



1.ª Comissão Permanente da Assembleia Municipal de Lisboa
Finanças, Património, Recursos Humanos e Descentralização

PARECER SOBRE A PROPOSTA N.º 3/2019

Deliberar submeter à Assembleia Municipal a aprovação da celebração de contratos inter-administrativos de cooperação e das respetivas minutas, bem como aprovar o apoio financeiro, nos termos da proposta

I – CONSIDERANDOS

1. A reorganização administrativa de Lisboa, publicada pela Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, alterada pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto, Lei n.º 42/2016, 28 de dezembro e pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, veio implementar uma estratégia de modernização e de adaptação do modelo de governo da cidade que representa uma concretização do princípio da descentralização administrativa e respeita os princípios da universalidade e da equidade no quadro do relacionamento entre o município e as freguesias (artigo 1.º, n.º2 da Lei nº.56/ 2012).

2. A referida reorganização administrativa incrementou uma multiplicidade de tarefas cometidas às autarquias, no concelho de Lisboa, e conseqüentemente a necessidade de recorrer a instrumentos jurídicos, com o desígnio da prossecução conjunta dos fins públicos perpetrados por cada entidade administrativa.

3. A Cidade de Lisboa alberga transitoriamente milhões de turistas ao longo do ano, o que fortifica a economia local, o emprego e o comércio tradicional, não obstante esta realidade de um turismo massificado provoca aparecimento de vários constrangimentos, resultado de uma população flutuante, com uma mobilidade muito diversificada e de hábitos muito diferenciados.

4. Decorrido o processo da reorganização administrativa de Lisboa, e face ao fluxo significativo crescente de turistas que circulam na Cidade- com uma maior incidência em determinadas zonas devido às suas características históricas, arquitetónicas e culturais-, é notória a debilidade das capacidades das Freguesias, para uma gestão assente na otimização da utilização das infraestruturas e recursos, ao nível da higiene urbana.

5. Recentemente o município de Lisboa, ciente das novas dinâmicas associadas ao aumento de visitantes, deliberou o aumento do valor da taxa turística, em que uma das principais razões para esse mesmo aumento foi a necessidade de aumentar os recursos financeiros para a limpeza da cidade.

6. Neste contexto territorial e político emerge o desafio de encontrar formas de articulação e de cooperação inter-administrativos, para responder a um pluralismo de interesses e legitimidades, nos tempos hodiernos.

7. Ao longo do tempo, a doutrina tem vindo a defender existirem contratos inter-administrativos, dada a natureza pública das partes contraentes, que tenham como

fundamento a cooperação entre entidades administrativas e encontrando-se as partes numa situação de igualdade jurídica.

8. Por outro lado, a garantia constitucional da existência de autarquias locais, nomeadamente o artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) implica que os interesses locais sejam prosseguidas pelas mesmas.

9. No quadro legal das competências das autarquias locais estabelecido pelas disposições conjugadas da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro e da Lei n.º 75/2013, de 12 de novembro, em Lisboa, detêm o município e as freguesias competências (conexas) na área da higiene urbana, incumbindo a competência da limpeza das vias (varredura e lavagem) às Freguesias e a gestão direta pela câmara municipal das vias de natureza estruturante, bem como incumbindo ao município a gestão de resíduos urbanos nos termos da Lei.

10. Uma gestão assente na otimização da utilização das infraestruturas e recursos, no domínio da higiene urbana, leva necessariamente a uma atuação consensualizada entre estas autarquias para a melhoria de um resultado comum, mostrando-se inevitável a cooperação entre Município e Freguesia.

11. Nesse sentido, tem a doutrina considerado a faculdade das entidades públicas celebrarem contratos inter-administrativos de cooperação: “efetivamente, se a autonomia pública é o fundamento de todas as formas de atuação contratual da Administração, no caso dos contratos inter-administrativos – ou pelo menos, de certos tipos de contratos administrativos – a cooperação é o outro fundamento”.

12. O recurso a contratos inter-administrativos de cooperação, reforça a democraticidade do poder local, assegurando-se, assim, que o princípio da contratualização dos poderes públicos decorre da essência de um modelo de administração democrático, bem como a concretização dos princípios da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e da boa administração.

13. Na Lei n.º. 75/2013, de 12 de setembro, veio o legislador conferir quer em relação às Freguesias, quer ao Municípios, atribuições na promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em mútua articulação, nos termos do artigo 7.º, n.º1 e artigo 23.º, n.º1, ambos, da mesma Lei.

14. Nesse contexto normativo, o legislador reconhece e reforça que, tanto o Município como a Freguesia têm atribuições na promoção e salvaguarda dos interesses próprios

das respetivas populações, incumbindo-lhes a sua articulação, e vai mais longe, especificando em matéria de competências, designadamente a competência da assembleia de freguesia para autorizar a freguesia a estabelecer formas de cooperação com entidades públicas ou privadas e a competência da assembleia municipal para deliberar sobre formas de apoio às freguesias no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações, ao abrigo do artigo 9.º, n.º1, alínea j) e artigo 25.º, n.º1, alínea j), ambos os artigos da Lei nº. 75/2013, de 12 de setembro, respetivamente.

15. No âmbito do quadro legislativo e doutrinário é associável poder celebrar um contrato inter-administrativos entre o Município e a Freguesia, estabelecendo relações de cooperação com vista a garantir uma gestão assente na otimização da utilização das infraestruturas e recursos, ao nível da higiene urbana, com incidência na limpeza das vias e espaços público da freguesia, envolvendo uma participação de um apoio financeiro.

16. Constitui um novo paradigma, a atuação conjunta e concertada entre Municípios e Freguesias, em relação ao exercício de competências conexas e com vista à prossecução de fins comuns, assumindo os contratos cooperativos, o modelo de excelência dessa autonomia pública contratual.

17. Este novo paradigma, reconhecido num contrato inter-administrativo de cooperação, com participação de um apoio financeiro, mais não é que a consolidação da doutrina, e cuja fixação do montante está devidamente fundamentada com base numa análise técnica da realidade, consubstanciada no estudo, e, ainda, a análise subsequente, ambos, elaborados pelos serviços competentes, da Direção Municipal da Higiene Urbana.

18. Nos termos dos artigos 5.ºA e 5.ºB, ambos do Código dos Contratos Públicos, em matéria de contratos inter-administrativos de cooperação, determina-se que, “a parte II também não é aplicável à formação dos contratos celebrados exclusivamente entre duas ou mais entidades adjudicantes quando se verificarem, cumulativamente, as seguintes condições: o contrato estabelece uma cooperação entre as entidades adjudicantes, no âmbito de tarefas públicas que lhes estão atribuídas e que apresentam uma conexão relevante entre si; a cooperação é regida exclusivamente por considerações de interesse público; e as entidades adjudicantes não exercem no mercado livre mais de 20 % das atividades abrangidas pelo contrato de cooperação”.

19. Nessa medida, encontram-se preenchidas as condições supracitadas, uma vez que se trata de uma cooperação entre Município e Freguesia, no âmbito de tarefas públicas que lhes estão atribuídas e que apresentam uma conexão relevante entre si, exclusivamente por considerações de interesse público, bem como quer o Município quer a Freguesia não exercem no mercado livre mais de 20 % das atividades abrangidas pelo contrato de cooperação.

II – ANÁLISE da PROPOSTA

1. A presente proposta apresenta-nos um conjunto de 24 contratos inter-administrativos, entre o Município e as 24 freguesias da cidade;
2. Fruto da pressão turística, surge a necessidade de celebrar contratos de cooperação, em relação ao exercício de competências conexas e com vista à prossecução de fins comuns, pretendendo-se assim garantir uma gestão assente na otimização da utilização das infraestruturas e recursos, ao nível da higiene urbana, com incidência na limpeza das vias e espaços públicos das freguesias;
3. A análise técnica da Câmara Municipal teve em consideração diversos fatores, nomeadamente pontos de interesse/atração turística, hotéis e unidades de alojamento local e características do espaço público;
4. Foram, para o efeito, criadas 8 classes de pressão turística, sendo que se considerou que os custos operacionais associados às classes de 1 a 6 estão cobertos pela transferência de competências aquando da Reforma Administrativa de Lisboa;
5. As classes 7 e 8 correspondem a áreas do território para as quais se pressupõe a necessidade de reforço de intervenção, em virtude da pressão turística;
6. O estudo considera ainda que a determinação dos valores a atribuir é baseada num modelo teórico, não testado, e admite a volatilidade dos dados, bem como a dinâmica evolutiva do turismo, pelo que estabelece uma verba mínima para cada freguesia, atendendo ao princípio da coesão territorial;
7. O montante mínimo a atribuir referido no ponto anterior foi definido em 120.000,00 € (cento e vil mil euros);
8. A proposta prevê a atribuição de recursos financeiros no montante total de 7 858 000 € (sete milhões oitocentos e cinquenta e oito mil euros), sendo que

as verbas a atribuir a cada freguesia constam da tabela anexa ao presente parecer;

9. As verbas provêm da receita da taxa municipal turística de dormida, aprovada por esta Assembleia Municipal, e que, tal como foi criada, deve ser aplicada em projetos, estudos, equipamentos ou infraestruturas que produzam impacto direto ou indireto na promoção e qualidade do turismo na cidade de Lisboa;
10. O período de vigência dos contratos é coincidente com a duração do mandato;
11. Os contratos contemplam os estudos previstos no n.º 3 do artigo 115º e no artigo 122º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;

III – CONCLUSÕES

1. A presente proposta visa otimização da utilização das infraestruturas e recursos, ao nível da higiene urbana, com incidência na limpeza das vias e espaços público da freguesia, assim como a melhoria dos serviços prestados à população, fruto da pressão turística;
2. Reconhece-se a aplicação de um critério objetivo para a fundamentação do montante financeiro a atribuir a cada freguesia, resultante de uma análise técnica da realidade, que consta como anexo à presente proposta;
3. A proposta constitui um novo paradigma em relação ao exercício de competências conexas e com vista à prossecução de fins comuns;
4. Reputa-se de particular importância a celebração dos presentes negócios jurídicos;
5. A apreciação cumpriu o prazo fixado pela Presidente da Assembleia Municipal, ao abrigo do disposto no artigo 75.º do Regimento para a emissão de Parecer.
6. Recomenda-se ainda a continuidade no incremento do número e âmbito destes contratos inter-administrativos, sempre que seja de interesse para a cidade e para as populações locais.

IV – RECOMENDAÇÕES

A 1.ª Comissão Permanente de Finanças, Património, Recursos Humanos e Descentralização propõe ao plenário da Assembleia que delibere recomendar à Câmara Municipal que:

1. Proceda à correção dos erros materiais assinalados no quadro anexo, elaborado pelos serviços da Assembleia Municipal;
2. Em futuros contratos inter-administrativos proceda à negociação prévia com as Juntas de Freguesia;
3. Com a “monotorização da cooperação”, prevista na Cláusula Décima dos contratos, se garanta o possível reforço das verbas, tendo em conta a evolução do turismo na cidade de Lisboa;

V – ANEXOS

ANEXO I – Apoio financeiro a atribuir a cada freguesia

ANEXO II – Estudo Técnico Operacional

ANEXO III – Quadro de validação material das propostas

Os Grupos Municipais e os deputados municipais que exercem o seu mandato como independentes reservam a sua opinião para a discussão em sessão plenária da Assembleia Municipal.

Este Parecer foi aprovado por maioria dos Grupos Municipais e os deputados municipais que exercem o seu mandato como independentes, representados ou pertencentes à Comissão, com o voto contra do PCP.

A Presidente da 1.ª Comissão

O Deputado-Relator

(Irene Lopes)

(Manuel Portugal Lage)

ANEXO I – Apoio financeiro a atribuir a cada freguesia

Freguesia	Valor Total	1ª Tranche	2ª Tranche	3ª Tranche	4ª Tranche
Ajuda	120.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €
Alcântara	150.000,00 €	37.500,00 €	37.500,00 €	37.500,00 €	37.500,00 €
Alvalade	166.000,00 €	41.500,00 €	41.500,00 €	41.500,00 €	41.500,00 €
Areeiro	120.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €
Arroios	815.000,00 €	203.750,00 €	203.750,00 €	203.750,00 €	203.750,00 €
Avenidas Novas	355.000,00 €	88.750,00 €	88.750,00 €	88.750,00 €	88.750,00 €
Beato	120.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €
Belém	356.000,00 €	89.000,00 €	89.000,00 €	89.000,00 €	89.000,00 €
Benfica	120.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €
Campo de Ourique	160.000,00 €	40.000,00 €	40.000,00 €	40.000,00 €	40.000,00 €
Campolide	120.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €
Carnide	120.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €
Estrela	310.000,00 €	77.500,00 €	77.500,00 €	77.500,00 €	77.500,00 €
Lumiar	120.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €
Marvila	120.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €
Misericórdia	955.000,00 €	238.750,00 €	238.750,00 €	238.750,00 €	238.750,00 €
Olivais	160.000,00 €	40.000,00 €	40.000,00 €	40.000,00 €	40.000,00 €
Parque das Nações	234.000,00 €	58.500,00 €	58.500,00 €	58.500,00 €	58.500,00 €
Penha de França	140.000,00 €	35.000,00 €	35.000,00 €	35.000,00 €	35.000,00 €
Santa Clara	120.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €
Santa Maria Maior	1.392.000,00 €	348.000,00 €	348.000,00 €	348.000,00 €	348.000,00 €
Santo António	965.000,00 €	241.250,00 €	241.250,00 €	241.250,00 €	241.250,00 €
São Domingos Benfica	130.000,00 €	32.500,00 €	32.500,00 €	32.500,00 €	32.500,00 €
São Vicente	490.000,00 €	122.500,00 €	122.500,00 €	122.500,00 €	122.500,00 €
TOTAL	7.858.000,00 €	1.964.500,00 €	1.964.500,00 €	1.964.500,00 €	1.964.500,00 €