



1ª.COMISSÃO PERMANENTE DE FINANÇAS, PATRIMÓNIO E
RECURSOS HUMANOS

e

3ª. COMISSÃO PERMANENTE DE ORDENAMENTO DO
TERRITÓRIO, URBANISMO, REABILITAÇÃO URBANA,
HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Reunião do dia 6 de Julho/15

Parecer Conjunto da Proposta nº.398/2015 – "*Apreciar a alteração ao Plano de Atividades e Orçamento 2015 - Aditamento da Gebalis - Gestão do Arrendamento Social em Bairros Municipais de Lisboa, E.M., S.A., e aprovar o Contrato-programa 2015-2017*"

Aprovado por Unanimidade.

Relatora - Deputada Patrocínia Vale César

Presidentes - Deputada Maria Irene Lopes

Deputado Victor Gonçalves



JP

**COMISSÃO PERMANENTE DE FINANÇAS, PATRIMÓNIO E RECURSOS HUMANOS
E
COMISSÃO PERMANENTE DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, URBANISMO,
REABILITAÇÃO URBANA, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Proposta de Parecer

Relativo à Proposta n.º 398/CM/2015 - "Apreciar a alteração ao Plano de Atividades e Orçamento 2015 - Aditamento da Gebalis - Gestão do Arrendamento Social em Bairros Municipais de Lisboa, E.M., S.A., e aprovar o Contrato-programa 2015-2017"

Na sequência da entrada na Assembleia Municipal de Lisboa, da Proposta n.º 398/2015, aprovada por maioria, na reunião extraordinária da Câmara Municipal de Lisboa, realizada no dia 24 de junho de 2015, e da sua remessa à Comissão Permanente competente em função da matéria, pela Senhora Presidente da Assembleia Municipal, vem a Comissão Permanente de Finanças, Património e Recursos Humanos, emitir o seu parecer.

NOTA INTRODUTÓRIA

A Proposta n.º 398/CM/2015, subscrita pelo Senhor Vereador das Finanças, Recursos Humanos e Turismo, João Paulo Saraiva, e pela Senhora Vereadora da Habitação e Desenvolvimento Local, Paula Marques, foi aprovada pelo órgão executivo do Município de Lisboa, como supramencionado, e agora, submetida à Assembleia Municipal, que em sede de Comissão previamente emite parecer, de acordo com o preceituado no artigo 76.º do Regimento da Assembleia Municipal de Lisboa para o mandato 2013-2017¹, doravante apenas referido como Regimento.

A Proposta em apreço, submete ao órgão deliberativo do Município de Lisboa, a minuta do contrato-programa a celebrar entre o Município e a GEBALIS – Gestão do Arrendamento Social em Bairros Municipais de Lisboa, E.M., S.A., para vigorar no período de 2015 a 2017, no qual se inscreve um subsídio à exploração, com o valor global, não sujeito a IVA, de € 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de euros), o qual poderá, nos termos da minuta, ser revisto em baixa, constituindo-se essa submissão no constante do ponto n.º 3 da proposta do executivo camarário. Para além da submissão daquela minuta, a Câmara Municipal submete à Assembleia Municipal, ainda, a assunção de compromisso plurianual, em resultado do conteúdo da minuta daquele contrato-programa, com a repartição dos encargos pelos anos de 2015, num montante até € 3.990.000,00 (três milhões, novecentos e noventa mil euros), de 2016, num montante até € 10.460.000,00 (dez milhões, quatrocentos e sessenta mil euros) e de 2017, num montante de até € 10.550.000,00 (dez milhões, quinhentos e cinquenta mil euros), respetivamente, a transferir de acordo com os termos previstos na minuta do contrato-programa, consistindo tal assunção de compromisso plurianual nos pontos 4 e subpontos 4.1, 4.2 e 4.3 da suprarreferida proposta.

¹ Aprovado pela Deliberação n.º 58/AML/2014, de 18 de março, e publicado no 1.º Suplemento ao *Boletim Municipal* n.º 1048, de 20 de março de 2014.

A GEBALIS, enquanto pessoa coletiva de direito privado, é dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial que, sendo uma empresa local de desenvolvimento local, integrada no setor empresarial local, rege-se para além dos respetivos estatutos, pelo Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL)², e subsidiariamente, pelo Regime do Setor Empresarial do Estado³, sem prejuízo das normas imperativas que naquele se encontram previstas, e pela lei comercial.

Procedeu-se ao levantamento para o triénio entre 2015-2017 das intervenções prioritárias de beneficiação, conservação e manutenção para reposição e melhoria das condições de segurança, salubridade, higiene e conforto do edificado sob a gestão da GEBALIS, tendo sido diagnosticada a necessidade de atuação num conjunto de 23 ações (conforme Anexo A do contrato-programa) com um valor global, para o período, estimado em 25 milhões de euros.

O Município de Lisboa pretende encarregar a GEBALIS de executar os respetivos projetos e obras de reabilitação de edifícios e frações devolutas, importando estabelecer os procedimentos e demais condições que garantam a sua boa execução, devendo as mesmas ser realizadas em imóveis propriedade do Município de Lisboa, prédios e frações, bem como em partes comuns de prédios na permissão associada ao Município de Lisboa.

As ações de reabilitação serão levadas a cabo em diversos bairros municipais, designadamente 2 de Maio, Alfinetes (Lotes D1 a D5), Alfredo Bensaúde, Alta de Lisboa, Ameixoeira (Zonas 1B/4), Armador (Lotes 772 a 781), Bom Pastor, Eduardo Bairrada, Freitas Gazul, Graça/Sapadores, Horta Nova (2ª fase de reabilitação), Flamengo (Malha H – 2ª fase de reabilitação), Liberdade, Murtas, Quinta do Cabrinha, Quinta dos Barros, Quinta Marques de Abrantes (Lotes 28 a 34), Quinta dos Ourives (Lotes F/G/H), Padre Cruz e Rego (B- Av. Forças Armadas). De salientar, ainda, a intervenção no Condado, em resposta à recomendação aprovada pela Assembleia Municipal de Lisboa, a propósito da petição n.º 6/2015.

O contrato-programa a celebrar inscreve a carteira de projetos específicos a desenvolver, entre 2015 e 2017, por relação com as 23 ações já citadas, bem como o valor de subsídio à exploração necessário à manutenção do equilíbrio das contas da empresa, atento que o esforço associado à execução destas intervenções é muito superior à regular conservação do património assegurado pelos meios de exploração libertos da empresa.

ENQUADRAMENTO LEGAL

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 32.º do RJAEPL, a atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa.

O artigo 50.º do RJAEPL define, no seu n.º 1, que as *“entidades públicas participantes devem celebrar contratos-programa com as respetivas empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional onde se defina a missão e conteúdo das responsabilidades de desenvolvimento local e regional assumidas”*, bem como, no seu n.º 2, que os *“contratos-programa [...] devem especificar o montante dos subsídios à exploração que as empresas locais têm direito de receber como contrapartida das obrigações assumidas, aplicando-se o disposto no n.ºs 2 a 7 do artigo 47.º”*.

Conforme preceituado no artigo 47.º, a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem de prévia celebração

² Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, publicada no *Diário da República*, n.º 169, 1.ª série.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, publicado no *Diário da República*, n.º 191, 1.ª série.

de contrato-programa com as entidades públicas participantes, os quais devem definir *“detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam aferir a realização dos objetivos setoriais”* (cf. n.º 3 da norma atrás mencionada). O n.º 5 do mesmo artigo define que os contratos-programa são *“aprovados pelo órgão deliberativo da entidade pública participante, sob proposta do respetivo órgão executivo”*. Por fim, o n.º 7 daquela norma estabelece que *“independentemente do cumprimento de demais requisitos e formalidades previstas na lei, a celebração dos contratos-programa deve ser comunicada à Inspeção-Geral de Finanças e, quando não esteja sujeita a visto prévio, ao Tribunal de Contas”*.

As regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, aprovadas pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro⁴, estabelecem, na alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º que a *“assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios e parcerias público-privadas, está sujeita a autorização prévia”*, no caso em apreço, da Assembleia Municipal, por envolver *“entidades da administração local”*. De acordo com a alínea b) do artigo 3.º do mesmo diploma, considera-se compromissos plurianuais, aqueles *“que constituem obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico”*.

MINUTA DO CONTRATO-PROGRAMA

Análise

Assim, o Município de Lisboa atribuirá à GEBALIS um subsídio à exploração no valor global de € 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões euros), não sujeito a IVA, nos termos e com a finalidade indicados no ponto n.º 1 da cláusula 1.ª, de acordo com a seguinte previsão de repartição anual de encargos:

Em 2015, um montante até € 3.990.000,00 (três milhões, novecentos e noventa mil euros);

Em 2016, um valor até € 10.460.000,00 (dez milhões, quatrocentos e sessenta mil euros);

Em 2017, um valor de até € 10.550.000,00 (dez milhões, quinhentos e cinquenta mil euros).

Com efeito, a transferência do subsídio à exploração para a GEBALIS, processar-se-á de acordo com os procedimentos constantes do ponto n.º 2 da cláusula 5.ª, designadamente:

- a) A título de adiantamento, até € 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil euros) quando a GEBALIS apresente comprovativo de início de concretização do programa de intervenções;
- b) A título de reembolso de despesa executada e paga certificada pelo fiscal único, devendo os respetivos pedidos serem efetuados numa base trimestral ou sempre que a despesa executada e por si paga ultrapasse o valor € 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil euros).

De acordo com o estabelecido no ponto n.º 2.3 da cláusula 5.ª, a execução é comprovada por documentos da despesa realizada e paga, nomeadamente, faturas e recibos ou documentos de quitação de valor probatório equivalente, que deverão encontrar-se arquivados em dossiers

⁴ Publicada no *Diário da República*, n.º 37, 1.ª série.

DL
?

que ficarão disponíveis na GEBALIS, sendo a instrução do pedido feita conforme Anexo B do contrato-programa.

Todavia, o valor acumulado dos pagamentos realizados ao abrigo dos pontos n.º 2.1 e 2.2 não pode ultrapassar o valor total do subsídio à exploração previsto no contrato-programa, de acordo com o fixado no ponto n.º 2.4 da cláusula 5.ª.

O contrato-programa prevê, ainda, a possibilidade de o valor do subsídio de exploração vir a ser objeto de redução, sem mais formalidades, nas circunstâncias e na proporção fixadas no ponto n.º 3 e 4 da cláusula 5.ª.

A programação financeira (2015-2017) constante do Anexo A e programação de execução das atividades, respeitante às intervenções de reabilitação, conservação e beneficiação obedece à repartição de encargos constante da autorização de assunção de compromissos plurianuais, encontrando-se os valores totais de despesa das intervenções, em cada ano económico, em conformidade com os indicados naquela autorização.

As cláusulas 7.ª e 8.ª estabelecem as obrigações que cabem ao Município de Lisboa e à GEBALIS, respetivamente.

Encontra-se prevista a implementação de um sistema de avaliação periódica, consubstanciada na elaboração de relatórios semestrais de execução, de acordo com o Anexo C do contrato-programa e sujeito a parecer do fiscal único, em cumprimento do consagrado no ponto n.º 1 e 2 da cláusula 8.ª do contrato-programa.

Por fim, o contrato-programa produzirá efeitos a partir da data do visto prévio ou da declaração de conformidade do Tribunal de Contas, de acordo com o ponto n.º 1 da cláusula 10.ª do contrato-programa e vigorará, nos termos do n.º 2 da mesma cláusula, até à confirmação da aceitação pelo Município de Lisboa do relatório e saldos finais.

Objetivos setoriais e indicadores de realização

São considerados no contrato-programa os objetivos setoriais de (i) melhoramento das condições de segurança, salubridade, higiene e conforto do edificado a intervir, com reflexos imediatos na qualidade de vida dos munícipes e o (ii) incremento das condições de qualidade de vida e bem-estar da população, com a requalificação do tecido urbano (cf. ponto n.º 1 da cláusula 4.ª).

Por outro lado, no ponto n.º 2 da cláusula 4.ª são fixados os seguintes indicadores de realização para aferição da eficácia e da eficiência da ação desenvolvida:

I1 = Grau de execução financeira da carteira de ações ou I2 = Grau de execução do cronograma da carteira de ações e I3 = Custo médio de conservação por m² de habitação reabilitada.

Para efeitos de aplicação destes indicados, é estabelecido no ponto n.º 2.2 da referida cláusula que se terá em conta:

I1 – o custo executado (real) *versus* o custo programado da carteira de intervenções para avaliação da execução financeira da carteira das ações prevista, sendo que a comparação da carteira de ações prevista e da executada é realizada anualmente;

I2 – o tempo consumido na execução das ações (real) *versus* o tempo programado, fazendo-se a avaliação dos desvios de cumprimento do cronograma, considerando-se, para efeitos de

avaliação anual do contrato-programa, que quando 50% das ações são muito eficazes, todo o conjunto é muito eficaz; quando 50% das ações são ineficazes todo o conjunto é ineficaz; nas demais combinações dos resultados por ação considera-se o resultado global como eficaz;

I3 – o custo médio por m² da intervenção executada (real) *versus* o custo médio por m² da intervenção programada, sendo que a comparação a realizar é feita por ação e para o conjunto, numa base anual, tomando-se esta última como a que releva para efeitos de avaliação final da eficiência do contrato-programa.

A valorização de cada indicador é dada através de grelha, que integra o ponto n.º 2.3 da cláusula 4.ª, designadamente:

	Indicadores	Muito eficaz / Muito eficiente	Eficaz / Eficiente	Ineficaz / Ineficiente
Eficácia	I1= Grau de execução financeira da carteira de ações	>80%	≥40 a ≤ 80%	<40%
	I2 – Grau de execução do cronograma das ações	≤ 1 mês	≤ 3 meses	≥ 6 meses
Eficiência	I3 = Custo médio de conservação por m2 de habitação reabilitada	≤90%	>90 a ≤100%	>100%

Parecer do fiscal único

De acordo com o disposto na alínea c) do n.º 6 do artigo 25.º do RJAEPL, sem prejuízo das competências que lhe são atribuídas pela lei comercial, compete, em especial, ao fiscal único *“emitir parecer prévio sobre a celebração dos contratos-programa previstos nos artigos 47.º e 50.º”*.

Em cumprimento do disposto na lei, o fiscal único – Grant Thornton & Associados – SROC, Lda., emitiu em 9 de junho de 2015, o seu parecer prévio sobre a celebração do contrato-programa, indicando que *“de acordo com a informação disponibilizada pelo Conselho de Administração da GEBALIS, a melhor estimativa para a realização das ações de reabilitação [...] é de 25.000.000 euros (vinte cinco milhões euros), para a qual emitimos parecer favorável”*.

CONCLUSÕES

1. A Câmara Municipal de Lisboa é competente para submeter a Proposta n.º 398/2015 à apreciação da Assembleia Municipal;
2. A Assembleia Municipal de Lisboa é competente para deliberar sobre os pontos 3 e 4 da referida proposta;
3. Resulta claro da proposta que, a celebração do contrato-programa e assunção de compromissos plurianuais é necessária para o desiderato pretendido com a ação desenvolvida e a desenvolver pela GEBALIS;

4. A minuta do contrato-programa vai ao encontro das exigências de conteúdo estabelecidas no RJAELPL;
5. A programação financeira (2015-2017), respeitante às intervenções de reabilitação, conservação e beneficiação obedece à repartição de encargos constante da autorização de assunção de compromissos plurianuais;
6. A Comissão regista a colaboração prestada pelos órgãos e serviços autárquicos, na procura da prestação da melhor e mais completa informação de suporte à decisão;
7. A proposta encontra-se em condições de ser debatida e votada em sede da Assembleia Municipal.

Recomendação:

A Câmara Municipal de Lisboa deverá remeter à Assembleia o Relatório de Avaliação Periódica de execução do Contrato – Programa, a produzir nos termos definidos no anexo c) do contrato.

Os Grupos Municipais e Deputados Independentes reservam para o Plenário a expressão do seu sentido de voto.

O presente Parecer foi aprovado por unanimidade.

Assembleia Municipal de Lisboa, 3 de julho de 2015.

A Deputada Relatora

Patrocínia Vale César

A Presidente da 1.ª Comissão

Irene Lopes

O Presidente da 3ª Comissão

Victor Gonçalves