

1.ª Comissão Permanente

**Comissão de Finanças, Património, Recursos Humanos e
Descentralização**

**Grupo de Trabalho sobre o Processo Legislativo da
Descentralização**

RELATÓRIO

O Grupo de Trabalho sobre o Processo Legislativo da Descentralização, pertencente à Comissão Permanente Municipal de Finanças, Património, Recursos Humanos e Descentralização, reunido em 5 de julho de 2018, deliberou emitir o seguinte relatório.

I – CONSIDERANDOS

A 20 de fevereiro de 2018, foi aprovada por maioria, a Proposta n.º 001/1ª CP/2018 - Criação e mandato de um grupo de trabalho sobre o processo legislativo da descentralização. Esta proposta resulta do Parecer da 1ª CP sobre o 8º Relatório de monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, submetido à AML através da Proposta n.º 654/CM/2017.

A apreciação da Proposta n.º 654/2017 suscitou, então, a remessa à Câmara das seguintes Recomendações:

1. Elaboração de proposta, pela Câmara Municipal, com vista à alteração da Proposta n.º 915/2013, visando a revisão do elenco das missões de interesse geral e comum a toda ou parte significativa da cidade, bem como dos espaços, das vias e dos equipamentos de natureza estruturante para a cidade, de acordo com o referido em 1.1 das conclusões do respetivo parecer.
2. A clarificação do conceito de “intervensões de manutenção e conservação em equipamentos cuja gestão for alvo de transferência e que se revistam, pela sua dimensão, de carácter estrutural, deverão ser da responsabilidade da CML” (Ponto 6ª do Parágrafo E. Disposições Finais da versão consolidada da Proposta n.º 915/2013), evitando a existência de conflitos negativos ou positivos de competências entre a Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia que afetem a qualidade de vida das populações.
3. A Câmara Municipal deverá proceder aos correspondentes aditamentos aos autos de efetivação de transferência de competências, por forma a compreender a substituição e reforço dos materiais e equipamentos transferidos, que se revelaram defeituosos ou obsoletos, designadamente na área da limpeza urbana e prevendo o fornecimento da sinalização vertical que se mostre necessária ao cumprimento da legislação e regulamentos aplicáveis.
4. A correção de insuficiências ao nível das instalações próprias de cada Freguesia e da sua adequação para o exercício das competências que lhes foram transferidas, designadamente em matéria administrativa e da

prestação de serviços de higiene urbana (designadamente quanto às Freguesias de Belém, Benfica e Parque das Nações);

5. Celebração de contratos interadministrativos entre a Câmara Municipal de Lisboa e as Freguesias, com vista à salvaguarda e necessária articulação dos interesses dos cidadãos, no respeito e consideração pela coesão social e preservação da qualidade do ambiente urbano, designadamente nas áreas da higiene urbana e dos equipamentos que estão hoje sob gestão das Juntas, não contemplados nos autos de transferência, quer por inatividade ou inexistência, quer por estarem então onerados por contratos de concessão.
6. Deve a Câmara Municipal propor à Assembleia Municipal o estabelecimento de autorização prévia genérica para outorgar, com as Juntas de Freguesia, contratos de delegação de competências e acordos de execução, estabelecendo as áreas, os objetivos, o montante máximo e limites dos contratos e acordos e os termos precisos da efetiva e tempestiva fiscalização dos mesmos, de modo a ser garantida a necessária transparência e rigor, acautelando o interesse público.
7. Recomenda-se ainda a constituição, pela Assembleia Municipal, de um Grupo de Trabalho, que proceda à audição da Câmara Municipal e dos Presidentes de Junta de Freguesia, e que daí resulte uma proposta de recomendação, com um sentido expreso para as negociações entre o executivo municipal e o Governo, nomeadamente com vista a uma alteração legislativa. Além das demais questões identificadas por este grupo, devem ainda constar dessas mesmas recomendações as seguintes:
 - a. Ajustamento dos recursos financeiro previsto na Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, na sua redação atual, de modo a serem compreendidas as alterações e ajustes identificados como considerados necessários, em função, nomeadamente, das questões identificadas neste parecer;
 - b. Reforço das verbas previstas na Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, na sua redação atual, de modo a serem compreendidas as alterações decorrentes da regularização de

- vínculos precários na administração pública, bem como o descongelamento das carreiras;
- c. Reforço e clarificação das competências próprias das Juntas de Freguesia previstas na Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, na sua redação atual, como forma de se aprofundar o ímpeto descentralizador de que a Cidade de Lisboa foi pioneira no país;
 - d. Revisão do estatuto dos eleitos locais das freguesias de Lisboa, nomeadamente no que respeita a delegação de competências do Presidente nos vogais e pessoal dirigente, alargamento do exercício dos mandatos em regime de permanência e estatuto remuneratório.
8. Encontrando-se em discussão na Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 62/XIII, importa que esta Assembleia Municipal acompanhe a sua discussão e nela tome parte, apesar de as soluções nela contidas para as freguesias estarem já implementadas na Cidade de Lisboa. Assim, importa avaliar da possibilidade de nesse quadro se aprofundar o regime especial aplicável às freguesias da Cidade de Lisboa, assegurando ao máximo a sua autonomia financeira e a eventual transferência direta de algumas competências, quando se revele adequado, para as freguesias da Cidade.

No âmbito do grupo de trabalho, no qual estão representados todos os partidos com assento na Assembleia Municipal, procedeu-se à audição de todos os 24 Presidentes de Junta de Freguesia, bem como à entrega de um guião de trabalho, cujas respostas se anexam a este relatório.

II – CONCLUSÕES

Das reuniões de trabalho e das audições realizadas foi claro, e unânime, que o balanço da reforma é muito positivo. Compreendia-se que um processo desta envergadura e sem precedentes, pudesse ter tido as suas dificuldades naturais, alguns obstáculos e resistências por parte dos próprios serviços, e até uma curva de aprendizagem lenta. Porém, e apesar de alguns constrangimentos iniciais inerentes a este tipo de reformas, ficou evidente que

este processo foi encarado com grande naturalidade por todos os intervenientes e, hoje, 4 anos passados, independentemente de alguns ajustes que importa visitar e problemas que ainda estão por resolver, é evidente o sucesso deste processo, quanto mais não seja pela evidente melhoria do serviço público, agora prestado pelas Juntas de Freguesia.

Deste modo, e por forma a garantir a continuidade desta melhoria do serviço público, importa, por agora, resolver as situações que ficaram pendentes desde a transferência de competências, bem como outras que dela resultaram, quer por impossibilidade de previsão à data, quer por motivos supervenientes.

Uma das questões mais relevantes elencadas pelos Presidentes de Junta, e que nos últimos 4 anos foi sendo decidida *à la carte* pelos serviços municipais é a necessidade de clarificação do conceito de “intervenção de manutenção e conservação”. Urge definir, de forma clara, o que é uma intervenção de carácter estrutural e que, como tal, deve ser responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa, conforme consta do ponto 6º, do parágrafo E das disposições finais da versão consolidada da proposta n.º 915/2013.

Esta definição concetual irá permitir mais celeridade na resposta, uma efetiva responsabilização da entidade competente e evitar duplicações de intervenções ou, no pior dos cenários, inação das autarquias, com grave prejuízo para os cidadãos.

Também em matéria de definição de áreas estruturantes, foi referido por algumas das Juntas de Freguesia, a necessidade das árvores de alinhamento deverem ser consideradas estruturantes. Por um lado, sempre ficou a dúvida, por clarificar, se as árvores de alinhamento deveriam, ou não, ser consideradas “espaços verdes”, para efeitos do previsto na alínea a), do n.º 1, do artigo 12º da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, na sua redação atual. Por outro lado, o elevado número de árvores de alinhamento, a falta de manutenção das mesmas durante anos e os custos que não foram contemplados à data da reforma, bem como a necessidade de garantir uma coerência territorial em toda a cidade, são matérias que muito preocupam os Presidentes de Junta, tendo em conta a necessidade de garantir a coerência territorial em toda a cidade

Durante as audições, e pese embora todas as freguesias se tenham manifestado satisfeitas com o resultado da reforma, foram vários os Presidentes que relataram o estado de degradação (defeituosos e/ou obsoletos) de alguns materiais e equipamentos transferidos. Se por um lado, muitos deles reconhecem que a situação já está regularizada, por outro tal facto apenas se deve ao investimento das Juntas de Freguesia. Desta forma, e como já se havia recomendado, a Câmara Municipal de Lisboa deverá proceder aos correspondentes aditamentos aos autos de efetivação de transferência de competências, por forma a compreender a substituição e reforço dos materiais e equipamentos transferidos, que se revelaram defeituosos ou obsoletos.

Alguns Presidentes de Junta, sobretudo do centro histórico, referiram estar a ter muitas dificuldades com a limpeza urbana, devido à, cada vez maior, pressão do turismo, estando neste momento a analisar com a CML a melhor forma de se coordenarem esforços para resolver este problema.

Outra questão que não foi totalmente acautelada à data da transferência e que mereceu a chamada de atenção de vários Presidentes de Junta prende-se com o estado de conservação das instalações transferidas, sobretudo na área da higiene urbana e instalações desportivas. Também no que se refere às sedes das Juntas de Freguesia subsistem ainda alguns problemas que importa resolver, sendo de registar que na maioria dos casos a CML conseguiu ir dando resposta ao longo dos últimos 4 anos. Torna-se assim necessário, e à semelhança do que já foi feito com algumas freguesias, que a Câmara Municipal proceda com a maior celeridade à correção destas ineficiências, recorrendo sempre que possível a contratos de delegação de competências com a própria freguesia, por forma a tornar este processo mais célere.

Ficou também evidente que os recursos financeiros previstos na lei estão desajustados à realidade atual e isto resulta, porventura, de alguns erros previsionais que foram identificados pontualmente, e sobretudo do facto das Juntas de Freguesia, fruto da sua proximidade, prestarem hoje mais e melhor serviço público que a Câmara Municipal, nas competências transferidas.

Com efeito, verifica-se que as Juntas de Freguesia conseguiram gerar algumas eficiências na gestão de proximidade, rentabilizando e racionalizando meios mas, por outro lado, começaram a prestar um serviço muito mais completo e regular, o que aliás é o segredo do sucesso desta reforma e que rapidamente foi interiorizado positivamente pelas comunidades, o que encerra em si mesmo alguns custos acrescidos.

Importa, portanto, que seja feito um levantamento real dos custos das competências e equipamentos transferido, para que possam ser ajustados, se for caso disso, e uma vez mais, os recursos financeiros, por forma a dar resposta às reais necessidades das populações.

Uma das questões mais suscitadas teve ainda que ver com a necessidade de este cálculo de verbas dever ainda ter em consideração o aumento real dos custos decorrentes da regularização de vínculos precários na Administração Pública, bem como do descongelamento das carreiras.

Ainda na área financeira, vários presidentes referiram a importância de refletir, também, nas receitas das freguesias, o desempenho económico da cidade. Passando a incorporar uma parte das receitas e dos impostos do Município as freguesias, que têm atualmente um conjunto de receitas muito rígidas, conseguiriam ter mais flexibilidade e possibilidade de fazer face a despesas de investimento, nomeadamente nas áreas que advêm da reforma administrativa.

Outro prisma importante, preocupação comum dos Presidentes de Junta, é o futuro das relações entre o Municípios e as Freguesias, o estatuto dos eleitos locais e novas competências que possam ser atribuídas às Freguesias.

Importa aqui fazer um ponto prévio, que em parte é razão da existência deste grupo de trabalho. O Governo tem manifestado a sua vontade em avançar com a descentralização de competências para as autarquias e destas para as freguesias, o que, com a experiência já adquirida em Lisboa, levou esta Assembleia Municipal a criar um grupo de trabalho que acompanhe este processo. Assim, é fundamental que o Município faça parte, de forma ativa, deste processo e que a Assembleia Municipal dê, também, o seu contributo.

Quanto ao futuro, foi consensual entre os Presidentes de Junta, a necessidade de rever o estatuto dos eleitos locais. Em 2013, quando as Juntas de Freguesia assumiram as novas competências, a grande maioria delas, mais que duplicou a sua dimensão, quer em recursos humanos, quer em orçamento. Ora, a legislação para os eleitos locais, prevê hoje, já com a atualização de 2015, que as Juntas de Freguesia possam ter até 3 tempos inteiros, número que varia em função do número de eleitores, mas sendo sempre esse custo pago pelo respetivo orçamento. Tratam-se, portanto, de executivos com 5 ou 7 elementos, nos quais apenas 2 ou 3 (consoante os casos) podem assumir funções a tempo inteiro e dessa forma coordenar e lidar as respetivas equipas.

Todos reconhecemos que as juntas de freguesia são o organismo público mais perto das populações, e como tal, o melhor preparado para um vasto conjunto de competências, mas não podemos querer responsabilizar as Juntas, sem as dotar dos meios adequados, nomeadamente ao nível da sua estrutura política.

O anterior Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, António Costa, costumava referir-se, repetidamente, aos presidentes de Junta como “os 24 vereadores territoriais” numa clara alusão à importância e reforço de trabalho e competências das Juntas de Freguesia no pós-reforma.

Neste sentido, é necessário que a revisão do estatuto dos eleitos locais seja feita antes do próximo ciclo autárquico, que contemple uma revisão do estatuto remuneratório e do número de vogais a tempo inteiro, que tenha em consideração o aumento de competências das freguesias, e que deixe de diferenciar os presidentes de Junta de Freguesia, na cidade de Lisboa, em função do número de eleitores.

Ainda por forma a reforçar a capacidade de ação das freguesias, e a qualidade do trabalho dos seus eleitos, bem como para evitar a precariedade, mostra-se necessário que as freguesias de Lisboa possam constituir um gabinete de apoio ao executivo, à semelhança do que está previsto para os municípios.

Por fim, e não menos importante, dá-se a oportunidade das Freguesias continuarem a aprofundar este espírito de descentralização e proximidade às populações, assumindo novas competências. Os Presidentes manifestaram-se

disponíveis a receber mais competências e preparados para o fazer, reconhecendo que o objetivo principal será sempre a prestação de um melhor serviço público. Embora não haja um consenso quanto às novas áreas de competências que possam ser descentralizadas, algumas delas mereceram mais referências, como o alargamento do licenciamento, ficando excluído apenas o licenciamento urbanístico, a gestão dos equipamentos escolares além do ensino básico, em virtude da descentralização da Administração Central, um aprofundamento das competências em matéria social, como é exemplo o FES, e ainda na área da Cultura.

Ficou claro, com a audição dos Presidentes das Juntas de Freguesia, que a Reforma Administrativa de Lisboa foi uma caixa de pandora da descentralização, responsabilização do poder público e da melhoria do serviço público. As Freguesias são hoje o órgão público mais próximo dos cidadãos, dotadas de recursos e meios para intervir em matérias fundamentais do dia-a-dia da cidade e das pessoas e são, certamente, pela sua proximidade, o órgão público melhor preparado para identificar os problemas, procurar as soluções e proporcioná-las aos cidadãos.

O desenvolvimento e aprofundamento deste espírito reformador e descentralizador não deve, no entanto, deixar de lado uma reflexão sobre o futuro das Freguesias na cidade de Lisboa, no sentido de evitar que se criem estruturas administrativas demasiado complexas, que as façam perder esta capacidade de eficácia e eficiência na prestação do serviço público, ou que lhes sejam atribuídas mais competências sem os meios e recursos necessários à sua boa execução.

Ouvidos os Presidentes de Junta, o Grupo de Trabalho prosseguiu os seus trabalhos com a audição do Vice-Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, Duarte Cordeiro, e do Vereador das Finanças, João Paulo Saraiva.

Nesta reunião, o Vice-Presidente recordou que a Reforma Administrativa de Lisboa foi um processo político, e que consistiu, apenas, na transferência das competências da Câmara Municipal para as Freguesias, nas condições em que

elas eram executadas, à data, e não no seu modelo ideal. Reconhece-se, portanto, que houve situações em que a transferência de meios não foi equitativa e outras em que, pela evolução da cidade e do ciclo económico ficaram deficitárias.

Tendo sempre estas premissas em consideração, quer o Vice-Presidente, quer o Vereador consideraram a possibilidade de continuar a desenvolver o espírito descentralizador da reforma, nomeadamente com vista a resolver os problemas da distribuição não equitativa de meios no momento zero da reforma, as situações supervenientes à reforma, e, resultante da experiência do mandato passado, uma nova geração de delegação de competência que funcione para todo o mandato e que permita às Freguesias resolver, de forma mais eficiente e eficaz, problemas locais.

III – RECOMENDAÇÕES

Assim, e considerando o trabalho desenvolvido por este grupo, criado no âmbito da 1ª Comissão, suscita-se a remessa à Câmara das seguintes Recomendações:

1. Revisão do elenco das missões de interesse geral e comum a toda ou parte significativa da cidade, bem como dos espaços, das vias e dos equipamentos de natureza estruturante para a cidade, previstos na Proposta n.º 915/2013.
2. A Câmara Municipal deverá proceder aos ajustamentos necessários, para a substituição e reforço dos materiais e equipamentos transferidos, que se revelaram defeituosos ou obsoletos, designadamente na área da limpeza urbana.
3. Correção das insuficiências ao nível das instalações próprias de cada Freguesia e da sua adequação para o exercício das competências que lhes foram transferidas, designadamente em matéria administrativa e da prestação de serviços de higiene urbana;
4. Celebração de contratos interadministrativos entre a Câmara Municipal de Lisboa e as Freguesias, com vista à salvaguarda e necessária articulação dos

interesses dos cidadãos, no respeito e consideração pela coesão social e preservação da qualidade do ambiente urbano, designadamente nas áreas da higiene urbana e dos equipamentos que estão hoje sob gestão das Juntas, não contemplados nos autos de transferência, quer por inatividade ou inexistência, quer por estarem então onerados por contratos de concessão.

5. Desenvolvimento de estudos com vista ao aprofundamento do ímpeto descentralizador, do qual a cidade de Lisboa é precursora, nomeadamente nas seguintes áreas: FES, programação cultural, "tapa buracos", manutenção de espaços expectantes, gestão de quiosques, licenciamento do subsolo.

6. No âmbito do processo de descentralização a decorrer na Assembleia da República, deve a CML estudar as áreas em que, pela sua natureza, se venha a revelar que uma gestão de maior proximidade possa ser determinante e relevante para uma melhoria da qualidade do serviço público, avaliando a possibilidade de as delegar nas Juntas de Freguesias.

7. Os contratos de delegação de competências que venham a ser celebrados com as Juntas de Freguesia, passem a regular as relações entre os trabalhadores afetos ao exercício das competências delegadas, nomeadamente nas CAF/AAAFs e nos refeitórios escolares, e que se estude, tendo em conta o carácter permanente destes projetos, uma forma, que pode eventualmente passar por aditamentos aos contractos de delegação de competências, para os mesmos poderem vir a ser integrados no âmbito do PREVPAP.

8. Avaliação da possibilidade das Freguesias terem uma participação nas receitas municipais, por forma a poderem ter maior robustez financeira para fazer face aos investimentos de médio-longo prazo que decorrem da Reforma Administrativa da cidade de Lisboa, nomeadamente na taxa turística, na publicidade, no IVA, no IMI, nos Quiosques, nos estaleiros ou nas contraordenações emitidas pela Polícia Municipal.

9. Recomenda-se ainda que o executivo municipal interceda junto do Governo e da Assembleia da República, nomeadamente com vista às seguintes alterações legislativas:

a) Reforço das verbas previstas na Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, na sua redação atual, de modo a serem compreendidas as alterações decorrentes da regularização de vínculos precários na administração pública, bem como o descongelamento das carreiras;

b) Revisão do estatuto dos eleitos locais das freguesias de Lisboa, nomeadamente no que respeita a delegação de competências do presidente nos vogais e pessoal dirigente, a possibilidade de constituição de gabinete de apoio aos órgãos da Freguesia, alargamento do exercício dos mandatos em regime de permanência e estatuto remuneratório.

Este relatório foi aprovado por maioria dos Grupos Municipais e Deputados Independentes representados ou pertencentes ao grupo de trabalho sobre o Processo Legislativo da Descentralização, com o voto contra do PEV.

Assembleia Municipal de Lisboa, 5 de julho de 2018

A Presidente da 1.^a Comissão

(Irene Lopes)

A Deputada-Relatora

(Inês Drummond)