

Assunto: Transferência de competências da Administração Central para as Autarquias Locais - Decretos-Lei nºs 58-2019, de 30 de abril, e 72-2019, de 28 de maio.

Proposta Nº 566-2019 [GP]

Pelouro: 0. ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS

Serviço Emissor:

Processo Nº _____ *Preenchimento manual*

Considerando a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Considerando que a referida lei produz efeitos após a aprovação e publicação dos respetivos diplomas legais de âmbito setorial, acordados com a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Considerando que, para além dos Decretos-Lei vertidos nas Propostas nº 39-2019, nº 262-2019 e nº 464-2019, deliberadas em Reunião de Câmara de, respetivamente, 23 de janeiro, 20 de março e 20 de maio de 2019, foram adicionalmente aprovados e publicados os seguintes diplomas legais de âmbito setorial:

- Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte de passageiros em vias navegáveis interiores;
- Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária.

Considerando que para cada um dos diplomas referidos *supra* opera a condição, relativamente à pronúncia, para o ano de 2019, dos municípios que não pretendam exercer as competências previstas nos mesmos, pela qual aquelas autarquias devem comunicar essa eventual decisão negativa à Direção-Geral das Autarquias Locais, no prazo legal e após prévia pronúncia dos seus órgãos deliberativos;

Considerando que, com os serviços municipais competentes e com atribuições em cada uma das áreas temáticas de referência naqueles diplomas, o Executivo procedeu à análise que se sintetiza *infra*:

1. O Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, no seu artigo 1.º, preconiza, para os órgãos municipais, ao abrigo do n.º 3 do artigo 21.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e para os órgãos das comunidades intermunicipais e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, na qualidade de autoridades de transporte previstas nos artigos 6.º a 8.º Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes ('RJSPTP', aprovado em anexo à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho), a transferência de

competências ao nível do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores

No mesmo preceito, preconiza-se ainda, ao abrigo do n.º 3 do artigo 21.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, a transferência para os órgãos municipais das competências no domínio do transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores.

Esclarece-se que, de acordo com a alínea c) do artigo 3.º deve entender-se por via navegável interior *“uma massa de água que não faz parte do mar e seja interior e navegável, natural ou artificial, ou um sistema de massas de água interligadas, utilizadas para o transporte, tais como lagos, albufeiras, rios, estuários, canais ou qualquer combinação destes”*. A relevância do diploma para o município da Almada é assim evidente, por se tratar de um concelho na margem do rio Tejo.

De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) e b) do Decreto-Lei em apreço, as competências transferidas compreendem: (i) *“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 e (ii) “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.”*

a. Competências relativas aos serviços públicos regulares de transporte de passageiros

A relevância do diploma no que concerne ao serviço público regular de transporte de passageiros, prende-se com o alargamento das competências dos municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais enquanto “autoridades de transportes”, que já lhes haviam sido reconhecidas pelo RJSPTP, às áreas de jurisdição da Docapesca – Portos e Lotas, S.A., que haviam ficado excluídas da transferência operada por esse diploma.

Noutro plano, esclarece ainda o referido artigo no seu n.º 2 que, nos casos em que o serviço público regular de transporte de passageiros se encontre assegurado por uma *concessão detida pelo Estado ou por entidade do setor empresarial do Estado*, a transferência em causa terá de ser negociada casuisticamente por iniciativa do concedente ou da entidade local territorialmente competente.

Alvo de negociação, em qualquer caso, será também a transferência das infraestruturas que se encontrem maioritariamente afetadas aos serviços de transporte abrangidos pelo diploma, como esclarece o n.º 3 do artigo 2.º. É ainda de ressaltar que a presente transferência de competências ocorre sem prejuízo das competências detidas pelas entidades reguladoras e fiscalizadoras de âmbito nacional (artigo 2.º, n.º 4).

b. Competências relativas aos transportes turísticos

No que concerne às competências no domínio *do transporte turístico de passageiros*, esclarece o n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 58/2019 que as mesmas *“podem ser exercidas em termos partilhados com municípios limítrofes ou da mesma comunidade intermunicipal ou área metropolitana ou delegadas noutras entidades do setor público através de contratos interadministrativos.”*

Ainda especificamente no que concerne ao *transporte turístico de passageiros*, o artigo 7.º, n.º 1 estabelece que compete à assembleia municipal aprovar a regulamentação sobre os efeitos dessa atividade na área geográfica sob jurisdição do respetivo município, em especial quanto à localização dos espaços destinados à tomada e largada de passageiros (cfr. artigo 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º

58/2019), sendo certo que tal competência pertence ao conselho metropolitano/conselho intermunicipal se, por qualquer meio previsto no presente diploma, os municípios transferirem essas competências para o plano intermunicipal.

Importa notar que o n.º 4 do artigo em análise atribui competências de fiscalização da atividade de transporte turístico de passageiros ao presidente da câmara municipal. Esta competência é atribuída com faculdade de delegação e não prejudica as competências de outras entidades como referido *supra*.

Por fim, o artigo 8.º, n.º 1 estabelece que a transferência de competências para as comunidades intermunicipais depende do acordo prévio de todos os municípios que as integrem.

Sem prejuízo do exposto, importa refletir sobre o real alcance da transferência de competências operada pelo diploma e sobre o seu impacto concreto imediato na esfera jurídica do município. Isto porque o diploma acaba por ser pouco explícito quando à identificação das competências que concretamente são transferidas, não sendo imediatamente apreensível o que é que “cabe” na fórmula geral que comete aos municípios “*as competências no domínio do transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores*”.

Aquilo que o diploma expressamente refere como incluído no pacote de competências transferidas é apenas a *i) a regulamentação sobre os efeitos dessa atividade na área geográfica sob jurisdição do respetivo município, em especial quanto à localização dos espaços destinados à tomada e largada de passageiros*, cometido à assembleia municipal (cfr. art.7.º, n.º 1), bem como a competência de “*fiscalização do transporte turístico*”, cometida ao presidente da câmara.

Quanto à primeira competência referida, começa desde logo por não ser claro o âmbito territorial e material das competências em causa.

No plano territorial não é totalmente certo que as áreas sobre as quais pode incidir a regulamentação em causa são todas as que se incluem na circunscrição territorial do município, ou se são apenas as áreas do domínio público ou privado municipal, como parece resultar da utilização da expressão “*sob jurisdição do município*”, o que deixaria de fora as áreas dominiais sob jurisdição das autoridades portuárias, como a APL e a Docapesca, que serão as mais importantes para este efeito.

No plano material, a expressão “*regulamentação sobre os efeitos da atividade de transporte turístico de passageiros no município*” é também equívoca, ficando por esclarecer se o intuito do legislador é apenas o de atribuir ao município o poder de limitar geograficamente a localização de ancoradouros e cais de embarque, ou se se trata de uma verdadeira competência licenciadora da atividade das empresas marítimo-turísticas, a somar aos licenciamentos e autorizações a que estas empresas já estão sujeitas por força do Decreto-Lei n.º 108/2009 (Regime da Atividade das Empresas de Animação Turística e dos Operadores Marítimo-Turísticos) e do Decreto-Lei n.º 149/2014 (Regulamento das Embarcações Utilizadas na Atividade Marítimo-Turística).

Em segundo lugar, o diploma também não é suficientemente densificado no que toca à competência fiscalizadora atribuída ao presidente da câmara, não se percebendo se essa competência diz respeito ao cumprimento da regulamentação camarária emitida ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1 do diploma, ou se se estende à verificação do cumprimento da generalidade das normas relativas à atividade em causa.

Assim, em face desta indefinição, torna-se difícil efetuar uma avaliação do acréscimo de responsabilidades que a câmara assume com a entrada em vigor do diploma e, bem assim, se as mesmas envolvem a necessidade de alocação de recursos financeiros ou se, pelo contrário, constituem uma nova fonte de receitas associadas a novas atividades licenciadoras.

O artigo 12.º, n.º 2 do diploma legislativo analisado permite recusar as competências em questão para o ano de 2019 mediante prévia comunicação à DGAL no prazo de 60 dias corridos após a sua entrada em vigor (i.e. até dia 29 de junho).

Analisados os mecanismos de transferência de competências previstos no diploma e a realidade concreta do Município de Almada quanto a sistemas de transporte de passageiros, decide-se pela sua recusa para 2019, sobretudo por força da falta de clareza do impacto da transferência de competências no domínio dos *transportes turísticos* nas responsabilidades administrativas e financeiras do município.

Com efeito, enquanto não for clarificado o âmbito territorial e material das competências a transferir, no que concerne a transportes turísticos, torna-se muito difícil avaliar o impacto jurídico e financeiro da imputação das mesmas na esfera municipal, o que fundamenta uma recusa da transferência nos termos do artigo 12.º, n.º 2.

2. O Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio vem, ao abrigo do artigo 18.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, concretizar a transferência de competências para os órgãos municipais em **dois** domínios:

- a) *“Gestão das áreas afetas à atividade de náutica de recreio e dos portos ou instalações de apoio à pesca não inseridos na área de jurisdição dos portos comerciais nacionais principais ou secundários”* (cfr. artigo 1.º, n.º 1, alínea a));
- b) *“Gestão das áreas sob jurisdição portuária sem utilização portuária reconhecida ou exclusiva e de áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária.”* (cfr. artigo 1.º, n.º 1, alínea b)).

Relativamente à alínea b), importará atentar como as áreas em questão são definidas de acordo com o artigo 2.º para uma adequada compreensão do que está em causa. Nos casos de ambas as alíneas, a transferência ocorre para o município territorialmente competente (cfr. artigo 3.º, n.º 1), mediante um protocolo a celebrar entre a autoridade portuária e a CÂMARA MUNICIPAL DE ALMADA nos termos do artigo 10.º (cfr. artigo 1.º, n.º 2) e será efetivada com a assinatura do mesmo (cfr. artigo 3.º, n.º 3). Porém, importa notar que esta transferência de competências conhece algumas outras delimitações, nomeadamente:

- As competências relativas ao planeamento e ao ordenamento dos recursos hídricos, bem como à gestão da água, incluindo a supervisão da sua qualidade, são mantidas pelos organismos competentes nos termos da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro na sua redação atual (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 72/2019);
- As competências da DOCAPESCA – PORTOS E LOTAS, S.A. relativas à prestação de serviços de primeira venda do pescado nas lotas do continente e atividades conexas não são afetadas. Adicionalmente, este Decreto-Lei não *“habilita a transferência para os municípios das infraestruturas e demais bens destinados a essas atividades e das áreas do domínio público e do domínio privado do Estado em que tais infraestruturas se*

encontram implantadas ou em que tais atividades são desenvolvidas.” (cfr. artigo 1.º, n.º 3);

- A transferência de competências em apreço inclui os bens imóveis e móveis afetos às áreas referidas no artigo 1.º e ainda as “*áreas do domínio público marítimo, bem como as zonas terrestres e marítimas necessárias à exploração portuária e à execução e conservação de obras em terra e no mar.*” (cfr. artigo 3.º, n.º 1 e 2);
- As entidades que sejam atualmente competentes em matéria de realização de ações de estabilização e contenção dos fenómenos de erosão costeira mantêm essas competências (cfr. artigo 11.º);
- Nos procedimentos pré-contratuais iniciados e nas obras em curso, até à receção provisória da obra, manter-se-á a autoridade portuária que contratou como dono da obra (cfr. artigo 12.º);
- Os órgãos municipais passam a ser competentes nos procedimentos para a atribuição de autorizações, licenciamentos e concessões relativos às áreas cuja gestão é transferida para o município e que estejam pendentes aquando da celebração do protocolo previsto no artigo 10.º (cfr. artigo 14.º);
- Concretamente para as áreas referidas na alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º, a transferência de competências poderá abranger, total ou parcialmente, os poderes inerentes à titularidade dominial (i.e. poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição), nos termos do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual, algo que será definido no protocolo a celebrar nos termos do artigo 10.º (cfr. artigo 9.º).

a. Competências a transferir

É clarificado pelo n.º 1 do artigo 4.º que, neste âmbito, será da competência dos municípios prosseguirem competências relativas ao regular funcionamento das infraestruturas portuárias, tendo em vista, sob variados prismas, a sua exploração económica, conservação e desenvolvimento, bem como atividades complementares, subsidiárias ou acessórias.

Por seu turno, do n.º 2 deste mesmo artigo, consta um extenso e taxativo rol de competências que passam a ser dos órgãos municipais das quais se destacam as seguintes:

- Administração e fiscalização dos bens e das áreas do domínio público que lhes estejam afetos (cfr. artigo 4.º, n.º 2, alínea a));
- Atribuição de títulos de uso privativo e definição da utilidade pública relativamente a bens de domínio público que lhes estejam afetos (cfr. artigo 4.º, n.º 2, alínea b));
- Licenciamento de atividades de exercício condicionado e concessão de serviços públicos (cfr. artigo 4.º, n.º 2, alínea c));
- Fixação das taxas a cobrar pela utilização das infraestruturas portuárias, dos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais (cfr. artigo 4.º, n.º 2, alínea d));
- Liquidação e cobrança, voluntária ou coercivamente, das taxas que lhes sejam devidas nos termos da lei, bem como dos rendimentos provenientes da sua atividade, sendo estes créditos equiparados a créditos do Estado (cfr. artigo 4.º, n.º 2, alínea e));
- Cessão a entidades públicas, a título precário, bens do domínio público e do privado que lhes estejam afetos, mediante pagamento de contrapartida financeira (cfr. artigo 4.º, n.º 2, alínea j));

No exercício das competências transferidas, os órgãos municipais podem (i) solicitar o auxílio das autoridades administrativas e policiais (cfr. artigo 4.º, n.º 3, alínea a)) e (ii) identificar pessoas ou entidades – podendo denunciar as mesmas às autoridades competentes - que atuem em violação das disposições legais e regulamentares de proteção marítimo-portuária, ou de património do Estado afeto à sua exploração ((cfr. artigo 4.º, n.º 3, alínea b)).

O legislador entendeu, também, elencar no n.º 4 do artigo 4.º determinados deveres que, no exercício das competências transferidas, caberão aos órgãos municipais cumprir, remetendo, porém, para uma maior concretização dos mesmos no protocolo a celebrar nos termos do artigo 10.º. De entre estes deveres destacam-se os seguintes:

- Construção, aquisição, conservação e fiscalização das obras marítimas e terrestres, bem como do equipamento flutuante e terrestre dos portos e marinas (cfr. artigo 4.º, n.º 4, alínea a));
- Elaboração dos regulamentos necessários à exploração dos portos e marinas (cfr. artigo 4.º, n.º 4, alínea b)). A respeito, note-se que, enquanto não forem aprovados novos regulamentos, manter-se-ão em vigor aqueles que sejam aplicáveis às infraestruturas portuárias (cfr. artigo 13.º);
- Aplicação das sanções previstas na lei, sem prejuízo da competência atribuída a outras entidades (cfr. artigo 4.º, n.º 4, alínea d));
- Concessão da exploração de instalações portuárias, de serviços, ou de atividades conexas, bem como de áreas destinadas a instalações industriais e comerciais correlacionadas com tais atividades (cfr. artigo 4.º, n.º 4, alínea f));
- Cobrança e arrecadamento das receitas provenientes da exploração dos portos e das marinas e todas as outras que legalmente lhe pertençam (cfr. artigo 4.º, n.º 4, alínea h)).

Cumpra ainda realçar que, como regra geral e sem prejuízo do regime jurídico das autarquias locais aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as presentes competências deverão ser exercidas pela câmara municipal (cfr. artigo 4.º, n.º 5). Esta regra geral conhece duas exceções: (i) competências previstas na alínea d) do n.º 1 e alíneas b) e c) do n.º 4 são exercidas pela assembleia municipal sob proposta da câmara municipal (cfr. artigo 4.º, n.º 5, alínea a)) e (ii) a competência prevista na alínea d) do n.º 4 é exercida pelo presidente da câmara municipal (cfr. artigo 4.º, n.º 5, alínea b)).

O artigo 5.º deixa claro que estamos perante uma transferência de bens e direitos de natureza universal com as devidas exceções referidas anteriormente, em especial as referentes às infraestruturas, bens e direitos onde se desenvolvam atividades prosseguidas pela DOCAPESCA (cfr. artigo 5.º, n.º 1 e 3). O protocolo previsto a celebrar nos termos do artigo 10.º deverá identificar os bens e direitos a transferir para os órgãos municipais, em especial, imóveis, infraestruturas, veículos, embarcações e equipamentos e o mesmo servirá como título bastante para comprovação da transferência de titularidade dos bens e direitos (cfr. artigo 5.º, n.º 2 e 4).

Já o artigo 6.º determina que ficam afetos aos municípios os bens do domínio público e privado do Estado na área de jurisdição portuária objeto de transferência. Neste âmbito também o protocolo a estabelecer nos termos do artigo 10.º terá um papel fundamental ao identificar os bens imóveis que passam a ser propriedade dos municípios, bem como a constituir-se como título bastante para utilização de bens do domínio público pelos municípios (cfr. artigo 6.º).

No prazo de 60 dias a contar da assinatura do já referido protocolo, os órgãos municipais poderão celebrar, nos termos do artigo 241.º da Lei Geral do Trabalho, um acordo de cedência de interesse público para que os trabalhadores afetos ao exercício das competências a transferir venham a desempenhar essas funções nos municípios (cfr. artigo 7.º).

b. Procedimento de transferência

O protocolo a celebrar nos termos do artigo 10.º assume uma importância nevrálgica na concretização da transferência de competências preconizada pelo Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio.

Previamente à assinatura do protocolo é elaborado, por uma comissão, um relatório do qual deverá constar *“a identificação das áreas cuja gestão é objeto de transferência, da universalidade de bens e direitos cuja gestão é transferida para cada município (...), bem como os trabalhadores a transferir.”* (cfr. artigo 10.º, n.º 1). Os bens móveis e imóveis serão alvo de inventariação no relatório, sendo indicado o estado de conservação dos mesmos e demais informações relevantes (cfr. artigo 10.º, n.º 6). Neste protocolo será também estabelecida a responsabilidade em matéria de proteção portuária e de realização de dragagens (cfr. artigo 8.º).

Esta comissão é composta, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º, por 5 elementos, 3 designados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais e do mar (o qual coordena nos termos e para os efeitos do n.º 3) e os outros 2 designados pela CÂMARA MUNICIPAL DE ALMADA e pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (‘ANMP’), respetivamente. A comissão é, ainda, coadjuvada pelas autoridades portuárias respetivas e deverá ser constituída até 60 dias após o pedido do município.

Após constituída, a comissão deverá reunir no prazo de 15 dias e terá até 120 dias para elaborar o referido relatório para remeter ao município contendo a proposta de transferência e a minuta do protocolo (cfr. artigo 10.º, n.º 4 e 5). O município disporá de 120 dias para deliberar aceitar, total ou parcialmente, as propostas remetendo aos membros designados do Governo já referidos a deliberação autorizadora no prazo de 15 dias, bem como os demais documentos para homologação (cfr. artigo 10.º, n.º 7 e 8). Os membros do Governo responsáveis pela área das finanças, das autarquias locais e do mar proferem despacho de homologação no prazo de 120 dias tendo de fundamentar a discordância no todo ou em parte (cfr. artigo 10.º, n.º 9). Após o referido despacho, o protocolo é celebrado no prazo de 30 dias de acordo com o artigo 10.º, n.º 10.

No n.º 11 do artigo 10.º é assegurado que, quando a transferência da gestão careça de ser acompanhada de recursos financeiros, os termos da comparticipação financeira são acordados antes da assinatura do protocolo. Se do Orçamento de Estado em vigor não existir dotação suficiente para a referida despesa, é assegurada a inscrição de verba para a mesma no Orçamento de Estado do ano seguinte (cfr. artigo 10.º, n.º 12).

Ora, determina o n.º 2 do artigo 15.º que os municípios que não pretendam a transferência das competências previstas no presente diploma legal para o ano de 2019 deverão comunicar esse facto à DGAL até 60 dias após a sua entrada em vigor (i.e. até dia 27 de julho).

Analisando todo o diploma, bem como tendo presente a realidade concreta da CÂMARA MUNICIPAL DE ALMADA, parece resultar que a presente transferência de competências acarreta vários encargos para a mesma. Também resulta do Decreto-Lei n.º 72/2019 que existirão certos incrementos de receita, nomeadamente por via de novas taxas e receitas que surgirão e que a transferência de competências será acompanhada de recursos financeiros negociados previamente. Adicionalmente, conforme é possível constatar da análise feita ao artigo 10.º, o procedimento para a transferência



de competências antecipa-se como longo, podendo estender-se por mais de 1 ano se forem observados os prazos máximos previstos.

Não obstante, face aos factos acima descritos, admite-se como prudente que a CÂMARA MUNICIPAL DE ALMADA recuse, para 2019, as competências transferidas pelo Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio, porquanto será necessário um trabalho de preparação prévio que não é possível realizar enquanto correm os prazos do procedimento previsto no artigo 10.º.

De facto, as posições que a CÂMARA MUNICIPAL DE ALMADA terá de assumir durante o referido procedimento pressupõem que já exista uma posição esclarecida e estruturada quanto ao enquadramento a conceder à transferência de competências aqui em causa. Este processo decisório, que pressupõe uma fase de ponderação interna e uma fase negocial complexa, é algo que apenas se afigura como possível de desenvolver de forma adequada para a transferência de competências para 2020.

Em virtude do exposto supra, propõe-se que a Câmara Municipal, nos termos do disposto no artigo 33º, n.º 1, alínea ccc) do RJAL, do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, e do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio, delibere:

- I - **Rejeitar** as competências a descentralizar para os órgãos municipais pelos motivos aduzidos nos pontos 1 e 2, nos termos e para efeitos da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto;
- II - Sob condição de aprovação do ponto anterior, submeter a presente proposta à aprovação da Assembleia Municipal.