo as quais, determinada fração autónoma de prédio constituído em regime de propriedade horizontal pode ser destinada a comércio, não tem a virtualidade de alterar o estatuto da propriedade horizontal constante do respetivo título constitutivo, segundo o qual essa fração se destina a habitação». Temos assim reforço através da jurisprudência do conteúdo destes artigos.

21 Passinhas, Sandra, "O alojamento local e o uso das frações autónomas", in Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes (coord.), *I Congresso do Alojamento Local*, Almedina, 2020, p. 133.

22 Proc. n.º 12579-16.0T8LSB.L1-8, Conclusões.

Os arts. 10.º a 13.º apresentam-se como essencialmente utilitários, cumprindo as suas funções de forma adequada. Saltando o revogado art. 14.º, deparamo-nos de seguida com o art. 15.º-A, relativo às áreas de contenção introduzidas na última alteração. No que toca aos motivos para a implementação destas zonas de instalação proibida, parece-nos suficiente a justificação do Regime Jurídico Comentado, que indica que, «[a]pesar de não se conhecerem as estatísticas oficiais, a informação vinculada em várias fontes, designadamente nos meios de comunicação social, permite afirmar que nas cidades de Lisboa e Porto (com eventual extensão em outras cidades portuguesas, mas não em todas) tem havido um crescimento contínuo da oferta de imóveis para alojamento a turistas que não é acompanhado de idêntico nível de oferta de imóveis para habitação tradicional, o que estará a provocar um aumento do valor das rendas para os novos contratos habitacionais, provocando fenómenos de gentrificação»²³. A economia portuguesa, demasiadamente dependente do turismo internacional, tende a direcionar a sua oferta interna para as necessidades deste setor, acima das necessidades dos seus próprios cidadãos locais. O que isto significa é que, sem um qualquer mecanismo de controlo, os centros das nossas cidades, especialmente as que representam a maior quantidade de população e acumulação de serviços e empregos, iriam transformar-se em montras para turistas sem habitantes reais. Até certo ponto este fenómeno já aconteceu em locais como a baixa lisboeta ou o centro histórico da cidade de Guimarães, onde apenas os muito ricos ou os muito velhos têm propriedade habitacional, sendo os restantes imóveis orientados para alojamento local ou turístico. Surge então a necessidade de controlar esta desertificação, que, além dos óbvios efeitos culturais e sociais, também faz aumentar drasticamente as rendas, contribuindo para o exacerbar das desigualdades económicas, chegando até a ter influência na capacidade de o Estado cumprir o Direito à Habitação instituído na Constituição da República Portuguesa.

A questão aqui não é, portanto, a necessidade de medidas como as áreas de contenção, que é óbvia e comprovada para além de qualquer dúvida razoável, mas se cumpre o seu objetivo de política habitacional e urbanística de forma adequada. Acontece que este artigo apresenta uma forte restrição ao direito da livre iniciativa económica, que, apesar de ser justificada, pode ter muito menos efeito do que uma via fiscal adequada que beneficiasse os imóveis destinados à habitação, os arrendamentos de longa duração e as rendas acessíveis em detrimento do alojamento local. Dito isto, e se a medida pode não ser absolutamente eficiente no que toca ao controlo de

23 Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce, *op. cit.*, p. 123.

preços e à manipulação do mercado no sentido de beneficiar a habitação tradicional, serve, no entanto, perfeitamente para dar resposta a problemas urbanísticos típicos, no que toca a evitar a criação de zonas onde apenas existe alojamento local. Assim, esta via vem cumprir os princípios de descentralização administrativa e da subsidiariedade²⁴, sendo que cabe a cada município instituir ou não estas áreas, forçando as autarquias a estabelecer políticas urbanísticas e de habitação que possam beneficiar os cidadãos locais sem limitar em demasia e de forma descontrolada o acesso ao mercado de prestação de serviços de alojamento local.

O art. 16.º encerra questões fiscais que aparentam ser demasiado opacas e densas para o titular comum, sendo mais do que suficientes em si próprias para os seus próprios artigos de grande extensão. Não sendo nossa pretensão explorar esta questão, é mesmo assim essencial destacar que o exercício da atividade de exploração de alojamento local, à semelhança de qualquer outra atividade económica ou prestação de serviços semelhante, encerra diversas obrigações fiscais que diferem quando o titular é uma pessoa individual ou quando é coletiva. Sendo realidades distintas, as obrigações em sede de IRS e IVA são diferentes, caindo sempre no titular da exploração a obrigação de emitir as faturas da prestação de serviços diretamente aos hóspedes, tendo em conta as dificuldades de controlo das plataformas internacionais. Não nos alongando mais sobre esta matéria, assiste que as obrigações fiscais sejam facilmente acessíveis a todos os titulares de exploração, e adequadamente fiscalizadas para evitar evasão fiscal.

Os arts. 17.º e 18.º visam reforçar, do ponto de vista do utilizador, a diferença entre serviços de alojamento. De modo a evitar a confusão entre um empreendimento turístico e um estabelecimento de alojamento local, o legislador obriga este último a utilizar uma placa identificadora e a estabelecer uma série de requisitos de imagem e informação, proibindo em paralelo a utilização de qualquer tipologia de empreendimento turístico, incluindo o próprio nome ou sistemas de avaliação tradicionais como estrelas. O incumprimento destas diretivas leva naturalmente a uma reação contraordenacional, podendo chegar até ao cancelamento do registo. Isto demonstra a importância destas exigências, quer para a pacificação do mercado interno, quer para o consumidor que terá de distinguir entre tipos de alojamento. Os arts. 19.º e 20.º estabelecem outras obrigações, com

²⁴ Sousa, Pedro Sacchetti Teixeira de, *Restrições de Direito Público e de Direito Privado à Exploração de Estabelecimentos de Alojamento Local: O Regime Jurídico Português e a Experiência de Direito Comparado*, Almedina, 2020, p. 132.

especial destaque para a obrigatoriedade de existência do livro de reclamações, físico ou digital, que permite o estabelecimento de políticas de qualidade a que o cliente pode recorrer em casos de insatisfação, sendo para isso essencial o cumprimento de requisitos como a indicação do organismo onde submeter a reclamação. Já os arts. 21.º a 28.º compõem o capítulo de fiscalização e sanções, sendo importante relevar o papel de cooperação entre agências do Estado no que toca à fiscalização. Não devemos confundir esta com o controlo da atividade pós-instalação regulado no art. 8.º, mesmo que ambos verifiquem o cumprimento de requisitos da lei. Segundo o comentário examinado, «(...) a diferença entre aquela vistoria e esta fiscalização é que enquanto aquela, que deve ser o mais precoce possível, serve para confirmar a existência no estabelecimento de alojamento local das devidas condições de funcionamento, esta serve para verificar a manutenção destas condições»²⁵. É também importante denotar que existem ainda outras entidades públicas, não mencionadas neste documento, que podem exercer as suas competências de fiscalização em âmbitos específicos, uma vez que o alojamento local pode facilmente ser utilizado para atividades ilícitas. Dos restantes artigos, apenas o art. 31.º relativo ao sistema informático carece de comentário, no sentido da importância da disponibilização a qualquer prestador ou destinatário de serviços de um acesso por via eletrónica às autoridades administrativas competentes. O Balcão Único Eletrónico²⁶ permite a completa tramitação eletrónica de todos os processos, documentos e formalidade previstas na lei, o que permite facilitar enormemente a tarefa de fiscalização, assim como assegurar ao consumidor algum tipo de controlo de qualidade. Não sendo perfeita, a plataforma apresenta-se como funcional e cumpridora de todos os requisitos funcionais adequados, o que nos coloca francamente melhor do que muitos outros países europeus.

No fundo, e sendo claro para o legislador que a exploração do alojamento local é uma atividade privada, está presente no seu Regime o reconhecimento de que a área deverá ser objeto de regulação pública devido aos importantes interesses públicos que envolve, sendo para tal essencial que sejam definidos com exatidão os termos e condições em que a mesma pode funcionar. O reconhecimento do alojamento local como categoria autónoma tem como objetivo, com este regime jurídico, proteger estes interesses públicos anteriormente identificados, manter a integridade do uso turístico

25 Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce, *op. cit.*, p. 172.

26 As funcionalidades descritas estão acessíveis a todos através da utilização do seguinte link: <https://eportugal.gov.pt/fichas-de-enquadramento/alojamento-local>.

dos estabelecimentos profissionais e controlar o desvio do uso adequado. A exigência de que os estabelecimentos em apreço não podem reunir os requisitos exigidos para os empreendimentos turísticos está obviamente direcionada a proteger estes últimos de concorrência desleal por parte de indivíduos ou coletivos que pretendem utilizar o rótulo de alojamento local para evitar regulação turística direta, motivo pelo qual se prevê que o Turismo de Portugal possua fortes poderes de fiscalização e possa, a qualquer momento, impor a utilização turística sempre que um estabelecimento preencha os requisitos.

4. Possíveis complementos à legislação nacional

Deste modo, e após a análise da legislação portuguesa, podemos verificar que o tratamento dos fornecedores locais de serviços, profissionalizados ou individuais, se encontra razoavelmente de acordo com as recomendações europeias, vindo esta mais recente atualização ao Regime do Alojamento Local estabelecer uma série de medidas com vista à melhoria do controlo dos estabelecimentos, ao estudo dos possíveis impactos negativos que possam ter e, acima de tudo, à contenção desses possíveis impactos²⁷. A natureza do registo, da identificação, das plataformas disponíveis e de todos os requisitos expressos de forma simples e clara permitem que tanto o fornecedor como o consumidor percebam bem a situação em que se encontram, sendo, portanto, essencial assegurar que estão bem definidas as modalidades e procedimentos para criação e exploração de estabelecimentos. Se há crítica a fazer a este regime tal como se encontra atualmente, é a ainda leve ausência de controlo sobre a proliferação dos alojamentos, apesar da figura de áreas restritivas impostas recentemente, tendo em conta que estas dependem da vontade das autarquias locais e da sua vontade de restringir o acesso a equipamentos que podem ser considerados por muitos autarcas como altamente valiosos do ponto de vista de atração turística para os seus territórios. No entanto, o que verificamos é que existe muito pouca, se não nenhuma, legislação aplicável às plataformas no plano nacional, estando todos os instrumentos jurídicos existentes orientados para o controlo dos fornecedores dos serviços de habitação, não dos serviços digitais que permitem a sua divulgação.

Como tal, chegamos à conclusão de que legislação nacional que fosse ao encontro das principais dificuldades levantadas pelas plataformas de

²⁷ Disponível em: <https://abreuadvogados.com/conhecimento/publicacoes/artigos/novas-regras-para-os-estabelecimentos-de-alojamento-local/>, acesso em: 18 set. 2021.

economia colaborativa seria a forma mais adequada de ação para as autoridades locais. O cumprimento efetivo das recomendações europeias apenas poderá ser atingido quando da aproximação das exigências locais às grandes plataformas, tendo em conta que estas tendem a refugiar-se na sua natureza transfronteiriça para evitar restrições. A existência de diretivas e recomendações europeias que encorajem a ação local permitem, no entanto, que sejam encontradas soluções que consigam substituir no contexto das normas alargadas da União, por menos exigentes que estas sejam com as plataformas de intermediação digital.

Como base para esta experiência legislativa, sugerimos a utilização do conjunto de ações adotadas pelo *Airbnb* após negociação com a Comissão, em 2019²⁸, no sentido de melhorar a forma como apresenta ofertas e assegura proteção do consumidor. Deste modo, consideramos que iniciativas legislativas relativas a plataformas deverão ter os seguintes pontos em conta.

Em primeiro lugar, a obrigação de fornecimento de informação de preços adequada, que inclua todas as taxas e impostos que os utilizadores terão de pagar através da utilização da plataforma, e assegure que a fuga às obrigações fiscais não pode ser realizada através da utilização do serviço digital. Em segundo, a obrigação da distinção entre fornecedores profissionais e fornecedores individuais, no sentido de assegurar que o consumidor tem elementos para fazer escolhas informadas e de permitir que diferentes normas sejam aplicadas aos dois grupos diferentes de atores, de acordo com a sua dimensão. Em terceiro, a obrigação de estabelecer uma ligação direta à *European Online Dispute Resolution (ODR)*²⁹ ou plataformas de resolução de disputas nacionais, de modo a facultar ao consumidor formas relativamente simples de obter ajuda quanto às suas disputas comerciais com plataforma ou consumidores. Em quarto, a obrigação de indicar a jurisdição e lei aplicável em todos os termos e condições, permitindo esclarecimentos simples quanto a procedimentos a seguir e especificando que qualquer consumidor pode recorrer aos tribunais do Estado-Membro onde residir. Em quinto, a obrigação de assegurar a responsabilidade do fornecedor em caso de danos físicos ou pessoais ao consumidor, explicitando isto em todos os seus contratos e assegurando que nenhum ator possa ser isento de responsabilidade por ações ou omissões que resultem em danos para os consumidores.

28 Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3990, acesso em: 22 set. 2021.

29 Informações relativas à ODR estão disponíveis para todos os consumidores ou fornecedores de serviços em: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.home.howitworks>.

Em sexto, a obrigação de manter os termos fixos após contratualização, de modo que as plataformas não possam mudar preços, condições ou outras questões unilateralmente, tendo no mínimo de notificar as partes no caso de alteração desejada de algum termo. Em sétimo, a obrigação de remoção de conteúdos prejudiciais, cujas particularidades devem ser indicadas nos termos e condições, assim como notificadas aos utilizadores, tal como as ferramentas de apelo para que utilizadores possam recorrer a remoção dos seus conteúdos pela plataforma. Em oitavo, a obrigação de estabelecimento de políticas de reembolso obrigatórias, que possam ser utilizadas quer por fornecedores quer por consumidores finais para proteger os seus direitos em casos de incumprimento do contrato. Em último lugar, a obrigação de cumprimento da legislação nacional aplicável no que toca à prova, obtenção de prova, ónus da prova e adequada compensação por danos no contexto de um vínculo contratual, impedindo que tais normas sejam implementadas unilateralmente pelas plataformas de imediação.

Apesar de estas sugestões ainda não solucionarem os problemas da prova, ónus da prova e responsabilidade (ou ausência dela) das respetivas plataformas digitais, poderiam servir de estrutura para que a legislação nacional conseguisse coadunar as necessidades de respeito pelas normas europeias e de assegurar que as plataformas digitais se responsabilizem pelos serviços que distribuem, ao invés da situação atual na qual são ativamente encorajadas a assumir um papel de desresponsabilização ou então de autorregulação vazia de substância.

5. Conclusões

A economia colaborativa e os novos modelos de negócio baseados em plataformas digitais de acesso fácil democratizaram dramaticamente as oportunidades de criação e dinamização de negócios de alojamento, mudando o panorama da habitação no nosso país de várias formas, não sempre para melhor. O atual Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local conseguiu, através das suas sucessivas revisões ao longo dos últimos anos, proporcionar um ambiente normativo suficientemente detalhado para assegurar alguma estabilidade no setor. O equilíbrio entre as preocupações urbanísticas e habitacionais nas cidades e a facilidade de acesso e utilização de um setor que se baseia em grande parte no facto de ser simples e acessível para clientes e fornecedores é difícil de manter, sendo necessária uma constante adaptação que permita proteger o setor sem deixar que ele caia em experimentalismo comercial desregado.

Concluimos assim que, apesar das benesses da economia colaborativa como um todo e dos avanços realizados a nível nacional e europeu para a sua regulação enquanto um setor controlado que beneficie as nossas economias, ainda há muito por fazer para assegurar que as grandes plataformas não operam num cinzento legal em nome do seu lucro próprio, sacrificando responsabilidade, interesse público e segurança do consumidor. Se existe uma via por onde resolver este problema, e formas como começar a fazê-lo, basta que a vontade política se reflita em vontade legislativa, de modo que consigamos colocar a economia colaborativa a funcionar a favor dos cidadãos e das nações, e não apenas do mercado livre e da competição desenfreada entre gigantes tecnológicos que exploram sonhos individuais de empreendedorismo.

6. Referências

Cauffman, Caroline, *The Commission's European Agenda for the Collaborative Economy – (Too) Platform and Service provider friendly?*, Faculty of Law, Maastricht University, 2016.

Davidson, Nestor M./Finck, Michèle/Infranca, John J., *The Cambridge handbook of the law of the sharing economy*, Cambridge University Press, 2018.

Devolver, Bram, *The platform economy unravelling the legal status of online intermediaries*, Cambridge, Abtwerp, Chicago Intersentia, 2019.

Garcia, Maria Olinda, "Arrendamento de curta duração a turistas: um (impropriamente) denominado contrato de alojamento local", in *Revista Electrónica de Direito*, n.º 3, Centro de Investigação Jurídico-Económico da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2017.

Hatzopoulos, Vassilis, *Collaborative economy and EU law*, Hart Publishing, 2018.

Laurell, Christofer e Sandstrom, Christian, "The sharing economy in social media: Analyzing tensions between market and non-market logics", in *Technological Forecasting and Social Change*, Volume 125, pages 58-65, 2017.

Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes (coord.), *I Congresso do Alojamento Local*, Almedina, 2020.

Munkoe, Malthe Mikkel, "Regulating the European Sharing Economy: State of Play and Challenges", in *Intereconomics*, 52, 38-44, 2017.

Nadal, Apollònia Martínez, *Plataformas Digitales: Aspectos Jurídicos*, Editorial Arandazi, 2021.

Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce, *Alojamento Local: Regime Jurídico Comentado e Guia Prático*, Almedina, 2019.

Sousa, Pedro Sacchetti Teixeira de, *Restrições de Direito Público e de Direito Privado à Exploração de Estabelecimentos de Alojamento Local: O Regime Jurídico Português e a Experiência de Direito Comparado*, Almedina, 2020.

Zuboff, Shoshana, *A Era do Capitalismo da Vigilância: A Disputa por Um Futuro Humano na Nova Fronteira do Poder*, Relógio d'Água, 2020.

– Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce').

Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de junho de 2000 – Relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno.

Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de dezembro de 2006 – Relativa aos serviços no mercado interno.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European agenda for the collaborative economy.

Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto – Regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local.

Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto – Altera o regime de autorização de exploração dos estabelecimentos de alojamento local, procedendo à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto.

Acórdão do Tribunal de Relação de Lisboa, de 20/10/2016.

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 27/04/2017.

“O Alojamento Local em Portugal – qual o fenómeno?” – Estudo Desenvolvido pela *Nova School of Business and Economics* e pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa para a Associação de Hotelaria de Portugal, novembro de 2016, disponível em: <https://www.hoteis-portugal.pt/docs/content/twgQoT7vP6TAxRGMJSCG3w7BLEOyRVd5.pdf>, acesso em: 22 out. 2021.

“Bretton Woods Agreement Explained”, disponível em: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/finance/bretton-woods-agreement/#:~:text=The%20Bretton%20Woods%20System%20is,for%20currencies%20around%20the%20world>, acesso em: 28 ago. 2021.

“Novas Regras para os estabelecimentos de alojamento local”, disponível em: <https://abreu-advogados.com/conhecimento/publicacoes/artigos/novas-regras-para-os-estabelecimentos-de-alojamento-local/>, acesso em: 20 ago. 2021.

“The Long and Short of The Digital Revolution”, disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/06/impact-of-digital-technology-on-economic-growth/muhleisen.htm>, acesso em: 20 ago. 2021.

“2021 State of the Union Address by President von der Leyen”, disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701, acesso em: 20 set. 2021.

“A European agenda for the collaborative economy”, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52016DC0356>, acesso em: 20 set. 2021.

“The sharing economy in Social Media”, disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162517307527>, acesso em: 20 ago. 2021.

“Most popular social networks worldwide as of July 2021, ranked by number of active users”, disponível em: <https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>, acesso em: 4 ago. 2021.

“Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms”, disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms, acesso em: 20 junho 2021.

"Airbnb Troubles", disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/11/17/technology/airbnb-troubles.html>, acesso em: 13 set. 2021.

"The dark side of the sharing economy", disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/the-dark-side-of-the-sharing-economy/>, acesso em: 2 ago. 2021.

"Unlocking the Sharing Economy: Independent Review", disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/378291/bis-14-1227-unlocking-the-sharing-economy-an-independent-review.pdf, acesso em: 24 ago. 2021.

"Regulating the European Sharing Economy: State of Play", disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/196569/1/038-044-Munkoe.pdf>, acesso em: ago. 2021.

"E-Commerce Directive", disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/e-commerce-directive>, acesso em: 14 set. 2021.

"Novas Regras para os Estabelecimentos de Alojamento Local", disponível em: <https://abreu-advogados.com/conhecimento/publicacoes/artigos/novas-regras-para-os-estabelecimentos-de-alojamento-local/>, acesso em: 18 set. 2021.

"Alteração ao regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local", disponível em: http://business.turismodeportugal.pt/pt/Planear_Iniciar/Como_comecar/Alojamento_Local/Paginas/alteracao-regime-juridico-alojamento-local.aspx, acesso em: 18 set. 2021.

"EU consumer rules: Airbnb cooperates with European Commission and EU consumer authorities improving the way it presents offers", disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3990, acesso em: 22 set. 2021.

"Nights spent in tourist accommodation", disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Nights_spent_in_tourist_accommodation_April_2019_to_March_2020_and_April_2020_to_March_2021_\(thousand_nights\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Nights_spent_in_tourist_accommodation_April_2019_to_March_2020_and_April_2020_to_March_2021_(thousand_nights).png), acesso em: 4 set. 2021.

"A European agenda for the collaborative economy", disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0356>, acesso em: 13 set. 2021.

"Alojamento local: Fatores que influenciam a escolha deste tipo de alojamento", disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/27500/1/documento.pdf>, acesso em: 23 out. 2021.