

slcm.pt

SERRA LOPES, CORTES MARTINS // ADVOGADOS

Seminário sobre Reabilitação Urbana, Habitação e Turismo

Renovação, reestruturação e regularização de empreendimentos turísticos

Gonçalo Reino Pires

Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Advogado - Serra Lopes, Cortes Martins & Associados

grp@slcm.pt

Necessidade de intervenção específica ou diferenciada

- **Empreendimentos turísticos com situações ilegais:**
 - Situações jurídica e facticamente consolidadas;
 - Ilegalidades ao nível de compatibilidade com planos municipais de ordenamento do território, avaliação de impacte ambiental, Reserva Ecológica Nacional, articulação com domínios públicos hídrico e municipal, etc.;
 - Legalização dificultada por situações de pluripropriedade;
 - Dificuldade em legalizar o existente inibe investimento;
- **Empreendimentos turísticos fisicamente obsoletos e/ou degradados:**
 - Situação financeira difícil;
 - Pluripropriedade dificulta a obtenção de iniciativas e de consensos;
 - Deterioração não permite fazer face à concorrência na prestação de serviços de alojamento turístico;
- **Empreendimentos turísticos em fase de promoção:**
 - Procedimentos de licenciamento herdados da crise, em situações de potencial caducidade;
 - Gestão do projecto marcada por dificuldades de financiamento;
 - Cedência de projectos aos bancos financiadores, com restrições regulatórias;
 - Dificuldade de gestão tendo em vista a articulação simultânea de (i) colocação no mercado, (ii) preservação de valor, (iii) consolidação de direitos urbanísticos e (iv) minimização do investimento;
 - Desafios relacionados com a aplicação do novo regime de classificação e qualificação do solo.

Situações de ilegalidade mais comuns

- **Ilegalidade de planos municipais de ordenamento do território:**
 - Incumprimento do regime de avaliação ambiental estratégica;
 - Inconsistência e incompatibilidade de parâmetros urbanísticos, como por exemplo:
 - Entre áreas de construção, de implantação e de impermeabilização;
 - Entre área de construção e número de camas;
- **Incumprimento de planos municipais de ordenamento do território:**
 - Situações muito variadas e ligadas ao caso concreto, como por exemplo:
 - Área de construção (em função do conceito aplicável);
 - Implantação de edifícios e de infraestruturas em desconformidade com o desenho urbano proposto no plano;
- **Incumprimento de servidões administrativas, de restrições de utilidade pública ou de domínio público hídrico:**
 - Reserva Ecológica Nacional:
 - Situações comuns de não aplicação ou de aplicação deficiente do regime transitório da REN;
 - Domínio público hídrico:
 - Situações de utilização privativa não titulada, ou assente em título caducado;
 - Dificuldade na identificação dos limites territoriais de margens em face do domínio privado e de provável implantação de edificações privadas em domínio público;

Situações de ilegalidade mais comuns

- **Incumprimento do regime de avaliação de impacto ambiental:**
 - Amplitude do conceito de “projecto” para efeitos de AIA e situações de “slicing”;
 - Articulação entre conceito de loteamento urbano (RJAIA) e de ordenamento urbano (Directiva AIA);
 - Cumulação de projectos (loteamento, empreendimentos turísticos e equipamentos);
 - Qualificação de alterações ao projecto para efeitos de aplicação do RJAIA;
- **Utilização privativa ilegal de domínio público municipal:**
 - Apropriação, pelo empreendimento turístico, de áreas públicas cedidas ao município:
 - Com base em protocolos ou acordos com o Município sem prévio procedimento concorrencial;
 - Com assunção de deveres de manutenção e conservação de espaços verdes e de infraestruturas;
 - Com direitos de vedação de espaço, de controlo de entradas, de vigilância privada;
 - Dificuldade de fundamentação jurídica para repercutir esses custos na estrutura do empreendimento turístico e nos proprietários.

Outras situações a assinalar

- Espaços comuns constituídos em lotes;
- Falta de institucionalização de condomínio entre lotes para gestão de áreas não cedidas;
- Desconformidade entre o teor de títulos constitutivos e a realidade.

Contexto ideal para a definição e promoção de uma política tendente à renovação, à reestruturação e à regularização de empreendimentos turísticos

- **Mercado dos empreendimentos turísticos em expansão sustentável:**
 - Garantias de continuidade ao nível do transporte aéreo de turistas;
 - Qualidade diferenciada dos serviços de alojamento turístico e demais serviços associados;
- **Disponibilidade financeira no mercado:**
 - Renascimento da capacidade de prestar financiamento nas instituições financeiras;
 - Mercado apelativo para fundos em função da capacidade de criação de valor no produto e da estabilidade do retorno financeiro;
- **Maximização da oferta:**
 - Política de limitação da expansão dos perímetros urbanos e das redes de infra-estruturas;
 - Eliminação de distorções da oferta;
 - Eliminação de ilegalidades (efectivas ou meramente potenciais) promove transacções e investimento;
- **Existência de quadros legais favoráveis:**
 - Aplicáveis directamente (como o RJRU);
 - Transponíveis para o domínio dos empreendimentos turísticos (como o RERAE);
 - Recuperáveis para o domínio dos empreendimentos turísticos (como a expropriação/requisição);

A criação de um Regime Excepcional de Regularização de Empreendimentos Turísticos

- **Experiência muito favorável do Regime Excepcional de Regularização de Actividades Económicas (RERAE):**
 - Aplica-se a estabelecimentos sem título válido, incluindo em situação de incompatibilidade com instrumentos de gestão territorial, com servidões administrativas e com restrições de utilidade pública;
 - Também abrange estabelecimentos cujos projectos de expansão ou de ampliação são incompatíveis com instrumentos de gestão territorial;
 - O reconhecimento do interesse público municipal do estabelecimento é um pressuposto obrigatório do recurso ao RERAE;
 - O pedido de regularização é instruído com todos os documentos que seriam necessários no âmbito de uma legalização, incluindo um estudo de impacte ambiental, bem como por um documento em que se identificam e se ponderam os vários interesses públicos e privados com incidência territorial;
 - A pendência do procedimento suspende os processos de contra-ordenação em curso e, subsequentemente, a efectiva regularização do estabelecimento determina o arquivamento destes processos;
 - No âmbito do procedimento é promovida uma conferência decisória, de estrutura semelhante à prevista nos procedimentos de planeamento territorial, cuja decisão deve ser transposta para os planos municipais aplicáveis em sede de definição do regime de uso do solo (classificação e qualificação) e adoptada em sede de alteração das servidões administrativas e das restrições de utilidade pública aplicáveis;
 - Após a adequação dos planos municipais, das servidões administrativas e das restrições de utilidade pública, são emitidos os títulos legalmente necessários para a utilização e exploração do estabelecimento;

A criação de um Regime Excepcional de Regularização de Empreendimentos Turísticos

- **Experiência transponível para o domínio dos empreendimentos turísticos:**
 - Parte do reconhecimento público genérico dos empreendimentos turísticos como um activo nacional relevante;
 - Pressupõe o reconhecimento do interesse público municipal do empreendimento turístico;
 - Facilita a arregimentação dos proprietários de unidades de alojamento para o processo de legalização, nomeadamente tendo em atenção questões de legitimidade procedimental e partilha de custos;
 - Assume a dificuldade de legalização de empreendimentos turístico fora de um procedimento integrado e participado por todas as entidades públicas relevantes para essa legalização;
 - Diminui o risco de decisões desfavoráveis, em função da integração e articulação simultânea com todas as entidades públicas relevantes;
 - Remove as inibições que os promotores têm relativamente à incerteza da promoção de um processo desintegrado de legalização;
 - Facilita a adopção de soluções específicas que compatibilizam com rigor os interesses públicos e privados envolvidos na decisão de regularização;
 - Remove situações de incerteza e potencia a criação de valor dos activos regularizados;
 - Permite, a prazo, a criação de economias ao nível da actividade pública de inspecção e de fiscalização;

Soluções legais a rever ou a implementar

- **Avaliação de Impacte Ambiental:**
 - Densificação do conceito de projecto, de forma a evidenciar a inclusão de todas as componentes acessórias ou complementares do elemento principal do projecto (como acessos, obras de urbanização, equipamentos complementares, etc.);
 - Densificação do conceito de “operações de loteamento” no sentido de incluir as operações de loteamento que prevejam a execução de algum projecto abrangido pelo RJAIA;
 - Introdução de limiares quantificados em área bruta de construção (complementares à área superficial do projecto e ao número de fogos ou de camas);
 - Definição de um regime excepcional específico para a realização de avaliações de impacte ambiental *a posteriori*, em regime de regularização ou de legalização;
- **Classificação e qualificação do solo:**
 - Institucionalização do conceito de “camas” e de “unidades de alojamento” no âmbito dos conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo (Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio);
 - Abandono, para efeitos de determinação da intensidade de uso turístico, dos conceitos de “fogo” e de “densidade populacional”;

Soluções legais a rever ou a implementar

- **Loteamentos turísticos:**
 - Proibição de constituir como lotes os espaços de utilização comum (portarias ou piscinas);
 - Obrigação de constituição do condomínio para gestão de espaços comuns (não cedidos ao município) como condição para a emissão do alvará de operação de loteamento;
 - Emparelhamento do regime de alteração de operações de loteamento e de empreendimentos turísticos constituídos em propriedade plural;
 - Consagração de solução expressa quanto ao dimensionamento de espaços para uso colectivo, com o afastamento expresso da Portaria n.º 216-B/2008, de 3 de março (desadequada para regular empreendimentos turísticos);
- **Cedências:**
 - Definição legal de situações de dispensa ou de redução de cedências (nomeadamente nos casos de empreendimentos turísticos fora de áreas urbanas);
 - Aprovação do regime dos contratos administrativos de concessão do domínio municipal, previsto nos artigos 46.º e 47.º do RJUE;
 - Previsão expressa de cedência de figuras parcelares do direito de propriedade ou com reserva de direitos privados, com admissão expressa de situações de sobreposição de domínios público e privado;

Soluções legais a rever ou a implementar

- **Aproveitamento de águas residuais tratadas para rega de campos de golfe e de espaços verdes:**
 - Imposição bastante comum em sede de declarações de impacte ambiental;
 - Já existe regulamentação adequada quanto à qualidade mínima das águas residuais tratadas para permitir a sua reutilização para rega;
 - Existe um défice de regulamentação quanto ao regime económico e financeiro associado à utilização de águas residuais tratadas para rega, nomeadamente tendo em vista permitir uma previsão fiável dos custos associados a esta reutilização;
- **Regulação dos efeitos no contrato de exploração turística decorrentes de vicissitudes relativas à entidade exploradora:**
 - Artigo 54.º, n.º 8, do RJIEFET, prevê a transmissão da posição do proprietário no contrato de exploração turística em caso de venda da unidade de alojamento;
 - O RJIEFET não esclarece os efeitos que decorrem para o contrato de exploração turística nos casos de substituição ou de insolvência da entidade exploradora, o que gera incerteza no tráfego jurídico;
 - A eventual obrigação de assunção de posição contratual no contrato de exploração turística por parte da nova entidade exploradora pode gerar inconvenientes ao nível da gestão e exploração do empreendimento turístico, nomeadamente se o contrato prevê retribuições exageradas para o proprietário;
 - Essa eventual obrigação pode gerar inconsistências jurídicas ao nível da sua aproximação ao regime dos direitos reais, da sua vigência indefinida e da ausência de inscrição obrigatória no registo predial;

Soluções legais a rever ou a implementar

- **Regime especial de concessão de utilização do domínio público hídrico complementar de empreendimentos turísticos:**
 - O regime de atribuição de concessão de utilização do domínio público hídrico complementar de empreendimento turístico não atende às especificidades destas situações, nomeadamente:
 - Ao nível da obrigatoriedade de concurso público;
 - Ao nível do prazo da concessão;
 - Ao nível da dissociação do empreendimento turístico que visa complementar;
 - Não se justifica a realização de procedimento concorrencial, dado que o único interessado é o titular do empreendimento turístico;
 - Não se justifica a definição de um prazo de concessão, dado que existe apenas um interessado, mas antes a previsão de uma permeabilidade constante da existência e dos termos ao interesse público;
 - A atribuição da concessão e as valências que a mesma acrescenta ao empreendimento turístico devem ser decorrentes do interesse público inerente ao próprio empreendimento turístico;
 - A concessão deve ser compatibilizada com os demais interesses públicos incidentes sobre a parcela dominial em questão, nomeadamente no que respeita ao acesso do público ao plano de água, que deve ser especificamente regulado;
 - A estabilidade da regulação destas situações permite a eliminação de riscos normalmente identificados por potenciais compradores dos empreendimentos turísticos, tendo em atenção que muitos destes direitos ainda assentam, actualmente, em meras licenças de vigência limitada a 10 anos;

Soluções legais a rever ou a implementar

- **Criação de uma licença de exploração turística:**
 - Actualmente, não existe um documento aglutinador de todas as relações jurídicas de direito público que tenham o empreendimento turístico como objecto, como por exemplo:
 - Autorização de utilização;
 - Declaração de impacte ambiental;
 - Contrato de urbanização;
 - Acordo para utilização e manutenção de domínio público municipal;
 - Títulos de ocupação e de utilização privativa do domínio público hídrico;
 - Título constitutivo e regulamento de administração;
 - Classificação;
 - Em sede de transacção de empreendimentos turísticos, cada título ou acordo tem que ser objecto de averbamento ou de transmissão para o adquirente, com possibilidade de haver omissões ou mesmo recusas de transmissão de títulos por parte da Administração;
 - O título urbanístico teria por objecto não o imóvel, mas antes o empreendimento turístico enquanto estabelecimento, e a sua titularidade acompanharia o estabelecimento em caso de transmissão;
 - A institucionalização de um título urbanístico complexo, à imagem da licença ambiental, permite uma maior certeza na gestão do empreendimento turístico pela entidade exploradora, um maior conhecimento do empreendimento turístico por parte de potenciais adquirentes e uma maior facilidade de fiscalização por parte do Turismo de Portugal e das demais entidades competentes;

Soluções legais a operacionalizar ou a adaptar

- **Adaptação de servidões administrativas e de restrições de utilidade pública:**
 - Aproveitamento do regime previsto nos artigos 11.º, n.º 3, e 33.º, n.º 5, da Lei de Bases, que permite a adaptação do regime de servidões administrativas e de restrições de utilidade pública em função das circunstâncias específicas do caso concreto;
 - A adaptação deve ser proposta e introduzida em sede de planeamento territorial e, nos casos das restrições de utilidade pública, ainda depende de previsão legal em Decreto-Lei de desenvolvimento da Lei de Bases;
- **Promoção de expropriações com base na atribuição da utilidade turística:**
 - Artigo 28.º, n.º 1, do Regime da Utilidade Turística:
 - *É admitida a expropriação por utilidade pública nos termos da legislação aplicável, dos bens imóveis e direitos a eles relativos necessários à construção, ampliação ou beneficiação de empreendimentos a que tenha sido atribuída a utilidade turística a título prévio ou à ampliação, adaptação ou renovação, de empreendimentos existentes com a utilidade turística atribuída a título definitivo;*
 - Aplicação possível nos casos de empreendimentos já existentes que sejam objecto de remodelação, beneficiação ou de reequipamento totais ou parciais, bem como que aumentem a sua capacidade em, pelo menos, 50%;
 - Poderá este regime de expropriação ser aplicado para o desbloqueio de situações de intransigência ou falta de adesão a projectos de renovação ou de reestruturação por parte de proprietários de lotes, de unidades de alojamento ou de direitos reais de habitação periódica?
 - Permite ultrapassar as dificuldades inerentes a situações de pluripropriedade?

Soluções legais a operacionalizar ou a adaptar

- **Recurso ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana:**
 - Possibilidade de delimitação de uma área de reabilitação urbana tendo por objecto um empreendimento turístico;
 - Identificação da reabilitação do empreendimento turístico no âmbito material da operação de reabilitação urbana, por via da sua inclusão na estratégia ou no programa estratégico de reabilitação urbana;
 - Possibilidade de recurso a instrumentos de política urbanística:
 - Expropriação;
 - Arrendamento forçado (poderá ser exploração turística forçada?);
 - Venda forçada;
 - Dificuldades no recurso ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana:
 - Complexidade do regime;
 - Aplicação duvidosa fora dos perímetros urbanos;
 - Não permite a imposição de alterações ao edificado nem ao destino (utilização) das várias unidades;
 - Abrangem apenas a parte do empreendimento turístico relativa à edificação, e não abrangem a parte relacionada com o nível de serviço (não permitem uma reconfiguração do produto turístico);
 - Iniquidade da aprovação de obras coercivas;

Aspectos a ter em atenção

- **Transição para o novo regime de classificação e qualificação do solo:**
 - Artigo 199.º, n.º 2, do RJIGT:
 - *Os planos municipais ou intermunicipais devem, no prazo máximo de cinco anos após a entrada em vigor do presente decreto-lei, incluir as regras de classificação e qualificação previstas no presente decreto-lei, sob pena de suspensão das normas do plano territorial que deveriam ter sido alteradas, não podendo, na área abrangida e enquanto durar a suspensão, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a ocupação, uso e transformação do solo.*
 - Os planos intermunicipais ou municipais classificam o solo como urbano ou rústico, considerando como:
 - *Solo urbano, o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação;*
 - O artigo 16.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto, refere que os empreendimentos turísticos são incompatíveis com a classificação e qualificação de solo rústico, salvo nas formas e tipologias admitidas em solo rústico, de acordo com as orientações estabelecidas nos programas regionais;
 - Existem muitos empreendimentos turísticos que se encontram em fase de promoção, nomeadamente por instituições financeiras, e que vão ser trabalhados nos próximos dois anos no sentido de evitar a revisão da classificação do solo para o qual estão previstos de urbano para rústico;

Aspectos a ter em atenção

- **O prazo máximo não superior a 10 anos para a conclusão das operações de edificação previstas na operação de loteamento:**
 - Artigos 71.º, n.º 1, alínea c), e 77.º, n.º 1, alínea g), do RJUE;
 - Inaplicabilidade às operações de loteamento licenciadas antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro;
 - Inaplicabilidade às operações de loteamento que sejam objecto de alteração após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro, que não aumentem parâmetros urbanísticos (ao abrigo do princípio da protecção do existente e da proibição de revogação de actos constitutivos de direitos);
 - Inaplicabilidade em loteamentos promovidos em solos já urbanizados, consolidados e definitivamente comprometidos com uso urbano;
 - Aplicabilidade nos casos de:
 - Loteamentos turísticos em solo rural;
 - Loteamentos promovidos na sequência de reclassificação do solo para urbano;
 - Prazo de 10 anos pode ser curto para a implementação de áreas turísticas.

slcm.pt

Rua General Firmino Miguel
nº3 Torre 2 - 12º
1600-100 Lisboa Portugal
Tel: +351 21 723 40 00
Fax: +351 21 723 40 29
slcm@slcm.pt
www.slcm.pt