

**1.ª Comissão Permanente - Finanças, Património,  
Recursos Humanos e Descentralização**

**e**

**6.ª Comissão Permanente - Direitos Sociais e Cidadania**

**Relatório da Petição n.º 09/2019**

**“Contributo da Taxa Municipal Turística para a erradicação  
das situações de Sem-Abrigo na cidade de Lisboa”**

**I - Nota Introdutória**

Ao abrigo do artigo 85.º do Regimento da Assembleia Municipal de Lisboa (AML), deu entrada a 17 de maio de 2019, uma petição coletiva subscrita por 1933 cidadãos peticionários, intitulada “Contributo da Taxa Municipal Turística (TMT) para a erradicação das situações de Sem-Abrigo na cidade de Lisboa”.

Face ao teor da petição, o Exmo. Sr. Presidente em exercício da AML, Rui Paulo Figueiredo, entendeu serem a 1.ª e a 6.ª Comissões Permanentes (CPs), em conjunto, como competentes para a análise e respetiva emissão de relatório, em acordo com o artigo 76.º do regimento da AML em vigor, de modo a que estas procedam à audição dos peticionários, bem como encetem as diligências que entendam necessárias à sua prossecução.

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA

Proc. \_\_\_\_\_  
ENT 2503 AML 19  
DATA 25 / 07 / 2019  
Luís Rosa

## II – Enquadramento

Está em apreciação na 1.<sup>a</sup> e 6.<sup>a</sup> CPs a Petição n.º 09/2019.

A Associação Crescer – Associação de Intervenção Comunitária (CRESCER) foi fundada em 2001.

Utiliza na sua actividade uma intervenção de proximidade, que tem por base a filosofia de Redução de Riscos e Minimização de Danos, com grupos excluídos e vulneráveis da cidade de Lisboa, nomeadamente consumidores de substâncias psicoactivas, Pessoas em Situação de Sem Abrigo (PSSAs) e pessoas que procuram asilo, refugiados e migrantes. Deu início em 2002 à implementação de Equipas de Rua, que trabalham com consumidores de substâncias psicoactivas nos principais bairros de consumo da cidade de Lisboa.

Salienta-se que intervém diariamente com PSSAs e entende que a cidade de Lisboa necessita de uma política clara e consistente baseada em evidência prática e científica. O programa “É Uma Casa, Lisboa *Housing First*” (*Housing First*) teve início em 2013, como projecto-piloto, com 7 casas, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Comunitário da Mouraria, abrangendo PSSAs que consumiam substâncias psicoactivas, estando afastadas, por força das circunstâncias, das estruturas de acompanhamento que os sectores público e privado providenciam às pessoas em situações social, física e/ou psicológica mais frágeis.

A face mais visível do programa é o acesso imediato a uma habitação individual, alugada no mercado imobiliário comum e dispersas pela cidade de Lisboa.

Hoje, o público-alvo do projecto são as PSSAs na cidade de Lisboa e que evidenciam os maiores níveis de desorganização, vulnerabilidade e risco (pessoas que viveram em média 15 anos na rua). A maioria destas pessoas já passou por inúmeras respostas que por não estarem adaptadas às suas necessidades comprometeram a sua adesão, fazendo com que retornassem à situação de sem abrigo. Desde 2013, o projecto integrou 52 pessoas (43 homens e 9 mulheres). Actualmente integra 36, 29 homens e 7 mulheres.

Das 52 pessoas que já passaram pelo projeto da CRESCER, 46 não regressaram à situação de sem abrigo, das quais 3 foram institucionalizadas em serviços de saúde da comunidade, 7 faleceram e 36 estão atualmente no projecto, em 32 casas individualizadas. Ou seja, 89% dos inquilinos não regressaram à situação de sem abrigo. Neste momento 3 inquilinos estão a trabalhar com contrato de trabalho, 3 estão integrados no Programa de Emprego Apoiado da RedEmprega, 2 estão a frequentar cursos profissionais e 7 realizam atividades pontuais pagas.

A CRESCER considera assim que os vários programas implementados na cidade têm demonstrado que tal é possível, evitando que estas pessoas permaneçam na rua nessa condição. Portanto, que falta investimento para que o objetivo se concretize.

A presente petição invoca que as PSSAs têm dificuldades cada vez mais significativas no acesso à habitação, sendo evidenciado o papel que o turismo tem na acentuação destas dificuldades, devido à sobrelotação e consequente inflação do mercado imobiliário, por um lado, e considerando que a própria atividade turística beneficiará, naturalmente, de uma cidade coesa e com qualidade de vida em que as situações de sem abrigo sejam erradicadas, por outro lado.

Os peticionários pretendem que a AML avalie a possibilidade de aplicar 10% das receitas geradas pela TMT ou outra, em medidas, programas e/ou projetos que trabalhem com vista à erradicação das situações de sem abrigo na cidade de Lisboa o que permitiria, nos seus cálculos, um acréscimo de € 3.653.921,00 de investimento nestas respostas.

### **III – Considerandos**

#### **A TMT**

O sucesso de Lisboa como destino turístico resulta, também, de investimentos e despesas próprias por parte do Município. Em primeiro lugar, nas últimas décadas, efetuaram-se investimentos e despesas tendentes à requalificação da

cidade e do espaço público, com aumento de zonas verdes, meios de transporte suaves, e consequente aumento da qualidade de vida e bem-estar dos residentes.

Estas medidas tiveram impacto na projeção internacional de Lisboa com consequente aumento do turismo, angariando para a cidade vários prémios internacionais neste sector. Pretendeu-se e pretende-se assim desenvolver um turismo sustentável, minimizando o seu impacto, servindo os munícipes.

Conforme o Relatório da Fundamentação económica e financeira da Taxa Municipal Turística (*vide* Anexo 1), "O sector do turismo é (...) um fator distintivo na competitividade das cidades e um motor de crescimento económico e social, com um indiscutível potencial na criação de empregos e de empresas, na requalificação e criação de infraestruturas e de equipamentos coletivos, assim como na diversificação da oferta de bens e de serviços, desde logo, na área da cultura e do entretenimento, da hotelaria e da restauração.

A pressão turística tem, por outro lado, fortes impactos implicando o aumento da necessidade de intervenção pública para a manutenção de adequados níveis de resposta, designadamente ao nível da segurança, da mobilidade, da limpeza urbana, do espaço público, dos equipamentos e infraestruturas, da oferta turística, cultural e de lazer, bem como a definição de políticas de regulação, e ou de intervenção pública direta, com vista, mormente, à minimização de externalidades negativas, de que são exemplo, a demarcação de regras de atuação para os diversos operadores turísticos ou as intervenções no mercado de habitação.

A despesa pública associada à captação de visitantes, ao reforço dos bens e serviços diretamente relacionados com este mercado e à utilização que o turista faz das infraestruturas, equipamentos e serviços gerais da Cidade promoveram a criação, em 2014, da Taxa Municipal Turística na modalidade de dormida, conforme Deliberação nº 743/CM/2014, com publicação do Regulamento e seus anexos no Diário da República nº 251, 2º suplemento, 2ª série, de 30 de dezembro de 2014, com entrada em vigor a 1 de janeiro de 2016 - (Edital nº 131/2015, de 9 de dezembro).

A crescente exposição ao turismo gera necessidades adicionais de investimento na criação, manutenção, qualificação e diversificação de infraestruturas e equipamentos, promoção e oferta turística e de serviços gerais de Cidade - num esforço que não deve onerar os residentes, mas antes ser coadjuvado por quem beneficia, de modo direto ou proporcional, dos bens e serviços postos à disposição pela atividade municipal - a par com a mitigação de impactos negativos causados pela própria dinâmica turística, de modo mais ou menos direto.

Os recursos necessários ao desenvolvimento do Turismo deverão ser também procurados na própria atividade turística, máxime na contribuição dos próprios turistas, assegurando naturalmente uma base de proporcionalidade, ponderação e equilíbrio, tendo em vista preservar a competitividade relativa de Lisboa no contexto internacional de destinos turísticos.

Do ponto de vista do custeio, há a considerar que a aposta em Lisboa como destino turístico implicou e implicará a assunção de um conjunto de encargos por parte do Município que se podem agregar em dois grandes grupos:

- a) Os diretamente dirigidos ao Turismo e/ou priorizados por relação com o Turismo, em que se integram os incluídos em Planos de Turismo, nomeadamente a promoção turística, os postos de informação e de atendimento turístico, a sinalética turística, a dinamização das microcentralidades com carga turística, o investimento em equipamentos de fundamental vocação turística e sua programação, bem como a animação da cidade, incluindo concertos, espetáculos de rua e multimédia, e os grandes eventos culturais e desportivos.
- b) Os associados ao reforço de bens e serviços públicos urbanos, face ao nível que seria necessário para servir a população residente, como sejam os associados à segurança, por atenção, desde logo, às zonas de maior densidade com forte pendó turístico, à mobilidade, incluindo as ciclovias, ao ambiente e espaço público, com destaque para a limpeza urbana e zonas verdes.

Partindo deste contexto geral, no custeio da taxa foram identificadas um conjunto de atividades que geram valor na área do Turismo, sejam diretas e exclusivas ao

setor e sujeitos passivos respetivos, sejam mitigadas e assim ponderadas pela participação do turista nos benefícios gerados pela atuação pública.”

A Taxa Municipal Turística vigente, aprovado pelo Município, em 2018, conforme Deliberação nº 817/CM/2018 consta no Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa, Seção VI:

**Art. 68.º**

***Taxa Municipal Turística***

*A taxa municipal turística prevista no presente regulamento é devida em contrapartida do singular aproveitamento turístico proporcionado pelo conjunto de atividades e investimentos relacionados direta e indiretamente com a atividade turística, designadamente, através da realização de obras de construção, de manutenção, de reabilitação e de requalificação urbanas e das demais benfeitorias efetuadas em bens do domínio público e privado municipal, em zonas de cariz potencialmente turístico, e do benefício originado pela prestação do serviço público de informação e apoio aos turistas, e ainda pelo serviço público de dinamização cultural e recreativa da cidade (...).*

#### **IV – Audições**

Por consideração à especificidade deste processo e para um melhor esclarecimento, entenderam as 1.ª e 6.ª CPs proceder à audição dos Peticionários, do Vice-Presidente e Vereador das Finanças da CML, João Paulo Saraiva, e do Vereador dos Direitos Sociais da CML, Manuel Grilo.

## 4.1 Audição dos Peticionários

(26 de junho de 2019)

Foram ouvidos dois representantes dos subscritores da petição e que integram a CRESCER, Américo Nave enquanto diretor executivo e Cristiana Rendeiro. Explicitaram as suas motivações e preocupações que estão na base desta iniciativa, tendo dito que:

- Com a experiência acumulada de uma atividade de aproximadamente 18 anos junto das PSSAs na cidade de Lisboa deparam-se-lhes situações de pessoas que vivem nessa condição crónica para cima de 20 e 30 anos. Desde o ano de 2013 que desenvolvem um projeto na cidade com base numa casa de *Housing First* e têm provado com esse projeto, de que não existem pessoas que não queiram sair da rua, não tendo encontrado até a data qualquer PSSA que não queira ter uma casa, uma chave que lhe permita uma rotina própria, com as suas próprias regras e que lhe permita estar inserido na comunidade; o que levanta a questão dos motivos pelos quais continuam a existir pessoas em situação crónica de sem abrigo, cujos últimos números apresentados são de 361 pessoas nesta condição.
- Existindo ferramentas e projetos para enfrentar esta problemática, e se no entanto tal não sucede, consideram que eventualmente pode dever-se a falta de investimento.
- O orçamento da CML para os Direitos Sociais varia conforme a vereação neste pelouro.
- Em resultado do aumento do turismo na Cidade de Lisboa, faz com que as pessoas nesta condição que procurem encontrar um quarto, uma casa ou outra solução habitação habitacional para alugar, o não consigam fazer devido aos elevados preços que estão a ser praticados; e se o Turismo tem tido efeitos positivos do ponto de vista económico, igualmente tem tido consequências menos positivas mormente ao nível da habitação.
- O Turismo tem efetivamente impacto na recuperação da PSSA.

- No ano de 2015 foi elaborado um plano municipal para as PSSAs, sendo que em 2018 deveriam existir 180 casas de *Housing First*, apartamentos partilhados, entre outros, e nada foi até ao momento concretizado.
- Assim, consideram, o problema talvez possa residir na falta de financiamento e se assim for, concluem que caso seja “alocada”, “canalizada”, uma verba de 10% da receita atual da TMT, esta possa ser destinada para dar resposta às necessidades das pessoas que se encontram em situação de sem abrigo.
- Concluem, a ideia nasceu um pouco à semelhança do que sucede com os Jogos Santa Casa, onde uma parte das receitas revertem para o apoio na área social.

#### **4.2 Audição do Vice-Presidente, Vereador das Finanças da CML**

(17 julho 2019)

Na presente audição, o Vereador da Finanças e Recursos Humanos, João Paulo Saraiva, reconhecendo o mérito e bom trabalho que a CRESCER desenvolve na cidade de Lisboa, informou que, conjuntamente com os serviços jurídicos do pelouro, empreendeu uma análise cuidada sobre o objeto da petição, tendo chegado à conclusão que esta situação facilmente colocaria em causa a legalidade da TMT. Mais informou que:

- Existiu um grande cuidado aquando da construção desta como de outras taxas, de modo a que não fiquem vulneráveis na sua constitucionalidade e que o seu sinalagma não possa ser atacado;
- Do ponto de vista jurídico, caso se atendesse à pretensão dos peticionários, poderia ser fatal para a robustez da construção da Taxa, pois quando se cria uma taxa, esta tem de estar diretamente associada a uma contraprestação ou a um desincentivo de qualquer ação que esteja conexas com uma outra contraprestação ou qualquer atividade conexas com essa taxa.
- O âmbito da presente petição não estabelece uma ligação direta coma taxa, bem como a justificação ou estabelecimento de um nexo de causalidade do Turismo para com as questões que levam as pessoas a “estarem” na condição



de sem abrigo por via da atual situação do mercado imobiliário, fragilizaria a construção e fundamentação da taxa.

- O Município relevou a importância do Pelouro dos Direitos Sociais nomeadamente na área do *Housing First*, reforçando significativamente o seu orçamento<sup>1</sup>.
- Concluiu que, dada a necessidade de aumento de oferta diversificada de programas para as PSSAs, haverá a possibilidade de reforço da dotação, ainda que se trate duma responsabilidade tripartida no âmbito da cidade de Lisboa, em articulação com o NPISA.

#### **4.3 Audição do Vereador dos Direitos Sociais da CML**

(17 de julho de 2019)

De acordo com o Vereador dos Direitos Sociais, Manuel Grilo, que saudou a petição, dinamizada por atores que estão no terreno a apoiar PSSAs, que acompanham os seus percursos de saída da rua e também a sua dificuldade perante preços proibitivos na habitação. Continuou, que:

- A CML está a prever um acréscimo orçamental para resposta as necessidades na área das PSSAs.
- A TMT se justifica pela carga adicional pelos serviços garantidos pelo município. Outro assunto é qual o destino a dar pela CML ao conjunto das suas receitas, incluindo as geradas pelas taxas municipais como esta; Trata-se de uma decisão política.
- Não toma posição sobre as questões técnico-jurídicas sobre a matéria, isto é, a pretensão do âmbito da petição.
- O Pelouro dos Direitos Sociais tem a proposta PMPSA 2019-2021 em discussão pública; É desígnio da CML em retirar todas as pessoas que se encontram sem

---

<sup>1</sup> Vide Anexo 2 – Boletim Municipal n.º 1232, de 28 de Setembro de 2017 – Aviso 65/2017 - Lançamento de procedimento concursal para atribuição de apoio financeiro municipal a projectos no modelo *Housing First* com problemas de dependências e Aviso 66/2017 – Lançamento de procedimentos concursais para atribuição de apoio financeiro municipal a projectos no modelo *Housing First*, preferencialmente com problemas de saúde mental.

teto, as 361 pessoas referenciadas à data como estando a dormir na rua, e retirá-las no prazo proposto pelo do PMPSA 2019-2021.

- Está neste momento em fase de discussão pública o PMPSA 2019-2021, que será enriquecido com reuniões a ter lugar na próxima semana com organizações ligadas à questão das PSSAs, sendo um desígnio que abrange toda a CML, que tem na pessoa do seu Presidente Fernando Medina um enorme apoio no sentido de aumentar todo o orçamento necessário à concretização deste desígnio.

- Existem 3 grandes responsáveis para a intervenção nesta área: a CML, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Centro Distrital de Lisboa da Segurança Social; existindo o compromisso desta última entidade de envolvimento neste plano municipal ao nível dos técnicos e no que respeita ao acolhimento municipal de emergência.

- Crê que o PMPSA 2019-2021 que virá brevemente à discussão para aprovação em sede de AML, será um plano robusto, garantindo o cumprimento do desígnio da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo 2017-2023; designadamente propõe que haja um dispositivo que garante que nenhuma pessoa permaneça na rua mais de 24 horas, se desejar sair da rua.

- Está de acordo com que se torna necessário reforçar os meios financeiros, em sede de orçamento do Município e igualmente por parte dos dois parceiros (SCML e CDL-SS), por forma a aumentar de forma substantiva o apoio financeiro aos programas que garantem soluções de habitação razoavelmente rápidas e com carácter de continuidade.

- No que respeita ao programa *Housing First*, mencionado pelos peticionários, tratando-se de uma solução muito importante, estão prontas propostas de alargamento deste programa a mais 75 vagas (25 para pessoas com patologia de doença mental, 25 para pessoas com dependências do consumo de substâncias e outras 25 sem especificidade própria). Simultaneamente, em conjunto com a Vereadora da Habitação Paula Marques, estão a ser estudadas as possibilidades de disponibilização de casas do património disperso, por forma a integrarem o modelo *Housing First*.

- Existirá, concluiu, um aumento significativo na solução *Housing First*, no âmbito do PMPSA 2019-2021, existindo um compromisso muito forte do Presidente da CML no sentido de garantir um aumento muito grande nas soluções de *Housing First*, não descurando todas as outras respostas que são igualmente necessárias.

## **V – Opinião das Forças Políticas e Relatora**

As forças políticas representadas nas 1.ª e 6.ª CPs, bem como as Deputadas Municipais reladoras, reservam as suas opiniões e o seu sentido de voto para o plenário da AML, onde serão discutidas e votadas as recomendações que constam deste relatório.

## **VI – Conclusão**

Do anteriormente exposto pode concluir-se que:

- O presente Relatório está em condições de ser discutido, bem como as suas recomendações em condições de serem votadas em plenário.
- Os recursos necessários para a prossecução do objeto da presente petição devem ser analisados, discutidos e considerados em sede de Orçamento da CML.

## VII – Recomendações

Face ao exposto, as 1.<sup>a</sup> e 6.<sup>a</sup> CPs solicitam ao plenário que recomende à CML:

- 1) Manter um esforço de aproximação entre o Pelouro dos Direitos Sociais e as Associações/Organizações e parceiros que operam no terreno em sede de apoio às Pessoas em Situação de Sem Abrigo;
- 2) Operacionalizar a Medida “Ampliar o número de respostas de alojamento de inserção, através do Housing First”, da Agenda Estratégica do Plano de Desenvolvimento Social 2017-2020, da Rede Social, em articulação com o Plano Municipal para a Pessoa em situação de Sem Abrigo 2019-2021 (em discussão pública), no seu Objetivo Específico “Redimensionar e diversificar as respostas existentes (em estreita articulação com as metas do PMPSA 2016-2018) do Objetivo Geral “Melhorar e otimizar a intervenção a nível local”, do Eixo 3: Intervenção em Domínios de Maior Vulnerabilidade – Sem Abrigo”.
- 3) Reforçar a dotação do Plano de Atividades e Orçamento dos próximos anos, de acordo com a alínea “B1.P003.02 Apoio à Intervenção c-sem Abrigo – Intervenção”, para implementação da medida 13<sup>2</sup>, do Eixo B – Combater Exclusões, Defender Direitos, das “Grandes Opções do Plano 2019-2022 para a cidade de Lisboa”<sup>3</sup>, do Plano Plurianual de Investimentos.
- 4) Introduzir no Programa 1.º Direito<sup>4</sup> soluções habitacionais que contemplem a temática dos PSSAs, de acordo com o n.º 1 do Artigo 10.º<sup>5</sup> do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de Junho.
- 5) Informar a AML com periodicidade semestral, em particular a 6.<sup>a</sup> CP, dos progressos e desenvolvimentos no âmbito do PMPSA 2019-2021, com especial enfoque nos avanços do programa *Housing First*, em articulação com o NPISA.

2 “Executar as medidas do Plano para a Integração da pessoa em situação de sem abrigo, adotando metodologias capacitadoras e de desenvolvimento individual, em articulação com serviços e programas de substituição do consumo de substâncias psicoativas, e outras intervenções desenvolvidas pelos organismos que intervêm junto deste grupo em Lisboa, de modo a promover a sua integração social, a sua inserção profissional e o seu realojamento sempre que estas pessoas pretendam ou reúnam as condições para sair da rua (projeto “Housing First”).”

3 Proposta de Câmara 718/CM/2018, aprovada a 31 de Outubro de 2018, aprovada na AML (deliberação 548/AML/2018) a 20 de Dezembro de 2018.

4 Proposta 268/CM/2019 - Estratégia Local de Habitação e a priorização das soluções habitacionais a desenvolver ao abrigo do Programa 1.º Direito, aprovada pela Câmara dia 23 de Maio de 2019 e pela AML dia 17 de Julho de 2019

5 “Artigo 10.º (Pessoas vulneráveis), 1 - As entidades referidas nas alíneas a) a d) do artigo 26.º podem pedir financiamento ao abrigo do disposto no presente decreto-lei para soluções habitacionais específicas de transição e ou de inserção de pessoas especialmente vulneráveis, nomeadamente as pessoas sem abrigo e as vítimas de violência doméstica.”

## **VIII – Anexos**

- Anexo 1\_\_\_Relatório da Fundamentação Económica e Financeira da Taxa Municipal Turística;
- Anexo 2\_\_\_Boletim Municipal n.º 1232, de 28 de Setembro de 2017 – Aviso 65/2017 - Lançamento de procedimento concursal para atribuição de apoio financeiro municipal a projetos no modelo *Housing First* com problemas de dependências e Aviso 66/2017 – Lançamento de procedimentos concursais para atribuição de apoio financeiro municipal a projetos no modelo *Housing First*, preferencialmente com problemas de saúde mental.

Este Relatório foi aprovado por unanimidade das forças políticas presentes e representadas nas 1.ª e 6.ª CPs.

Lisboa, 25 de julho de 2019

### **Os Presidentes das 1.ª e 6.ª Comissões Permanentes**

Presidente da 1.ª CP

Presidente da 6.ª CP

---

Irene Lopes

---

Davide Amado

### **As Deputadas Municipais Reladoras**

P'la 1.ª CP

P'la 6.ª CP

---

Ana Gaspar

---

Teresa Craveiro