

Comissão Permanente de Finanças, Património e Recursos Humanos

5.ª Comissão Permanente

Comissão Permanente de Descentralização e Obras Municipais

PARECER CONJUNTO

Proposta n.º 643/2014

SUBMETTER À APRECIÇÃO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL O **2.º RELATÓRIO DE MONITORIZAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LISBOA.**

A Comissão Permanente Municipal de Finanças, Património e Recursos Humanos e a Comissão Permanente Municipal de Descentralização e Obras Municipais reunidas conjuntamente em 17 de Novembro de 2014, após análise da Proposta n.º 643/2014 e tendo procedido à audição do Coordenador do Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, deliberaram elaborar o seguinte Parecer:

PARTE I

A. Considerandos:

1. A Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, determinou a reorganização administrativa da cidade de Lisboa, através da definição de um novo mapa da cidade, de um quadro específico das competências próprias dos respectivos órgãos executivos, bem como dos critérios de repartição de recursos entre o Município e as Freguesias do Concelho.
2. As Juntas de Freguesia de Lisboa tomaram posse em sequência das eleições autárquicas de Setembro de 2013, sendo o exercício efectivo das novas competências próprias, como decorrentes dos artigos 12.º, 13.º, 15.º 16.º e 17.º da Lei n.º 56/2012, dependente da afectação de recursos financeiros por parte do Estado, tendo a verba correspondente a um quarto do valor global sido transferida em Janeiro de 2014 por força do disposto no artigo 85.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro.

3. A Câmara Municipal de Lisboa, assegurou assim, a título transitório – e apesar de formalmente as competências serem das Freguesias desde a tomada de posse das novas Juntas, consolidando-se porém ao início do ano fiscal em curso –, o exercício das novas competências próprias das Freguesias, especificamente as que não tinham sido objecto de delegação de competências por parte da Câmara até 31 de Dezembro de 2013.
4. Neste quadro e em sede de Plenário de 21 de Janeiro de 2014, a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou a Deliberação n.º 6/AML/2014, na sequência da apreciação, em sede de 1.ª e 5.ª Comissões Permanentes, das Propostas n.ºs 915/2013, 916/2013 e 4/2014, bem como das negociações mantidas com as 24 Juntas de Freguesia e com os Sindicatos representativos dos trabalhadores do Município.
5. Este processo legislativo e organizativo reflectiu na sua integridade o Acordo subscrito pelos autarcas eleitos por Lisboa, no seio dos Agrupamentos Municipais maioritários no anterior Mandato, especificando para cada Freguesia os seus limites administrativos concretos, as designações, as suas novas e alargadas competências, assim como a valoração dos recursos financeiros atribuídos ao exercício dessas competências e provisões quanto à sua evolução temporal.
6. A aludida Deliberação n.º 6/AML/2014 que reflecte os termos da Proposta n.º 4/2014, ela mesmo proveniente de alterações aprovadas em Plenário da Assembleia Municipal às Propostas n.ºs 915/2013 e 916/2013 definiu, ao abrigo do disposto nos artigos 13.º, 15.º e 16.º da Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, o seguinte:
 - (i) O elenco das missões de interesse geral e comum a toda ou uma parte significativa da cidade, bem como dos espaços, das vias e dos equipamentos de natureza estruturante para a cidade ou para a execução daquelas missões;
 - (ii) Os critérios de transição de recursos humanos do mapa de pessoal do Município que acompanham a atribuição das novas competências às Freguesias.
7. No mesmo Plenário foi aprovada a Recomendação relativa à Proposta n.º 4/2014, prevendo o acompanhamento, monitorização e avaliação do processo de transferência das competências para as Freguesias, em articulação da Assembleia Municipal com a Câmara e as 24 Freguesias de Lisboa.
8. Face à pluralidade e complexidade das tarefas a executar pela Câmara Municipal de Lisboa nos termos e ao abrigo da referida Lei, foi constituído, por Despacho n.º 21/P/2013, publicado no *Boletim Municipal* n.º 998, de 4 de Abril

de 2013, um Grupo de Trabalho, cuja denominação foi posteriormente alterada para Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, ao qual compete, entre outras funções técnico-administrativas, a produção dos Relatórios periódicos de Monitorização.

B. Desenvolvimento

1. Em conformidade com o que assim ficou determinado e após consulta às Juntas de Freguesia, foi aprovada na Câmara Municipal em 5 de Março de 2014, a lista nominativa de transição de pessoal directamente afecto aos serviços de higiene urbana e aos equipamentos, correspondente às alíneas *a)* e *b)* do Ponto 3 da Parte I da Proposta n.º 916/2013, tendo sido assinados em 10 de Março de 2014 os Autos de Efectivação de Transferência de Competências das 24 Freguesias.
2. Depois da aprovação da referida lista nominativa, a Câmara procedeu à identificação dos restantes trabalhadores afectos a funções transferidas, incluindo funções de suporte, a que se refere a alínea *c)* do ponto 3 da Parte I da Proposta n.º 916/2013. Os trabalhadores identificados neste âmbito constam da lista nominativa de transição voluntária aprovada pela CML no dia 10 de Setembro de 2014, através da Deliberação n.º 492/CM/2014 – *“lista nominativa de transição voluntária dos trabalhadores do mapa de pessoal do Município de Lisboa que acompanham a atribuição das novas competências às freguesias no âmbito da reorganização administrativa nos termos do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, bem como dos pontos n.ºs 8 e 13 da Proposta n.º 916/2013, aprovada pela citada Deliberação n.º 6/AML/2014”*. Os trabalhadores que manifestaram expressamente a sua vontade de transitar foram identificados como detendo o perfil definido para a função pelas respectivas Juntas de Freguesia.
3. Com a transição voluntária destes trabalhadores – com efeitos reportados a 15 de Setembro de 2014 –, concluiu-se o processo de transição de recursos humanos efectuado ao abrigo do artigo 16.º, n.º 3, da Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, e com fundamento na Proposta n.º 916/2013, aprovada pela mencionada Deliberação n.º 6/AML/2014, de 21 de Janeiro.
4. Através da Proposta n.º 643/2014, a Câmara Municipal de Lisboa deliberou submeter à apreciação da Assembleia Municipal de Lisboa o **2.º Relatório de Monitorização sobre o Processo da Reforma Administrativa de Lisboa**, elaborado por esse Grupo de Acompanhamento, o qual apresenta uma análise do desenvolvimento do processo, à data de 15 de Setembro de 2014, ou seja, 9 meses após a aprovação da Deliberação n.º 6/AML/2014 e 6 meses após os Autos de Transferência.

C. Antecedentes

1. Em 15 de Julho de 2014, a Assembleia Municipal de Lisboa produziu a Deliberação n.º 166/2014, aprovando a Proposta n.º 278/2014 relativa ao **1.º Relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa** elaborado pelo Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa.
2. Esta Deliberação reflecte as Conclusões do Parecer da 5.ª Comissão Permanente Municipal, nos n.ºs 10. a 13., da sua Parte II e do Parecer da 1.ª Comissão Permanente Municipal, no n.º 10 da Parte II e nos n.ºs 3. 5. e 6. da Parte III, onde se declara:
 - a. *Imperioso se torna mencionar por fim que um dos aspectos mais frisados por todas as Juntas visitadas se encontrou na limitação legal de atribuir mais tempos inteiros aos executivos das freguesias, o que cria constrangimentos óbvios nas condições de governação;*
 - b. *Não se vê que este Relatório tenha em vista as especificações da forma e conteúdo dos Relatórios, nem até da sua periodicidade, aprovados pela Proposta n.º 4/2014, nem que os elementos então requeridos estejam presentes neste Relatório, elementos esses que poderiam, esses sim, apresentar uma panorâmica fiel do desenvolvimento deste processo;*
 - c. *Torna-se imprescindível que os membros da Assembleia Municipal e quanto a este processo, possam ter acesso a todas as informações integradas no universo informativo da Câmara Municipal de Lisboa, Intranet incluída;*
 - d. *A falta continuada de um Guião da Transferência, com os procedimentos a adoptar, e de um Manual do Município que permita distinguir com exactidão o que hoje compete às Juntas Freguesia e à Câmara deverá ser colmatada ao mais curto prazo.*
3. Esses Pareceres referiam ainda no n.ºs 2., 7. e 8. da alínea B da Parte I:
 - a. *Ocorre questionar porque é que só passados cerca de 3 meses da sua elaboração foi este Relatório apresentado à Assembleia Municipal, com risco das suas análises se poderem considerar, em aspectos relevantes, datadas, num processo tão complexo e multifacetado;*
 - b. *Encontra-se em análise o projecto de Protocolo que estabelece as regras e condições de acesso pelos trabalhadores que transitam para as Juntas e dos demais trabalhadores das próprias Juntas, a um conjunto de benefícios disponibilizados aos trabalhadores do Município, como seja o acesso aos refeitórios, unidades de educação, serviços de medicina e higiene no trabalho, cursos de formação, medidas de apoio à infância e à adolescência e aos filhos dos trabalhadores em idade escolar desenvolvidas na edilidade, bem como às acções de formação específicas à medida das*

necessidades das Juntas e outros serviços que o Município preste ou colaborações que esteja disponível para desenvolver;

c. Não será demais sublinhar neste Parecer a urgência na resolução deste assunto que há muito diferencia os trabalhadores das Juntas de Freguesia anteriores à transição, perante os da Câmara Municipal de Lisboa.

4. O Grupo de Acompanhamento declara nesse 1.º documento situacional que os próximos Relatórios:

a. Atenderão sobretudo à globalidade dos universos e problemáticas administrativas e urbanas em concreto, com análise qualitativa mais abrangente, baseadas em análises directas nas restantes Juntas de Freguesia, em todas as áreas de competências;

b. O processo será faseado ao longo do ano de 2014, a partir de uma metodologia de base que incluirá instrumentos de apoio às Juntas de Freguesia e trabalhadores transitados, como seja:

- 1. Guia prático de recursos humanos, disponível online no sítio da Reforma Administrativa e já com 68 fichas produzidas;*
- 2. Plano de formação específico, tendo sido realizadas até 30 de Abril 8 acções de formação, num total de 664 horas assistidas e 115 formandos;*
- 3. Apoio personalizado às Juntas de Freguesia, nomeadamente na área de processamento salarial e em temas de carácter jurídico, encontrando-se em elaboração Relatório contendo um plano personalizado de ligação entre a Direcção Municipal de Recursos Humanos e as Juntas de Freguesia*

5. Na apreciação global que fez da decorrência do processo de Reforma Administrativa até 15ABR14, o Grupo de Acompanhamento assumiu:

*a. Não obstante a Reforma Administrativa estar em plena execução e a sua monitorização ser ainda incipiente, o Grupo de Acompanhamento entende que o processo **está a decorrer com notável ritmo, dedicação e qualidade**, sem prejuízo de diversos e inevitáveis aspectos a carecer de ajustamento, o que se deverá à preparação e gestão do processo pela Câmara ao longo do ano de 2013, à pacífica transição da maioria dos recursos humanos afectos à primeira fase da transição, devido à salvaguarda dos direitos adquiridos e ao reconhecimento social do reforço das estruturas públicas de maior proximidade na cidade;*

b. A existência de uma série de problemáticas a atender com atenção no futuro, implicando maior coordenação e colaboração por parte de todos os intervenientes;

c. *As dificuldades sentidas no início da Reforma, tanto no exercício das novas competências como no acolhimento dos recursos humanos transitados, parecem encontrar-se em estabilização, de acordo com os dados recolhidos no terreno;*

d. *No domínio das funções de suporte administrativo e ao arrepio do acordado entre a Câmara e as Juntas, os recursos humanos não acompanharam completamente a transferência de competências de âmbito mais sectorial, o que causou dificuldades no seio da governação das freguesias;*

e. *As dificuldades das Juntas no acolhimento inicial dos novos recursos humanos, por razões ligadas à dotação e exiguidade das instalações e do pessoal disponível.*

D. Análise do 2.º Relatório de Monitorização

1. Apresenta-se agora à Assembleia Municipal de Lisboa, o **2.º Relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa** elaborado pelo Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, consubstanciando uma análise do Processo à data de 15 de Setembro de 2014, ou seja, 5 meses após à data de execução do 1.º Relatório periódico.
2. Apesar de ser compreensível a decisão da CML de fazer coincidir o período de análise do 2º Relatório com o encerramento da efectivação da 2ª fase de transição dos recursos humanos para as Juntas de Freguesia, o que ocorreu a 15 de Setembro, não podemos deixar de referir que este relatório deveria ter sido entregue na AML a 10 de Setembro. A este propósito é importante realçar que, para o bom acompanhamento da Reforma por parte desta Comissão, é importante que se mantenha a periodicidade e regularidade com que estes relatórios são remetidos à AML e que haja uma mais completa transmissão de documentação processual por parte da CML.
3. Esta segunda análise de monitorização do Processo de Reforma Administrativa de Lisboa é mais abrangente do que aquela que se encontra vertida no primeiro relatório, que tinha sido efectuada sobretudo com o foco na capacitação organizacional das 24 Juntas de Freguesia. Com efeito, este 2.º Relatório incide já não somente na componente de monitorização do processo de descentralização e segundo os princípios e objectivos operacionais da reforma, mas também nas componentes relativas à concessão de meios à governação de proximidade.

4. A monitorização combina a tripla conjugação de elementos de base qualitativa, obtidos por via de entrevistas aos principais agentes e responsáveis políticos, pela ida ao terreno e por estudos de caso, com a organização de Grupos de Debate ou Participativos (*focusgroups*) formados por funcionários camarários, futuramente constituídos também de funcionários das Juntas de Freguesia, antes e após transferência e até de municípios e também com elementos de base quantitativa obtíveis sobre um painel de indicadores que, porém, se encontra ainda em construção. Através desta conjugação de elementos qualitativos e quantitativos, pretende-se estruturar uma análise integrada da prestação de serviço público por parte das Juntas, bem como monitorizar as suas capacidades de afirmação e de interacção cívica e institucional.
5. O Relatório afirma que existe uma escassez de dados quantificáveis na Câmara Municipal bem como uma considerável dispersão de enfoques e de técnicas de recolha e análise desses dados nos serviços municipais onde existe alguma análise quantitativa, com a excepção de um sistema de indicadores de qualidade de serviço e de nível de satisfação do munícipe com considerável qualidade desenvolvido pela Direcção Municipal de Ambiente Urbano. Impôs-se então o desenvolvimento de painel/eis com indicadores quantitativos de qualidade, viabilidade e fiabilidade que estão ainda a ser testados em conjugação com os diversos serviços camarários.
6. Quanto aos dados de base qualitativa, estabeleceu um planeamento faseado para o ano de 2014, incluindo entrevistas a todos os Presidentes de Junta e aos directores municipais e dirigentes da CML cujas competências e responsabilidades sectoriais e transversais se encontram interligados com os processos da reforma.
7. O Guião das entrevistas foi o seguinte:
 - a. Situação Global
 1. Quais as principais virtudes do processo de reforma, em termos globais? [três aspectos, por ordem de relevância];
 2. Quais as principais deficiências do processo de reforma, em termos globais? [três aspectos, por ordem de relevância]. Como as resolver;
 3. Quais são os principais problemas/desafios da sua Freguesia/dos seus serviços [referir as 3 principais áreas, por ordem de relevância];
 4. Que elementos essenciais para o sucesso/insucesso de uma boa administração da sua Freguesia/Direcção Municipal [referir 3 áreas, por ordem de relevância];
 5. Como prospectiva a actuação da sua Freguesia/Direcção Municipal, com a Reforma Administrativa: no final deste ano; no final deste Mandato.

- b. Análise por Área Sectorial/Competência
 1. Caracterização da situação actual;
 2. Caracterização de risco [Alto, Médio, Baixo];
 3. Linhas de Acção/Instrumentos para maior eficiência e qualidade no serviço público;
 4. Relacionamento com a Câmara e com as outras Juntas; com fornecedores/concessionários; com cidadãos.
8. Foram desenvolvidas as seguintes 14 (catorze) visitas a Juntas de Freguesia e entrevistas aos respectivos Presidentes e executivos:
Alcântara, Alvalade, Areeiro, Arroios, Beato, Belém, Benfica, Carnide, Estrela, Misericórdia, Olivais, Parque das Nações, Santo António e Santa Maria Maior.
9. Estas visitas/entrevistas contemplaram os seguintes componentes:
 - a. Entrevista presencial ao Presidente;
 - b. Visita às instalações administrativas da Junta de Freguesia;
 - c. Visita a diversos equipamentos transitados da Câmara e agora sob responsabilidade das Juntas [escolas, piscinas, postos de limpeza, bibliotecas, mercados];
 - d. Questionário de avaliação global do processo de reforma, respondido através do preenchimento da matriz anexa ao 1.º Relatório, envolvendo questões relativas ao processo e às competências transitadas, bem como ao funcionamento institucional e organizacional de cada Junta.
10. Em auscultação aos serviços camarários, foram concretizadas 4 (quatro) entrevistas com Guião similar ao seguido nas Juntas de Freguesia, incidindo nas áreas sectoriais (2) e transversais (2) mais directamente envolvidas no processo da reforma administrativa, designadamente na Direcção Municipal de Ambiente Urbano, Unidade de Coordenação Territorial, Direcção Municipal de Recursos Humanos e Departamento de Modernização e Sistemas de Informação.
11. Para os futuros Relatórios, pretende o Grupo de Acompanhamento realizar a inquirição aos diversos agentes da cidade, incluindo munícipes, com base numa metodologia de base alargada à cidade e para cada uma das Freguesias.

E. Os recursos financeiros

1. Tendo em vista uma efectiva concretização dos princípios consignados na Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, quer quanto à necessidade de eficácia do serviço público, quer quanto à neutralidade orçamental, foi efectuada uma reavaliação das receitas e dos custos associados às novas competências transferidas, tendo esta reavaliação tido como escopo, a incorporação no processo de efectivação de transferência de competências das novas realidades

com impacto financeiro entretanto ocorridas, sendo designadas a aprovação do regime de licenciamento zero, as alterações de condições na Administração Pública e a adequação do quadro de pessoal à realidade concreta de cada Junta.

2. O Relatório sublinha que entre Maio e 15 de Setembro de 2014 não haviam decorrido quaisquer alterações nos mecanismos de ajustamento previstos nos Autos de Efectivação de Transferência de Competências das Freguesias, designadamente no referente aos equilíbrios e acertos financeiros a desenvolver. Previa porém serem efectuados acertos em breve, em função das verbas transferidas e das específicas situações financeiras de cada Junta de Freguesia e das suas responsabilidades, em sede de Protocolos a estabelecer entre o Município e cada uma das Freguesias.
3. Admite-se que estejam devidamente fundamentados esses mecanismos de ajustamento e que correspondam à realidade dos custos estruturais anteriormente incorridos, sem majorações decorrentes de situações ocasionais e que os mesmos possam vir a ser sujeitos a atempada reavaliação.

F. Os recursos humanos

1. A primeira fase de efectivação de transferência de competências e de transição de recursos humanos decorreu entre Janeiro e Fevereiro de 2014, culminando na assinatura dos Autos de Transferência de Competências em 10MAR14 e na transição formal dos trabalhadores associados aos equipamentos, como escolas, bibliotecas, mercados, equipamentos desportivos e postos de limpeza.
2. Transitaram então **1177** colaboradores, sendo 1028 trabalhadores do Mapa de Pessoal e 149 prestadores de serviços das áreas da educação e desporto. Face ao número de trabalhadores do Mapa inicialmente estimado para transitar, verificou-se uma taxa média de execução de 95% e mínima de 85%.
3. A segunda fase de transição de recursos humanos iniciou-se em Março de 2014, entendendo-se como tal a consolidação da primeira fase e, sobretudo, a transição dos recursos humanos afectos às demais competências previstas na Lei, nomeadamente as de carácter sectorial, i.e., a manutenção de espaços públicos, diversas componentes de licenciamento e as dimensões de intervenção social. Numa base mais transversal, transitaram também os recursos humanos necessários ao apoio técnico para a gestão e suporte administrativo, licenciamento e sistemas de informação.
4. Transitaram nesta fase **93** trabalhadores, formalmente afectos às Freguesias a partir do dia 15SET14 no âmbito de um processo de voluntariado que registou um total de 185 inscrições. Importa frisar que a transição destes voluntários

iniciais e voluntários após entrevista, correspondeu a uma taxa de satisfação das necessidades iniciais apresentadas pelas Freguesias nesta fase de 27,5%, sendo que as solicitações expressas para este âmbito totalizavam 338 funcionários.

5. O Grupo de Acompanhamento entende que as razões para este diferencial residem em: (1) O regime de voluntariado desenvolvido nesta fase, embora bem estruturado, não teve os resultados desejados; (2) A simultaneidade dos processos de descentralização de competências e recursos suscitou dúvidas sobre a disponibilidade para uma mudança profissional; (3) As necessidades transmitidas pelos Presidentes de Junta, na fase inicial do processo de Reforma Administrativa, estavam relativamente inflacionadas face às necessidades que entretanto vieram a perceber e maturar.
6. Ressalva o Relatório em apreciação que o processo de selecção previsto no ponto 10 do Anexo 4 da Deliberação n.º 6/AML/2014 e aplicado nos termos referidos na alínea d. do n.º 3 da Parte II do Parecer relativo ao 1.º Relatório de Monitorização, para o caso de não haver trabalhadores voluntários em número suficiente, teve o seu curso. Porém, o processo das 123 entrevistas realizadas com 18 Juntas de Freguesia no âmbito das formalidades de selecção, constituído por fase documental e entrevistas, terminou com a manifestação daquelas Juntas de Freguesia em receberem apenas os trabalhadores que expressassem a sua vontade de transitar para as mesmas e que, após uma avaliação intercalar do processo, foi decidido dar por finda esta fase de transição apenas com voluntários, prescindindo-se da selecção unilateral.
7. Tendo presente as complexidades inerentes a este processo de transição e bem assim às novas instituições, organização e equipas, a Câmara Municipal criou internamente um sistema de acompanhamento pós-transição, no sentido de garantir um adequado apoio quer aos trabalhadores transitados, quer às próprias Juntas de Freguesia, destacando-se neste âmbito as seguintes iniciativas: *i)* Guia prático de recursos humanos¹; *ii)* permanência do acompanhamento personalizado, em sede de gestão de recursos humanos; *iii)* formação de apoio à reforma administrativa, em 30 acções de formação até Julho, com um total de 483 formandos. Em Maio de 2014, foi enviada às Juntas de Freguesia uma primeira versão deste Guia constituído por 57 Fichas Temáticas que será objecto de permanente actualização, não só integrando novas Fichas como também reflectindo as alterações que possam ocorrer, nomeadamente a nível legislativo. Está aliás a decorrer a primeira actualização, em consequência da entrada em vigor da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho e a integração de 8 novas Fichas.

G. Os Serviços Sociais

1. Até 15SET14, assinaram Protocolo comum referente ao acesso dos trabalhadores aos serviços sociais da Câmara Municipal de Lisboa, 17 Juntas de Freguesia, prevendo-se porém para breve a abrangência de todas as Freguesia.
2. Foi ainda celebrado com as Juntas, Protocolo que estabelece as condições e regras de acesso pelos trabalhadores que transitaram e demais trabalhadores das Juntas, aos refeitórios e bares da Câmara, às unidades de educação, aos serviços de medicina no trabalho e aos serviços de higiene e segurança no trabalho, assim como o acesso ao serviço de formação e a outras acções de formação, à medida das necessidades das Juntas e demais serviços que o Município preste ou colaborações que esteja disponível para desenvolver.

H. As Estruturas Organizacionais

1. Todas as Juntas de Freguesia inquiridas destacaram o diferencial existente entre a capacidade de dedicação dos executivos das novas Freguesias de Lisboa e as elevadas exigências advenientes dos próprios processos de reforma e de reorganização, bem como quanto à quotidiana gestão político-administrativa das Juntas. Em termos mais claros, a impossibilidade de atribuição de mais tempos inteiros aos executivos tem criado dificuldades óbvias a uma governação que se pretende permanente e activa.
2. Denotam-se ainda lacunas nas áreas mais transversais de suporte à gestão financeira, contabilística e de recursos humanos, apoio jurídico, informático, documental e de arquivo, sendo que, para várias situações e casos, se tem recorrido a contratações de serviços externos, até para atendimento.

I. As Instalações das Juntas de Freguesia

1. Em termos de instalações administrativas existe uma crescente estabilização, na maioria das Freguesias.
2. Verificam-se porém quem em 8 Juntas, Arroios, Benfica, Estrela, Lumiar, Penha de França, Santa Clara, São Domingos de Benfica e São Vicente, decorre ainda o respectivo processo de resolução.

J. Os Sistemas Informáticos

1. No que tange à área dos sistemas de informação que se reconhece ser uma das dimensões-chave do sucesso do Processo de Reforma Administrativa, encontram-se em desenvolvimento de forma integrada os processos de

transferência de *hardware* e de *software*, notando-se porém alguns elementos de risco que deverão receber a mais cuidada consideração, como seja a nível da Plataforma GESTURBE, os riscos decorrentes da falta de manutenção evolutiva e correctiva das aplicações cedidas e instaladas, em sede de licenciamento.

2. Por outro lado, as Juntas receberam equipamento informático no estado em que se encontrava, sendo que o grau de actualização tecnológica de alguns desses equipamentos pode levar à necessidade de actualização por parte das Juntas, concluindo o Grupo de Acompanhamento no seu 2.º Relatório que *o equipamento informático cedido às Juntas se encontrava em termos globais desactualizado*.
3. Quanto aos Contratos relativos a comunicações de voz e de dados, associados a equipamentos municipais transferidos para as Juntas, o processo foi acompanhado pela Central de Compras da Câmara, apresentando-se como cenário, a cedência da posição contratual até final do ano, prevendo-se que a assunção de novos contratos se possa, então, tornar responsabilidade de cada Junta. A Central de Compras refere que em breve será possível concluir análise fidedigna da transferência daqueles instrumentos normativos para as Freguesias

K. Análise da execução da transferência de competências

Em matéria de Ambiente Urbano

1. O processo de transferência de competências e de recursos na área do ambiente urbano encontra-se praticamente concluído e estabilizado. É reconhecido porém que a transição de recursos humanos e operacionais para as Juntas de Freguesia teve um impacto conjuntural relevante no serviço de remoção de resíduos a cargo da Câmara e implicou uma diminuição de cerca de 8% na taxa de execução dos circuitos de remoção de resíduos urbanos, referindo o 2.º Relatório que a entrada de novos recursos humanos durante o mês de Julho permitiu retomar os níveis anteriores.
2. Tal como referido no 1.º Relatório, a assunção de novas responsabilidades pelas Juntas nesta área, processou-se de forma consideravelmente pacífica mantendo-se a larga maioria das equipas e os seus procedimentos operacionais. Todavia, existem questões ainda em fase de resolução, tais como a inadequação de instalações para pelo menos duas Juntas inquiridas, alguma falta de pessoal, envelhecimento e avarias dos equipamentos mecânicos e veículos recebidos.
3. Acresce mencionar que a Câmara assumiu determinados compromissos nos anexos A dos Autos de Transferências com as Freguesias do Beato, Belém e Santa Clara, a construção de Posto de Limpeza, com Santo António, a

reformulação do Posto de Limpeza do Rato e com São Domingos de Benfica, a passagem do Posto do Calhariz para a Freguesia, após conclusão da construção do Posto do Alto dos Moinhos.

4. Informa ainda o Grupo de Acompanhamento a este propósito que a Câmara está a equacionar a possibilidade de criação de um futuro Centro Operacional no Complexo dos Olivais, centralizando todo o serviço do Departamento de Higiene Urbana, o que acarretaria a libertação de diversos Postos de Limpeza de natureza estruturante para as Freguesias

Em matéria de Equipamentos Escolares

5. A situação é idêntica à especificada no 1.º Relatório, tendo as Freguesias manifestado algumas preocupações com a gestão dos novos equipamentos, relacionadas com a necessidade de obras de carácter estruturante, informando estar a proceder ao levantamento das suas condições de conservação, incluindo eventuais contratos de intervenção, de uso e de concessão. Já esse 1.º Relatório assegurava porém que a responsabilidade por obras estruturantes é da Câmara, nos termos da Deliberação n.º 6/AML/2014.
6. Decorridos seis meses sobre a data da efectiva transferência de competências, pode constatar-se que as Juntas de Freguesia se encontram bem enquadradas na sua gestão. O acompanhamento deste processo foi considerado positivo por parte das Juntas de Freguesia inquiridas, tendo 5 expressado a necessidade de realização de obras de âmbito estrutural em determinadas Escolas, sendo que em 2 destas Juntas já se iniciaram as obras. Todas as Juntas têm no seu território pelo menos uma Escola Básica ou Jardim-de-Infância, com maior incidência no Lumiar, Marvila e Benfica e menor em Campolide, com apenas uma Escola Básica

Em matéria de Equipamentos Desportivos

7. Foi transferido um total de 86 equipamentos desportivos e os recursos a estes afectos, devendo considerar-se que o período de transição está relativamente consolidado. A considerável estabilidade dos directores técnicos e outro pessoal nos diversos equipamentos permitiu a continuidade do funcionamento das respectivas instalações sem constrangimentos de maior, manifestando porém quase metade das Juntas, preocupações relacionadas com problemas de manutenção e conseqüente necessidade de realização de obras de carácter estruturante.

8. Subsistem também entendimentos distintos entre a Câmara e algumas Freguesias, no que se refere a certos contratos de fornecimento de serviços quanto ao carácter social das taxas e isenções a vigorar, bem como à dinamização de programas tais como o Natação Curricular do 1.º Ciclo e o Desporto Mexe Comigo

Em matéria de Equipamentos Culturais

9. As Juntas de Freguesia inquiridas e que receberam Bibliotecas, referiram que até ao momento não há alterações significativas na gestão destas, estando a ser preparado novo enquadramento de interação com a Câmara Municipal, para um conseqüente serviço de maior proximidade, em cada equipamento.
10. Foram transferidas 7 Bibliotecas municipais e o Auditório da Biblioteca Municipal Orlando Ribeiro, mantendo-se a maioria dos procedimentos existentes à data da transferência, bem como a estabilidade na circulação de documentação entre bibliotecas da Rede BLX e gestão do Sistema Integrado de Gestão de Bibliotecas HORIZON.
11. O empréstimo domiciliário, o registo e atribuição de cartão de utilizador, a utilização de PC/Internet e o empréstimo inter-bibliotecas encontram-se igualmente operacionais.

Em matéria de Mercados e Feiras

12. Foram concretizadas 42 transferências de Mercados e Feiras, tendo as Juntas entrevistadas declarado que a transição decorreu sem problemas e que estão em bom ou em pleno funcionamento, sem prejuízo de algumas dificuldades sentidas ao nível de manutenção e conseqüente necessidade de execução de obras ou investimentos, bem como de adaptação dos sistemas de informação das Juntas de modo a assegurar as tarefas de gestão correspondentes. A maioria das Freguesias assumiu a cobrança das taxas a partir de Maio ou nos meses subsequentes.

Em matéria de Habitação e Acção Social

13. O Grupo de Acompanhamento divide as competências nesta área, entre as que já eram exercidas pelas Freguesias ao abrigo de protocolos específicos de Delegação de Competências, como seja o Programa INTERVIR, o Praia-Campo e outros e as que chama concorrenciais e que são exercidas de forma conjunta pela Câmara e Juntas, como seja a participação pelas Juntas nas políticas municipais de habitação.

14. As Juntas inquiridas não manifestaram grandes preocupações neste domínio, uma vez assegurada a continuidade desses programas.

Em matéria de Licenciamento

15. A concretização da transferência de competências e de recursos na área do Licenciamento encontrava-se, à data de 15SET14, em fase intermédia.
16. Declara o Grupo de Acompanhamento que a dotação plena desta área de competências irá exigir por parte dos diversos intervenientes, uma interacção muito eficaz, estando ainda em preparação o acesso pelas Juntas às plataformas informáticas de registo e tramitação dos processos de Licenciamento.
17. Para este âmbito, haverá que assegurar um adequado apoio técnico, sendo agora previsional que os pedidos relativos à transferência de competências nesta área sejam encaminhados para uma das cinco equipas de apoio técnico existentes em cada uma das Unidades de Intervenção Territorial, passando estas a funcionar como elo de ligação principal entre os diversos serviços da Câmara e as Juntas.

L. Apreciação global pelo Grupo de Acompanhamento

1. Remete o Grupo de Acompanhamento para afirmações contidas no 1.º Relatório de Monitorização, onde refere que (...) *o desenvolvimento das maiores virtudes dos processos de reforma pública e administrativa exigem determinados elementos que necessitam de cuidado pensamento e gestão, entre os quais fazer reformas garantindo aprovação e consenso a nível social e interno assim como qualificações suficientes, proceder a um cuidado faseamento na implementação dos processos e da capacitação e não permitir o predomínio das visões financeiras sobre todas as restantes perspectivas de administração.*
2. A análise efectuada até 15SET14 permite concluir que tais conceitos têm sido prosseguidos e que o processo se mantém a decorrer com apreciável qualidade e coesão, atenta a sua notável envergadura e complexidade, conclusão esta suportada no considerável consenso entre os diversos intervenientes.
3. Torna-se evidente a necessidade de dotação de plataformas de informação, de instrumentos comuns de gestão, bem como de regulamentos globais numa série de dimensões de base estruturante a toda a cidade que suportem e regulem as responsabilidades e as interacções na prestação de serviços públicos, entre as entidades públicas da cidade, sendo essencial consolidar canais permanentes de comunicação e de sistematização protocolar entre a Câmara e as Juntas.

4. Já foi referida a impossibilidade de atribuição de mais tempos inteiros aos executivos, o que cria dificuldades óbvias a uma governação que se pretende permanente, podendo concluir-se que a reforma ainda não está completa, não só face aos diversos aspectos que aguardam resolução, mas sobretudo quanto à mudança de paradigma na governação da cidade, do surgimento de novos e mais capacitados actores na governação local, incluindo os próprios cidadãos.

M. Audição do Coordenador do Grupo de Acompanhamento

1. Em 10NOV14 efectuou-se Reunião Conjunta da 1.ª Comissão Permanente – Comissão de Finanças, Património e Recursos Humanos e da 5.ª Comissão Permanente – Comissão de Descentralização e Obras Municipais, que teve como ponto único da Ordem de Trabalhos a audição do Professor Doutor João Seixas, Coordenador do Grupo de Acompanhamento e de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, sobre o 2.º Relatório de Monitorização submetido à apreciação da Assembleia Municipal de Lisboa, sob a Proposta n.º 643/CM/2014.
2. No âmbito dessa Audição, o Coordenador do Grupo de Acompanhamento reiterou os principais aspectos constantes do 2.º Relatório de Monitorização e prestou os seguintes esclarecimentos complementares:
 - O Relatório está referido a 15SET14, data da sua conclusão e encerramento e inclui: *i)* apreciação global do processo; *ii)* análises detalhadas para cada área; *iii)* recomendações para a qualificação do processo de descentralização.
 - Procede a **análises qualitativas** a) Visitas, entrevistas e análises de terreno de instalações, equipamentos e demais estruturas de serviço e administração pública local, em 14 Freguesias; b) Entrevistas e análises nos serviços da Câmara, UCT, DMRH, DMAU, DMSI e a **análises quantitativas** a) Inclusão de indicadores sectoriais na Câmara; b) Testes de painéis de indicadores e exercícios de comparabilidade nas melhores práticas (*benchmarking*).
 - As Freguesias de Lisboa estão de forma crescente a assumir o seu papel de parceiros mais activos na co-governação da cidade, havendo reconhecimento da materialização dos conceitos de proximidade e de autonomia e ganhos em eficiência e de agilização, bem como de melhoria no serviço público.
 - A apreciação global da Reforma Administrativa de Lisboa pelas Juntas inquiridas é positiva ou muito positiva em 8 Freguesias, sendo um sucesso histórico ou excedendo as expectativas em 3 freguesias e havendo 2 executivos que consideram existirem ainda obstáculos relevantes a resolver e 1 Junta que entende que o processo está a decorrer de forma insuficiente.
 - A reforma ainda não se encontra de todo completa, havendo questões carecendo de solução: *i)* Juntas de Freguesia que ainda necessitam de espaços para as suas instalações; *ii)* Taxa de 27,5% referente à segunda fase de transição

de recursos humanos e conseqüente insuficiência de recursos em suporte administrativo; *iii*) Transferência de competências e recursos na área de licenciamento, onde se expressa maior preocupação; *iv*) Sistemas de informação, ainda incompletos.

- A mais relevante evidência coloca-se ao nível da mudança gradual de paradigma na governação da cidade, do paulatino surgimento de novos e mais capacitados actores na governação desta.

- Intervieram na reunião, os seguintes Deputados Municipais: Inês Drummond (PS), Miguel Graça (IND), Magalhães Pereira (PSD), José Casimiro (BE), Hugo Xambre (PS), Luís Newton (PSD), Ricardo Saldanha (PS), Ana Páscoa (PCP), Fernando Braamcamp (PSD), Miguel Coelho (PS) e Irene Lopes (PS).

No seguimento das questões suscitadas pelas intervenções desses Deputados Municipais, o Prof. João Seixas clarificou o seguinte:

- (i) A análise vertida no Relatório vai além da mera monitorização, porquanto nele se consigna uma avaliação do processo, não incidindo tal apreciação sobre os objectivos da reforma, mas sobre a forma como a sua implementação prossegue, sendo notável que a implementação do processo trouxe à superfície, aspectos e deficiências existentes e desconhecidas no paradigma anterior;

- (ii) Doravante, afigura-se imprescindível monitorizar igualmente a capacidade financeira das 24 Juntas de Freguesia;

- (iii) A informação quantitativa útil é parca na Câmara encontrando-se, por isso, o Grupo a desenvolver painéis de indicadores quantitativos;

- (iv) Reconhece-se a importância de elaborar um Manual para o Município com toda a informação sobre a Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa, mas apenas quando as competências transferidas estiverem estabilizadas considerando que o ano de 2014 ainda não era o momento próprio;

- (v) Entende-se que a transição de recursos humanos não terminou, tendo apenas cessado a transição integrada na implementação da reforma, isto porque as Freguesias poderão sempre recorrer aos mecanismos legais previstos para suprir as suas carências de pessoal.

PARTE II

Opinião das Forças Políticas e dos Relatores

As forças políticas representadas na 1.^a Comissão Permanente Municipal – Comissão de Finanças, Património e Recursos Humanos e na 5.^a Comissão Permanente Municipal – Comissão de Descentralização e Obras Municipais e bem assim, os Deputados Municipais Relatores, reservam as suas opiniões e o seu sentido de voto para o Plenário da Assembleia Municipal, onde seja debatida e votada a Proposta n.º 643/2014.

PARTE III

A. Conclusões e recomendações

1. Desde logo, tendo presente o teor dos dois relatórios de monitorização produzidos pelo GAMRAL, bem como o consenso comprovado entre os seus diversos intervenientes, impõe-se a conclusão de que o processo de implementação da reorganização administrativa da cidade de Lisboa, determinada pela Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, apesar da sua envergadura e complexidade, está a decorrer com “*apreciável qualidade e coesão*”.
2. Com efeito, atenta a dimensão e exigências inerentes à reforma, a sua concretização, mercê de uma adequada e atempada preparação anterior ao ato eleitoral autárquico de 2013 e de uma pacífica transição de recursos humanos, bem como de um reconhecimento social do reforço das estruturas de maior proximidade na cidade, tem sido implementada com sucesso, não obstante algumas dificuldades devidamente assinaladas nos relatórios e sobre as quais se tem vindo a trabalhar com vista à sua resolução.
3. No que tange à transição de recursos humanos, a sua pacífica transição para as Juntas de Freguesia deveu-se, essencialmente, à plena salvaguarda dos direitos adquiridos, bem como ao acesso dos trabalhadores daquelas autarquias aos Serviços Sociais da CML (17 Juntas de Freguesia já assinaram o protocolo com os SSCML, faltando apenas 7, sendo expectável que estas assinem a breve trecho) e a um conjunto de regalias e benefícios sociais¹.
4. Ora, na primeira fase de transição de recursos humanos, que corresponde ao pessoal directamente afecto aos serviços de higiene urbana e aos equipamentos cujas competências foram transferidas para as Freguesias, regista-se e louva-se a taxa média de satisfação próxima dos 95%, sendo que os casos de Juntas de Freguesia em que houve menor consonância com o previsto foram muito reduzidos, correspondendo sempre a uma taxa de cumprimento superior a 85%.
5. Por seu turno, na segunda fase de transição de recursos humanos², transitaram voluntariamente para as Juntas de Freguesia 93 trabalhadores, correspondendo a

¹ Foi celebrado com as Juntas de Freguesia um protocolo que estabelece as condições e regras gerais de acesso, pelos trabalhadores que transitaram e, se for o caso, pelos demais trabalhadores das Juntas, aos refeitórios e bares da CML, às unidades de educação da CML, aos serviços de medicina no trabalho e aos serviços de higiene e segurança no trabalho da CML, o acesso ao serviço de formação, bem como às ações de formação específicas à medida das necessidades das Juntas e demais serviços que o Município preste ou colaborações que esteja disponível para desenvolver.

² Pessoal relacionado com as competências de carácter sectorial [i.e., a conservação e manutenção de espaços públicos, as diversas componentes de licenciamento previstas, as dimensões da intervenção social] e de base mais transversal, em sede

uma taxa de satisfação das necessidades iniciais apresentadas pelas Freguesias [para esta segunda fase] de 27,5%, o que, apesar de constituir uma taxa baixa não deixa de ser compreensível atendendo à natureza voluntária desta fase de transição, merece uma atenção especial nos futuros relatórios de monitorização. De realçar a este respeito que as Juntas de Freguesia, agora já mais conhecedoras das novas competências, estão a reavaliar as suas necessidades nas áreas de BackOffice e de suporte à gestão [gestão financeira e contabilística, gestão de recursos humanos, apoio jurídico, gestão informática, gestão documental e arquivo, etc.], sendo imperioso que estas fiquem totalmente dotadas dos recursos humanos necessários para a execução das suas competências próprias.

6. Relativamente aos recursos financeiros associados às competências transferidas para as Freguesias, existe a previsão, constante do relatório, de que em breve serão definidos acertos nos mecanismos de ajustamento financeiro previstos nos Autos de Efectivação de Transferência de Competências em função das verbas transferidas e das específicas situações financeiras de cada Junta de Freguesia e suas responsabilidades, prevendo-se também que tal venha a acontecer em sede de protocolos específicos a realizar entre o Município e cada uma das Freguesias.
7. No âmbito organizativo das Freguesias, a principal preocupação dos seus executivos corresponde a uma das recomendações que constam do parecer da 5.^a Comissão que versou sobre as Propostas n.ºs 915/2013 e 916/2013 e que consiste na imperiosa necessidade de consagração legal da possibilidade de atribuição de dois tempos inteiros aos membros das Juntas de Freguesia, ainda que o segundo possa ser remunerado pelo orçamento próprio de cada Freguesia, justificando-se, por isso, uma interpelação nesse sentido ao Governo, bem como aos Grupos Parlamentares da Assembleia da República.
8. No que concerne às instalações administrativas necessárias ao exercício das novas competências, regista-se que a esmagadora maioria das Juntas de Freguesia já tem a sua situação estabilizada.
9. Como já se referiu, a conclusão de que a implementação da reforma administrativa tem sido prosseguida com inegável sucesso, não prejudica a constatação de que existem ainda preocupações, nomeadamente na passagem integrada das competências na área do licenciamento em face da sua complexidade e da necessária capacitação técnica, formativa e tecnológica.

das necessárias de suporte administrativo e técnico para o bom funcionamento das Juntas [de gestão administrativa, de licenciamento, de BackOffice, de apoio a sistemas de informação, etc.].

10. Quanto às metodologias desenvolvidas pelo GAMRAL no relatório ora analisado, e não menosprezando a importância da componente qualitativa, deseja-se que nas próximas monitorizações se aprofunde a introdução de painéis de indicadores quantitativos que permitam avaliar com fiabilidade e qualidade as vertentes de eficiência administrativa, de qualidade do serviço público e da administração quer da CML, quer das 24 Juntas de Freguesia.
11. Na verdade, a componente qualitativa da monitorização consignada no relatório assume particular acuidade, na medida em que incidiu sobre as unidades orgânicas municipais directamente envolvidas no processo de reforma [DMAU, UCT, DMRH e DMSI], impondo-se, no entanto [e como reconhece o GAMRAL], que os futuros relatórios contenham a auscultação de todos os intervenientes no processo de reforma, mormente os munícipes. A este propósito ressalve-se que a reforma administrativa foi levada a cabo com o intuito de melhor servir os munícipes sendo, por isso, estes quem melhor poderá avaliar o impacto desta reforma na cidade de Lisboa.
12. É ainda de realçar que num próximo relatório de monitorização deverá ser dada especial atenção à capacidade das Juntas no que respeita à de execução das competências transitadas em função dos recursos financeiros a elas associadas, perspectivando se será, ou não, necessário encontrar mecanismos de compensação entre as Freguesias e a Câmara, por forma a garantir-se a qualidade e equidade do serviço público.
13. Saliencia-se também que subsiste alguma indefinição nos serviços que prestam as Juntas de Freguesia e a Câmara Municipal no que concerne às competências efectivas de cada entidade, o que poderá originar duplicação de serviços, ineficiências, ou mesmo falta de resposta aos problemas, demonstrando a importância de eliminar zonas de sobreposição no quadro de competências, clarificando o que se entende, nomeadamente, por manutenção de equipamentos e o que é uma obra de requalificação estrutural.
14. Mostra-se também necessária a elaboração e consequente divulgação de um Manual do Município que explicita e distinga de forma clara as competências das Freguesias de Lisboa e da CML, quando o exercício das competências transferidas estiver mais estabilizado, tal como advertiu o Coordenador do GAMRAL, na audição que teve lugar em sede de reunião conjunta da 1.ª Comissão Permanente e da 5.ª Comissão Permanente, acima explicitada.
15. Em suma, se é certo que a reforma em causa constitui um processo de modernização administrativa de “notável envergadura e complexidade” – repita-se que transitaram 1270 colaboradores e mais de 700 equipamentos para

novas instituições completamente novas ou em processo de reestruturação, de reorganização e de realocação –, é igualmente verdade que essa transferência se efectivou sem quaisquer interrupções na satisfação das necessidades públicas que as competências transferidas garantem, sem prejuízo de, como já se explicitou, se reconhecerem algumas dificuldades entretanto já solucionadas ou em resolução.

16. Simultaneamente, a implementação da reforma administrativa, que resultou de um amplo processo de participação e compromisso, demonstra estar já a cumprir com o seu propósito fundamental: melhorar a gestão da cidade, tornando-a mais eficiente e com melhor capacidade de resposta aos problemas de funcionamento. Evidencia-se, assim, que a concretização dos conceitos de proximidade e de autonomia tem vindo a traduzir-se em ganhos de eficiência e de agilização, bem como de melhoria no serviço público nas respostas às necessidades da cidade e da população.

17. Estando a Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa em processo de conclusão, está o Município de Lisboa apto a receber competências que pode exercer de uma forma mais eficiente e eficaz, designadamente nos domínios da saúde, da educação, do fomento do empreendedorismo e da empregabilidade, dos transportes e da fiscalização de trânsito, bem como na construção de parcerias com universidades e agentes sociais e culturais, com vista a intervenções territoriais integradas que prossigam objectivos de crescimento sustentável e inclusivo.

A apreciação da Proposta cumpriu o prazo fixado pela Presidente da AML ao abrigo do disposto no artigo 75.º do Regimento para a emissão deste Parecer, estando a Proposta n.º 643/2014, em condições de ser debatida e votada em plenário da Assembleia Municipal de Lisboa.

A Presidente da 1.ª Comissão

O Presidente da 5.ª Comissão

(Irene Lopes)

(Miguel Coelho)

O Deputado-Relator

A Deputada-Relatora

(João de Magalhães Pereira)

(Inês Drummond)
