



1.ª Comissão Permanente

Finanças, Património, Recursos Humanos e Descentralização

7.ª Comissão Permanente

Comissão de Cultura, Educação, Juventude e Desporto

8.ª Comissão Permanente

Transportes, Mobilidade e Segurança

PARECER SOBRE A PROPOSTA N.º 389/2019

Aprovar submeter à Assembleia Municipal a transferência, em 2019, para os órgãos do Município de Lisboa, assim como o acordo prévio do Município de Lisboa, enquanto membro da Área Metropolitana de Lisboa, para assunção também em 2019 por parte daquela Área Metropolitana, das competências previstas no Decreto-lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, no domínio da Educação, e no Decreto-lei n.º 58/2019, de 30 de abril, no domínio do Transporte em Vias Navegáveis Interiores

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA

Proc. _____
ENT 2099 AML 2019
DATA 26/06/2019
Juiz ROSA

I – CONSIDERANDOS

I. O XXI Governo Constitucional reconhece que as Autarquias Locais são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade, pretendendo reforçar as competências dos Municípios e entidades intermunicipais, numa lógica de descentralização e de subsidiariedade, tendo consagrado no respetivo Programa do Governo o alargamento da sua participação nos diversos domínios de atuação do Estado;

II. Através da Lei-quadro da transferência de competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais, Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, foram estabelecidos os princípios gerais da transferência de competências para os Municípios, Freguesias e Entidades Intermunicipais;

III. As novas competências, concretizadas através de diplomas de âmbito setorial, irão reforçar e aprofundar a autonomia local, respeitando os princípios da subsidiariedade e da descentralização administrativa como base da reforma do Estado e cumprindo, assim, o Programa do XXI Governo Constitucional;

IV. Entretanto, foi publicado o Decreto-lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que concretiza a transferência de competências no domínio da educação para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, procedendo ao reforço das áreas anteriormente descentralizadas para os municípios, para além de lhes conferir novas competências, e definindo, ainda, as competências das autarquias locais e entidades intermunicipais nas vertentes de planeamento, investimento e gestão dos recursos humanos, financeiros e património a transferir para cada município;

V. Prevê-se a constituição de uma Comissão técnica de desenvolvimento (cf. artigo 65.º) à qual compete, designadamente, definir e propor fórmulas de financiamento para despesas com equipamento, conservação e manutenção de edifícios e de residências escolares bem como o transporte escolar;

VI. Está também prevista a formação de comissões municipais de acompanhamento, que será presidida pelo presidente da Câmara Municipal, contando com elementos do Ministério da Educação e que será extinta após a elaboração e publicação de relatório sobre o balanço anual do desenvolvimento e da evolução das competências transferidas referente ao ano de 2021 (cf. artigo 66.º);

VII. Mantêm-se como competências do departamento governamental da área da educação a definição da rede educativa, em articulação com os municípios, as

entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, bem como a decisão sobre a contratualização ou cedência da criação e gestão de oferta pública da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário a entidades de natureza privada, cooperativa, solidária ou afim;

VIII. O novo quadro de competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais em matéria de educação concretiza um modelo de administração e gestão do sistema educativo que respeita a integridade do serviço público de educação, a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais;

IX. Por sua vez, foi também publicado o Decreto-lei n.º 58/2019, de 30 de abril, que transfere para os órgãos municipais e para os órgãos das comunidades intermunicipais e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto competências nos domínios do serviço público de transporte de passageiros regular e do transporte turístico de passageiros, ambos em vias navegáveis interiores;

X. Este diploma visa alargar as competências dos municípios, das comunidades intermunicipais e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, já previstas no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no que ao Município de Lisboa diz respeito.

XI. Com efeito, é da competência dos municípios, ao abrigo do n.º 3 do artigo 21.º da aludida Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, o transporte turístico de passageiros, bem como o serviço público de transporte de passageiros regular, ambos em vias navegáveis interiores, e sempre que se revele necessário, os municípios e as entidades intermunicipais ficam habilitados, nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, a aprovar a regulamentação sobre os efeitos da atividade de transporte turístico em vias navegáveis interiores;

XII. As competências ora transferidas incluem os serviços públicos de transporte de passageiros regular, ainda que exercidos em áreas sob a jurisdição de qualquer administração ou autoridade marítima e portuária, designadamente quando integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional;

XIII. A transferência das competências relativas ao serviço regular de transporte de passageiros assegurado ao abrigo de uma concessão detida pelo Estado ou por entidade do setor empresarial do Estado depende, nos termos conjugados do disposto nos n.º 2 e 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, e, bem assim, na

alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RJSPTP, de processo negocial específico desencadeado por iniciativa do concedente ou da entidade local territorialmente competente;

XIV. São igualmente transferidas competências em matéria de transportes turísticos locais entre municípios limítrofes ou no âmbito da mesma comunidade intermunicipal ou área metropolitana, excluindo-se o transporte turístico local que abranja mais do que uma comunidade intermunicipal;

XV. Em matéria de recursos humanos e financeiros, estabelece-se no artigo 5.º do aludido Decreto-lei n.º 58/2019, que os trabalhadores que estejam afetos a atribuições e ao exercício de competências transferidas podem vir a exercer funções nos municípios, mediante acordo de cedência de interesse público, e que o financiamento dos custos associados a esta transferência de competências será efetuado através do Fundo para o Serviço Público de Transportes a que se reporta o artigo 12.º do RJSPTP, no âmbito das suas finalidades de apoio ao funcionamento e capacitação das autoridades de transportes;

XVI. Assim, esta nova transferência de competências não coloca em causa a natureza pública das políticas e assegura a universalidade do serviço público, estando o Município de Lisboa em condições de assumir, de forma cabal, as competências previstas nos Decretos-leis setoriais suprarreferidos.

II – ANÁLISE da PROPOSTA

A transferência de competências da Administração direta e indireta do Estado para o poder local democrático, operada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, concretiza e desenvolve os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública, plasmados no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa.

O exercício de competências pelas autarquias locais no domínio da educação é uma realidade com mais de três décadas e um dos fatores decisivos na melhoria da escola pública, nomeadamente na promoção do sucesso escolar e na subida constante da taxa de escolarização. As autarquias locais foram essenciais na expansão da rede nacional da educação pré-escolar, na construção de centros escolares dotados das valências necessárias ao desenvolvimento qualitativo dos projetos educativos, na organização dos transportes escolares e na implementação da escola a tempo inteiro, respostas que

concorrem decididamente para o cumprimento da garantia constitucional do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.

Mantêm-se como competências do Governo a definição da rede educativa, em articulação com os municípios, as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, bem como a decisão sobre a contratualização ou cedência da criação e gestão de oferta pública da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário a entidades de natureza privada, cooperativa, solidária ou afim.

O Decreto-Lei n.º 21/2019 procede ao reforço das áreas que anteriormente foram descentralizadas para os municípios conferindo-lhes, também, novas competências e organizando num único diploma legal as competências das autarquias locais e entidades intermunicipais.

As competências das autarquias locais no domínio do investimento, equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares são alargadas a todo o ensino básico e ao ensino secundário, com exceção das escolas cuja oferta de educação e formação abranja, pela sua especificidade, uma área territorial supramunicipal.

No âmbito das competências de gestão, realçam-se as novas competências de organização e gestão dos procedimentos de atribuição de apoios de aplicação universal e de aplicação diferenciada, sendo o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar estabelecido em diploma próprio, ficando, no entanto, excluído o programa de distribuição gratuita e reutilização de manuais escolares, cuja competência se mantém sob alçada do Governo.

Também o fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário e a gestão, funcionamento, conservação, manutenção e equipamento das residências escolares que integram a rede oficial de residências para estudantes passam a ser geridos pelo Município.

A competência para o recrutamento, seleção e gestão do pessoal não docente, de todos os níveis e ciclos de ensino, passa, igualmente, para a Câmara Municipal. Para o efeito, prevê-se a transferência do pessoal não docente com vínculo ao Ministério da Educação, estabelecendo-se mecanismos que visam a salvaguarda da situação jurídico-funcional do pessoal abrangido.

Com o objetivo de garantir a coordenação entre os diferentes níveis de administração é criada, em cada concelho, uma comissão restrita que acompanhará o desenvolvimento e evolução das competências transferidas.

Quanto à titularidade, são transferidos para o Município os equipamentos educativos que integram a rede pública do Ministério da Educação e a rede oficial de residências para estudantes, excluindo os equipamentos educativos que integram o património próprio da Parque Escolar, E. P. E., assim como as escolas profissionais agrícolas e de desenvolvimento rural e as escolas profissionais agrícolas que integram a rede pública do Estado.

Transitoriamente, as responsabilidades de construção, requalificação e modernização de edifícios escolares relativas a edifícios e equipamentos escolares continuam a ser exercidas pelo Ministério da Educação até que seja assegurado o financiamento dessas operações de investimento.

Adicionalmente, até à entrada em vigor da portaria que prevê o financiamento das competências de conservação e manutenção de escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, bem como das residências escolares, é transferida anualmente para cada município, a verba de vinte mil euros, por cada estabelecimento ou residência.

Por fim, até à entrada em vigor da referida portaria, a aquisição de equipamento básico, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos, utilizados para a realização das atividades educativas, bem como a conservação, manutenção e equipamento das residências escolares é competência do Governo.

Quanto ao quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores, o Decreto-lei nº 58/2019 vem alargar as competências dos municípios, das comunidades intermunicipais e da Área Metropolitana de Lisboa.

Assim, são transferidos os serviços públicos de transporte de passageiros regular, ainda que exercidos em áreas sob a jurisdição de qualquer administração ou autoridade marítima e portuária, designadamente quando tais serviços se encontrem integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional, bem

como os transportes turísticos locais entre municípios limítrofes ou no âmbito da mesma comunidade intermunicipal ou área metropolitana, excluindo-se o transporte turístico local que abrange mais do que uma comunidade intermunicipal.

No entanto, nos casos em que o serviço público regular de transporte de passageiros seja assegurado ao abrigo de uma concessão detida pelo Estado ou por entidade do setor empresarial do Estado, a transferência é objeto de processo negocial específico desencadeado por iniciativa do concedente ou da entidade local territorialmente competente.

De salientar que a transferência das competências é efetuada sem prejuízo das competências próprias das entidades reguladoras e fiscalizadoras de âmbito nacional.

Quanto aos recursos humanos, podem vir a exercer funções nos municípios, mediante acordo de cedência de interesse público, os trabalhadores que estejam afetos a atribuições e ao exercício de competências que sejam transferidas para os municípios.

Relativamente aos recursos financeiros, o Fundo para o Serviço Público de Transportes financia os custos associados à transferência de competências, no âmbito das suas finalidades de apoio ao funcionamento e capacitação das autoridades de transportes.

III – CONCLUSÕES

Conforme esta Assembleia Municipal já manifestou em diversos momentos e através de várias deliberações constatamos que a gestão de proximidade trouxe melhor serviço às populações e resposta mais rápida e eficaz aos problemas do dia-a-dia.

Lisboa será, depois deste processo de descentralização, um Município mais bem preparado para enfrentar e resolver os problemas diários dos lisboetas, assim como continuará a ser uma cidade referência em matéria de descentralização e aproximação democrática.

O efetivo exercício de novas competências, tem gerado, naturalmente, uma intenção, que é aliás permanente, de procura de melhores e mais eficazes soluções em termos da prestação do serviço público aos cidadãos. Se assim não fosse, ter-se-ia tratado de uma mera mudança da entidade executante, o que, em Lisboa, manifestamente não foi a intenção, nem o espírito, dos vários momentos e processos de descentralização,

desde a Reforma Administrativa de Lisboa ou dos contratos interadministrativos de delegação de competências.

Portanto, neste espírito, é natural que o Município de Lisboa veja com bons olhos este novo processo de descentralização, que vem ao encontro da vontade do Município.

Por fim, de salientar que esta Assembleia Municipal já aprovou por maioria a transferência de competências para o Município e para as entidades intermunicipais, nos termos da Lei-quadro e de vários Decretos-leis de âmbito setorial.

IV – RECOMENDAÇÕES

A apreciação da Proposta n.º 389/2019 suscita a remessa à Câmara das seguintes recomendações:

1. À semelhança de processos anteriores, que remeta à Assembleia Municipal de Lisboa, sempre, toda a informação relevante sobre a evolução deste processo, mesmo quando a deliberação desta não seja necessária;
2. No processo negocial de transferência dos equipamentos escolares, que acautele o reforço financeiro necessário para a realização dos investimentos prioritários a efetuar;
3. No seguimento daquela que já vem sendo a política municipal, e sempre que o superior interesse das populações assim o requeira, bem como, nos casos em que se preveja uma melhoria na qualidade da prestação do serviço público, promova a celebração de Contratos de Delegação de Competências nas Juntas de Freguesia.

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 a abstenção do PAN e o voto contra do PCP.

Assembleia Municipal de Lisboa, 26 de junho de 2019

A Presidente da 1.ª Comissão

O Deputado-Relator

(Irene Lopes)

(João Valente Pires)

A Presidente da 7.ª Comissão

O Presidente da 8.ª Comissão

(Simonetta Luz Afonso)

(António Proa)