

Proposta Dep. M. Ivo Rui Costa  
Ponto 2 da O.T.



**Rui Costa**  
**Deputado Municipal Independente**

**Proposta n.º .....**

**Sobre a Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa e a necessidade de reforço dos meios humanos das Juntas de Freguesia e a eventual existência de serviços partilhados**

Considerando que:

**I - Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa e recursos humanos**

- a) A Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa, aprovada pela Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro constitui uma alteração profunda do paradigma da dimensão e do exercício de competências pelas Juntas de Freguesia na Cidade de Lisboa, promovendo a transferência de um vasto conjunto de competências da Câmara Municipal de Lisboa para as Freguesias da Cidade;
- b) Desta forma as Freguesias da Cidade de Lisboa adquiriram no plano nacional uma diferenciação das demais Freguesias, implicando tal circunstância um reforço quantitativo e qualitativo dos quadros de pessoal das Freguesias da Cidade de Lisboa;
- c) Apesar de a Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro ter previsto a transferência de trabalhadores do Município para as Freguesias, tal transferência não foi suficiente para algumas freguesias, particularmente ao nível dos técnicos superiores;
- d) Acresce ainda que o processo de transferência de trabalhadores, em particular de Técnicos Superiores nem sempre foi de carácter obrigatório, dependendo da anuência dos trabalhadores, verificando-se ainda uma natural e legítima contestação dos sindicatos e trabalhadores à obrigatoriedade de transferência dos mesmos;
- e) Por outro lado, ao longo do período de implementação da Reforma Administrativa, as leis que aprovaram os Orçamentos de Estado continham normas que determinaram restrições à contratação de pessoal pelas Juntas de Freguesia;
- f) Todo este contexto criou condições para que as Freguesias fossem impedidas de recrutar pessoal técnico e qualificado para os seus quadros, sendo com frequência empurradas para a contratação de prestadores de serviços, situação que apenas viria a ser resolvida com o PREVPAP, iniciado com a publicação da Lei n.º 112/2017, de 29 de Dezembro;
- g) Por outro lado, coincidiu com este período de implementação da Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa, a aprovação de legislação de controlo da despesa pública, designadamente a Lei n.º 8/2012, de 21

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA

Proc. \_\_\_\_\_

ENT 272 AML 19

DATA 28/01/2019

Silva Gomes



**Rui Costa**

**Deputado Municipal Independente**

de Fevereiro, conhecida como Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, impondo novos procedimentos, mais complexos para a realização de despesa pública;

h) Acresce ainda que algumas Freguesias da Cidade de Lisboa tiveram, por força do crescimento dimensão do respectivo Orçamento, de passar a adoptar integralmente o POCAL, ao invés da utilização do POCAL simplificado, aumentando assim a complexidade da preparação de documentos previsionais, da sua execução e da elaboração de documentos de prestação de contas;

i) Releva ainda a iminência da obrigação de alteração das regras contabilísticas das autarquias locais, passando a reger o SNC-AP, exigindo assim uma qualificação acrescida dos quadros técnicos em serviço nas Freguesias;

j) A revisão do Código dos Contratos Públicos, operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto e que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2018, veio criar exigências adicionais em matéria de procedimentos tendentes à formação de contratos públicos;

k) Em matéria de contratação pública, a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2017, a par do aumento do volume de contratação pública das Freguesias determinado quer pela transferência de competências ao abrigo da Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, quer por diversas delegações de competências da Câmara Municipal nas Juntas de Freguesia têm exigido das Juntas de Freguesia um pesado esforço e necessidades de pessoal qualificado na área do direito da contratação pública e da contabilidade e gestão pública;

l) As autarquias locais, do ponto de vista do direito administrativo e financeiro comportam especialidades que exigem especial experiência e formação profissional, nem sempre bem conseguida por funcionários em início de carreira e por entidades externas contratadas em regime de prestação de serviços para o efeito;

m) Todos estes factores constituíram – e constituem – dificuldades e exigências acrescidas para as Juntas de Freguesia da Cidade de Lisboa, designadamente ao nível da quantidade e qualificação dos respectivos recursos humanos, em particular ao nível dos técnicos superiores juristas e de contabilidade;

## **II – Da responsabilidade financeira dos eleitos, em particular a situação da Junta de Freguesia de Belém**

n) Várias das Juntas de Freguesia da Cidade de Lisboa foram objecto de auditorias do Tribunal de Contas a propósito do processo da Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa;

o) O Tribunal de Contas publicou recentemente o Relatório de *“Auditoria de Conformidade ao processo de transição de novas competências no âmbito da reorganização administrativa de Lisboa - Freguesia de Belém”* ( disponível em [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2018/2s/rel022-2018-2s.shtm](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2018/2s/rel022-2018-2s.shtm) );

p) No referido Relatório são apontadas diversas reservas *“no que diz respeito à gestão e execução orçamental da Freguesia, nas áreas da inventariação de património, elaboração de resumos diários de tesouraria, contratação de prestadores de serviços, contratação de aquisições de serviços e sistema de controlo interno”* ;



**Rui Costa**

**Deputado Municipal Independente**

q) Mais recomendando o Tribunal de Contas à Junta de Freguesia de Belém para que *“diligencie pela adoção e preenchimento de um quadro de pessoal que permita desempenhar de forma rigorosa, eficiente e eficaz, as competências cometidas à Freguesia de Belém, avaliando para o efeito, designadamente, se estão reunidos os pressupostos legais de regularização de situações subsumíveis a programas de regularização de vínculos precários”*, o que se traduz no reconhecimento de toda a realidade referida nos considerando integrados no supra ponto l;

o) O Tribunal de Contas determinou ainda a remessa do Relatório para o Ministério Público junto de Tribunal de Contas para apuramento da responsabilidade financeira, que recairá sobre os eleitos locais;

p) Verifica-se ainda que o Tribunal de Contas notificou a Senhora Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa para que se pronunciasse sobre o Relato (documento que antecede o Relatório e é sujeito a contraditório), que respondeu dizendo não estar a Assembleia Municipal de Lisboa no rol dos responsáveis financeiros a quem eram imputadas responsabilidades;

q) Apesar da clareza e correcção da resposta da Senhora Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa, entende-se que todo o circunstancialismo que envolveu a falta de adequação e insuficiência dos recursos humanos ao dispor das Freguesias merecia uma tomada de posição da Assembleia Municipal, até para ajudar ao juízo do Tribunal de Contas;

r) Considerando que o processo não se encontra ainda encerrado, podendo ser agora instaurado um processo para apuramento de responsabilidade financeira dos membros da Junta de Freguesia de Belém, é oportuno e devido que esta Assembleia reconheça as dificuldades supra relatadas, até para efeito de relevo na eventual sanção que venha a ser aplicada aos membros da Junta de Freguesia de Belém e a outras onde ser verifique idêntica situação;

### **III – Procura de soluções para reforçar a capacidade das Juntas de Freguesia**

s) É imperioso, para o aprofundamento e consolidação da Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa que as Juntas de Freguesia estejam dotadas de pessoal capacitado e experiente nos domínios jurídico e contabilístico, com especial ênfase para as áreas da contratação pública e do direito financeiro;

t) Como já se adiantou, tal pessoal, face à especificidade do subsector autárquico, necessita de experiência em ambiente autárquico e de constante formação;

u) Por outro lado, a dimensão das Freguesias pode por ainda em causa a viabilidade da contratação de pessoal para assegurar internamente algumas das actividades e valências necessárias à prossecução das suas atribuições;

v) As Freguesias da Cidade de Lisboa, considerando que enfrentam desafios similares e comuns, poderiam ter vantagem em dispor de uma estrutura onde pudessem obter, de forma partilhada, o acesso aos serviços supra referidos em s), obtendo sinergias e ganhos de escala e libertando recursos para outras actividades;



**Rui Costa**

**Deputado Municipal Independente**

w) Mais interessante seria ainda a solução preconizada se pudesse também o Município de Lisboa e empresas locais por si detidas integrar essa estrutura, assim aumentando ainda a escala e possibilitando um maior financiamento municipal;

x) Infelizmente, o Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto veda a existência de empresas locais destinadas à prestação de serviços partilhados ao universo municipal e às Freguesias integradas na área do respectivo Município, por via da taxatividade do objecto social das empresas locais (artigo 20.º, n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto) e da tipicidade das actividades a desenvolver pelas empresas locais (artigos 45.º e 48.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto), merecendo tal situação alteração legislativa;

y) Podendo sempre recorrer-se, para o efeito, à figura da associação de direito privado (artigo 59.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto) ou da Régie Cooperativa de Interesse Público, como forma de assegurar a possibilidade de participação das Freguesias no capital social, possibilidade aparentemente vedada quanto às empresas locais (artigo 58.º, n.º 3 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto);

z) Caso não seja conveniente ou possível a participação do Município, poderão sempre as Freguesias recorrer à figura das Associações de Freguesias de Direito Público (reguladas pela Lei n.º 175/99, de 21 de Setembro), que constitui veículo adequado e idóneo para atingir tal desiderato;

aa) Deve assim a Câmara Municipal de Lisboa procurar soluções para garantir, ainda que limitada pelas suas próprias dificuldades, o acesso das Juntas de Freguesia a pessoal qualificado, designadamente através do recurso à mobilidade temporária, para que possam auxiliar funcionários recrutados pelas Juntas de Freguesia em início de carreira ou sem experiência prévia autárquica;

v) Deve ainda a Câmara Municipal de Lisboa colaborar e apoiar na instituição de programas de formação de pessoal das Juntas de Freguesia e bem assim dispor-se a colaborar numa eventual estrutura a criar pelas Juntas de Freguesia ou em conjunto com estas, com vista à prestação de serviços partilhados designadamente nas áreas da formação profissional, contratação pública, consultadoria jurídica, informática ou contabilística.

**Nestes termos, tenho a honra de propor que a Assembleia Municipal de Lisboa delibere, ao abrigo do disposto no artigo 24.º, n.º 2, alíneas j) e k) do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro:**

1 – Reconhecer a insuficiência de recursos humanos transferidos para as Freguesias da Cidade, designadamente ao nível de técnicos superiores juristas e de contabilidade, nos termos explicitados nos considerandos supra.

2 – Dar conhecimento da presente deliberação ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas

3 – Recomendar à Câmara Municipal de Lisboa que:



**Rui Costa**

**Deputado Municipal Independente**

a) Procure soluções para garantir, ainda que limitada pelas suas próprias dificuldades, o acesso das Juntas de Freguesia a pessoal qualificado, designadamente através do recurso à mobilidade temporária, para que possam auxiliar funcionários recrutados pelas Juntas de Freguesia em início de carreira ou sem experiência prévia autárquica;

b) Colabore com as Juntas de Freguesia da Cidade de Lisboa na formação profissional do respectivo pessoal;

c) Se dipsonha a colaborar numa eventual estrutura a criar pelas Juntas de Freguesia ou em conjunto com estas, com vista à prestação de serviços partilhados designadamente nas áreas da formação profissional, contratação pública, consultadoria jurídica, informática ou contabilística.

4 – Apelar ao Governo e à Assembleia da República para que ponderem alterar a Lei n.º 50/2012, de 12 de Setembro, com vista à possibilidade de constituição de empresas locais, com eventual participação das Freguesias, que tenham por objecto social a prestação de serviços partilhados aos Municípios e Freguesias participantes.

5 – Remeter a presente deliberação a Suas Excelências o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro Ministro, o Ministro de Estado e das Finanças, o Ministro da Administração Interna, o Secretário de Estado das Autarquias Locais e ainda aos Grupos Parlamentares na Assembleia da República, à Associação Nacional de Municípios Portugueses e à ANAFRE.

**Lisboa, 28 de Janeiro de 2019**

**O Deputado Municipal Independente,**

**Rui Costa**