



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

Parecer

Relativo à **Proposta n.º 677/2018** – «Aprovar a proposta de suspensão da autorização de novos registos de estabelecimentos de alojamento local nas áreas delimitadas, para efeitos de submissão à Assembleia Municipal, e promover o acompanhamento e a monitorização das demais “zonas turísticas homogéneas”»

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA

Proc. _____ / _____

ENT 1717 AML 2018

DATA 5, 11, 2018

Luis RJA

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Através da Proposta n.º 677/2018, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, Fernando Medina, aprovada por pontos¹ na reunião da Câmara Municipal de Lisboa (CML) de 25 de outubro de 2018, submete-se à apreciação e votação da Assembleia Municipal de Lisboa (AML) o seguinte²:

1. Aprovar a proposta de suspensão da autorização de novos registos de estabelecimentos de alojamento local nas áreas delimitadas na planta em anexo, identificadas por freguesia e por referência às ruas que as delimitam, abrangendo as “zonas turísticas homogéneas” do Bairro Alto/Madragoa e Castelo/Alfama/Mouraria, correspondentes, respetivamente, a parte das Freguesias da Estrela, Misericórdia e Santo António, e a parte das Freguesias de Santa Maria Maior e São Vicente;
2. A suspensão a que refere o número anterior vigora pelo prazo máximo de seis meses, prorrogável por igual período, ou até à entrada em vigor do regulamento previsto no n.º 1 do artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto;
3. Promover o acompanhamento e a monitorização das demais “zonas turísticas homogéneas”, em particular daquelas que possam ser alvo de maior pressão relativamente ao uso habitacional, nomeadamente as “zonas turísticas homogéneas” da Baixa/Eixos/Av. da Liberdade/Av. da República/Av. Almirante Reis, Graça, Colina de Santana, Ajuda e Lapa/Estrela;
4. Determinar que a elaboração do regulamento municipal se realize com ampla participação, tendo em vista a respetiva conclusão no prazo de seis meses.

1 Ponto 1,2 e 3 – aprovados por maioria com 11 votos a favor (6PS, 2Ind.,2PCP e 1BE) e 4 contra (3CDS/PP e IPPD/PSD)
Ponto 4 – aprovado por maioria com 11 votos a favor (6PS, 2Ind., 2PPD/PSD e 1BE) e 6 contra (4CDS/PP e 2PCP); Ponto 4 - aprovado por maioria com 12 votos a favor (6PS, 2Ind. 1PPD/PSD, 2PCP e 1BE) e 3 votos contra (3CDS/PP).

2 Ao abrigo do disposto no n.º 6 do artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto.

Tendo a Proposta sido remetida para apreciação da 5.^a Comissão Permanente – Comissão de Habitação, Bairros Municipais e Desenvolvimento Local, a fim de ser apreciada e, conseqüentemente, emitido parecer até 5 de novembro de 2018, cumpre proceder à emissão do mesmo, em consonância com o preceituado no artigo 76.º do Regimento da AML para o mandato 2017/2021.³

2. CONSIDERANDOS

Das alterações introduzidas ao regime de autorização da exploração dos estabelecimentos de alojamento local pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, consta a possibilidade de, mediante regulamento municipal, serem delimitadas áreas de contenção para instalação de novos alojamentos locais (AL), impondo limites ao número de estabelecimentos que se admitem naqueles territórios, que podem ter em conta limites percentuais em proporção dos imóveis disponíveis para habitação.

Prevê-se ainda naquele diploma que, para evitar comprometer a eficácia do referido regulamento, pode o município, por deliberação fundamentada da assembleia municipal, suspender, por um máximo de um ano e até à entrada em vigor do referido regulamento, a autorização de novos registos em áreas especificamente delimitadas.

A Câmara Municipal de Lisboa tem vindo, desde há algum tempo, a monitorizar a evolução e a distribuição geográfica dos estabelecimentos turísticos e, também, do alojamento local, no sentido de ser possível delinear uma estratégia municipal, tendo elaborado os documentos que constam como anexo e fazem parte integrante da presente Proposta: “Visão Estratégica para o Ordenamento Urbanístico do Turismo em Lisboa – 2018” e “Estudo Urbanístico do Turismo em Lisboa – 2018”.

³ Aprovado pela Deliberação n.º 310/AML/2018, de 12 de julho, e publicado no 2.º Suplemento ao *Boletim Municipal* n.º 1274, de 19 de julho de 2018.

Com base na “visão estratégica” e no “estudo urbanístico”, e sem prejuízo de aprofundamento que possa vir a ser realizado no futuro, foi possível delimitar “zonas turísticas homogéneas”, conforme consta de planta anexa à Proposta.

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

Entre as “zonas turísticas homogéneas” são delimitadas as áreas nas quais se considera estar em risco o limiar mínimo do uso habitacional, por aplicação de um rácio superior a 0,25 entre o número dos estabelecimentos de alojamento local e os fogos classificados como alojamentos clássicos no Censo 2011, nas quais deve ficar suspensa, por um máximo de um ano, a autorização de novos registos.

3. ANÁLISE DA PROPOSTA

3.1 Enquadramento legal

A mais recente alteração ao regime de autorização de exploração dos alojamentos locais (RJEAL), aprovada pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, prevê a possibilidade de os municípios criarem, através de regulamento municipal e com deliberação fundamentada, as denominadas *áreas de contenção*, cujo objetivo é o de preservar a realidade social dos bairros e lugares, e nas quais pode impor limites relativos ao número de estabelecimentos de AL.

Prevê-se, também, a possibilidade de os municípios suspenderem, a título transitório e até à entrada em vigor do referido regulamento municipal, a autorização de novos registos em áreas determinadas, pelo prazo máximo de 1 ano, por deliberação da Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal.

O mencionado regime estabelece ainda que a limitação relativa ao número de estabelecimentos de AL nos territórios das áreas de contenção possa ter em conta limites percentuais em proporção dos imóveis disponíveis para habitação.

3.2 Delimitação de “zonas turísticas homogéneas”

Do documento designado “Visão Estratégica para o Ordenamento Urbanístico do Turismo em Lisboa – 2018”, consta a metodologia que presidiu à definição das áreas de contenção e das áreas relevantes para efeito de suspensão transitória de novos registos de alojamento local, a qual foi desenvolvida e sistematizada no “Estudo Urbanístico do Turismo em Lisboa - 2018” (ambos os documentos em anexo à Proposta e ao presente parecer).

No âmbito do referido “Estudo Urbanístico”, e com o propósito de fixar um limiar a partir do qual se admite que possa ocorrer um desequilíbrio entre o número de população permanente/população flutuante/turistas, procedeu-se ao cálculo do rácio de estabelecimentos de AL e fogos de habitação permanentes, com recurso ao conceito de “zonas turísticas homogéneas” (ZTH).

Através da georreferenciação dos empreendimentos turísticos e dos estabelecimentos de AL percecionou-se a concentração destas realidades em determinadas áreas da cidade, cujos limites não são coincidentes com os limites administrativos das freguesias, uma vez que estas agregam diferentes realidades. Assim, recorreu-se a outras variáveis para delimitar ZTH, como sejam os traçados urbanos e classes de espaços constantes do PDM, e a delimitação de Bairros resultante da metodologia desenvolvida para o programa “Uma Praça em cada Bairro”.

Para o estabelecimento das zonas turísticas homogéneas e definição dos critérios a considerar no seu estudo, foi adotada a seguinte metodologia:

- a) Levantamento de todos os empreendimentos turísticos, como tal caracterizados no Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos, com a respetiva tipologia, capacidade em número de camas e morada e registou-se a dinâmica de crescimento entre 2010 e 2018;
- b) Utilização dos dados do Censo de 2011 ajustados às novas freguesias (2012), na ausência de informação disponibilizada pelo IHRU quanto ao número de Alojamentos familiares clássicos existentes por freguesia;
- c) Caracterização dos Alojamentos familiares clássicos quanto ao estado de conservação e dimensão (Censo de 2011 por freguesia e por subsecção estatística);
- d) Identificação dos principais polos de atração turística da cidade - monumentos, bairros típicos museus, atrações e zonas de lazer, ruas, zonas e centros comerciais - e do número de visitantes, no intuito de compreender a carga turística por zonas da cidade.

Assim, foi definida uma proposta para a delimitação ZTH, as quais cruzam uma leitura geomorfológica do território municipal, com a identificação de:

- a) Áreas centrais e eixos históricos de desenvolvimento da cidade;
- b) Bairros, enquanto unidade de agregação de comunidades locais;
- c) Manchas de concentração das diferentes categorias de alojamento com fins turísticos – hotelaria e AL.

Com base nestas premissas, foram identificadas pela Câmara Municipal de Lisboa 15 ZTH, entre as quais:

- A Baixa, os eixos centrais: Av. da Liberdade, Fontes Pereira de Melo e Av. da República, R. Castilho, e Av. Almirante Reis, nas quais historicamente se verifica uma grande concentração de serviços, sedes de empresas e hotelaria e uma percentagem reduzida de habitação;
- Os Bairros Históricos nos quais a residência é predominante mas onde o turismo, e em particular o AL, já têm uma presença relevante;
- O Parque das Nações no qual a hotelaria tem uma presença significativa em torno da Estação do Oriente.

3.3 Zonas em que é proposta a suspensão de novos registos de estabelecimentos de alojamento local

A fim de determinar as áreas onde devem suspender-se novos registos de estabelecimentos de alojamento local, utilizou-se o critério supra referido, fixando-se um limiar de carga máxima de AL por Zona Turística Homogénea (ZTH) em que o número máximo de AL não deve ultrapassar 1/4 do número total de Alojamentos familiares clássicos do Censo de 2011 para o conjunto das subsecções estatísticas que constituem a ZTH.

Para a análise comparada entre ZTH e para avaliação da respetiva necessidade de monitorização, consideraram-se, ainda, os seguintes dois indicadores:

- a) Mais de 25% dos Alojamentos familiares clássicos de residência habitual com áreas inferiores a 50m²;
- b) Mais de 20% dos Alojamentos familiares clássicos dados como vagos no Censo 2011.

Da análise comparativa realizada foram identificadas no Estudo Urbanístico em anexo duas ZTH, nas quais o rácio de 0,25 entre o número total de estabelecimentos de AL e o número total de Alojamentos familiares clássicos do Censo de 2011 é ultrapassado, e como tal devem ser sujeitas a suspensão de novos registos de AL, pelo prazo de um ano, para efeito do disposto no n.º 6 do artigo 15.º-A do RJEAL:

- Zona 2 – Bairro Alto / Madragoa
- Zona 3 – Castelo / Alfama / Mouraria

4. OPINIÃO DAS FORÇAS POLÍTICAS E DO RELATOR

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

O Deputado Municipal relator entende que a Proposta n.º 677/2018, em apreciação, representa um passo significativamente importante para que se consiga alcançar um equilíbrio sustentável entre, por um lado, a preservação do direito à habitação e a defesa da autenticidade da cidade de Lisboa e, por outro lado, a necessária dinamização da vida económica urbana de uma capital europeia. De facto, se neste espaço global e sem fronteiras que caracteriza o continente europeu os cidadãos têm um impulso cada vez maior em interagir e contactar com outras vivências e culturas, é também admissível entender que esse impulso pode claudicar se as cidades perderem, ao ritmo a que Lisboa está a perder, o seu maior capital cultural e também de valor económico, que são as pessoas, os seus habitantes tradicionais. Por esta razão, a presente Proposta n.º 677/2018, pela sua urgência, merece a sua imediata aprovação.

Porém, os dados que sustentam o desenho da Proposta n.º 677/2018, no que respeita ao cálculo do número de residentes, porque baseada nos números dos Censos de 2011, está manifestamente desatualizada. Recorda-se que estes censos ocorreram ainda antes dos efeitos da crise económica e da expansão da atividade empresarial ligada ao Alojamento Local. Porventura, teria sido mais assertivo elaborar os cálculos que sustentaram o estabelecimento do rácio de 0,25 introduzindo como variável de ponderação adicional, do número de eleitores, dado que como se sabe está permanentemente atualizado e que já não condiz com o número de residentes apurado nos censos de 2011.

Assim, e para se prevenir efeitos não desejados em territórios agora excluídos desta suspensão, o Deputado Municipal relator recomenda que a Câmara Municipal de Lisboa possa apresentar, dentro de um curto prazo que considere razoável, uma proposta adicional que alargue a outros bairros e territórios da cidade, e a todo o Centro Histórico de Lisboa esta suspensão de registo de Alojamento Local agora proposta.

5. CONCLUSÕES

O turismo, e em particular o alojamento local, cresceu de modo muito rápido na cidade de Lisboa. Não negando os aspetos positivos que tal crescimento possa ter (entre outros, a reabilitação do edificado), a realidade é que tem consequências evidentes no que concerne à preservação da autenticidade dos bairros históricos, multifuncionalidade de todas as zonas da cidade e qualidade de vida dos residentes, pelo que urge proceder à sua regulamentação.

A mais recente alteração ao regime de autorização de exploração dos alojamentos locais veio, por um lado, dar a possibilidade aos municípios de elaborar um instrumento de contenção da instalação de alojamentos locais e, por outro, permitir a suspensão da autorização de novos registos em áreas especificamente delimitadas, pelo prazo máximo de um ano, até à entrada em vigor do regulamento.

Com a presente proposta submete-se a aprovação da Assembleia Municipal, tão-somente, a suspensão de autorização de novos registos de AL nas áreas identificadas no Estudo Urbanístico como tendo em risco o limiar mínimo do uso habitacional, bem como o acompanhamento e a monitorização das demais “zonas turísticas homogéneas”, com o objetivo de promover um desenvolvimento integrado e sustentável do território.

Pelo exposto, conclui-se que a Proposta sobre a qual incidiu o presente parecer está em condições de ser debatida e votada em plenário da AML, a quem compete, ao abrigo do disposto no n.º 6 do artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, a prática dos atos propostos.

6. ANEXOS

O Deputado Municipal Relator considerou necessária a junção ao presente parecer dos seguintes elementos documentais:

Anexo I: Estudo Urbanístico do Turismo em Lisboa – 2018.

Anexo II: Visão Estratégica para o Ordenamento Urbanístico do Turismo em Lisboa – 2018;

O presente parecer foi aprovado por Maioria, com abstenção do PAN e do CDS.

Lisboa, 5 de Novembro de 2018.

O Presidente da 5.ª Comissão
e Deputado Municipal Relator

-Miguel Coelho-