



Pelouro da Transparência e Prevenção da Corrupção

ESTRATÉGIA PARA A TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

FASE 2 - DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

FICHA TÉCNICA

Relatório elaborado pela Equipa da Transparência e Prevenção da Corrupção do Gabinete da Vereadora Joana Almeida:

- Carla Sancho
- Inês Simões
- Sandra Godinho

Apoio na revisão:

- Cecília Moreira
- Leonor Gaspar Pinto
- Luís Feliciano
- Mariana Faria Silva

Versão n.º:	1/2023
Data:	28/04/2023

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	4
ÍNDICE DE FIGURAS	5
SUMÁRIO EXECUTIVO	7
1. ENQUADRAMENTO	9
1.1. Caracterização do contexto organizacional	9
1.2. Estratégia para a Transparência e Prevenção da Corrupção na Câmara Municipal de Lisboa	10
1.3. Os objetivos do diagnóstico e a metodologia aplicada	12
2. RECOLHA E ANÁLISE DA INFORMAÇÃO RECOLHIDA.....	15
2.1. Análise Documental	15
2.1.1. Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024: objetivos e prioridades	15
2.1.2. O Plano de Ação para a Transição Digital.....	17
2.1.3. O Guia de Acesso ao Direito e à Justiça	18
2.1.4. MENAC	18
2.1.5. O RGPC	18
2.1.6. Alinhamento com a Governança Corporativa e a Sustentabilidade	21
2.2. Resultado do questionário aos dirigentes e das sessões participativas	23
2.2.1. Questionário aos dirigentes: aspetos metodológicos.....	26
2.2.2. Sessões participativas: aspetos metodológicos	27
2.2.3. Análise dos principais resultados por categorias	28
2.3. Análise dos Riscos de Gestão, Corrupção e Infrações Conexas	48
3. CONCLUSÕES E AÇÕES FUTURAS	52
3.1. Análise SWOT (<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>).....	52
3.2. Ações Futuras	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

aCCP – Aplicação informática municipal para controlo dos ajustes diretos no âmbito do n.º 6, do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos

CML – Câmara Municipal de Lisboa

DGQA – Departamento de Gestão da Qualidade e Auditoria

DGERT – Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho

DMAEVCE – Direção Municipal de Ambiente, Estrutura Verde, Clima e Energia

DMF – Direção Municipal de Finanças

DMRH – Direção Municipal de Recursos Humanos

ENAC - Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024

ETPC – Estratégia para a Transparência e Prevenção da Corrupção

FEFAL – Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais

HSMD – Human Somatic Mutation Database

LADA - Lei nº 26/2016 de 22 de agosto (Regime de Acesso à Informação Administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos)

MENAC – Mecanismo Nacional Anticorrupção

NCI – Norma de Controlo Interno

PPR – Plano de Prevenção de Riscos

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

RAI- Responsável pelo Acesso à Informação

RCN – Responsável pelo Cumprimento Normativo

RGPC – Regime Geral de Prevenção da Corrupção

RSB – Regimento de Sapadores Bombeiros

SIADAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

UO – Unidade Orgânica

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da CML

Figura 2 - Matriz estratégica da Transparência e Prevenção da Corrupção

Figura 3 - Fases da ETPC

Figura 4 - Objetivos e atividades do diagnóstico

Figura 5 - Alinhamento das atividades CML com a ENAC

Figura 6 - Alinhamento da CML com o Regime Geral de Prevenção da Corrupção e a LADA

Figura 7 - Categorias e as subcategorias de análise

Figura 8 - Questões de partida por Eixo Estratégico

Figura 9 - Tabela de caracterização das sessões participativas

Figura 10 - Resultado do questionário aos dirigentes por categorias e subcategorias de análise

Figura 11 - Resultado das sessões participativas por categorias e subcategorias de análise

Figura 12 - Resultado do questionário dos dirigentes – Categoria Modelo de Gestão de RH

Figura 13 - Frequência das subcategorias do Modelo de Gestão de RH – Sessões participativas

Figura 14 - Sessões de participação

Figura 15 - Resultado do questionário dos dirigentes – Categoria Comunicação

Figura 16 - Frequência das subcategorias da Comunicação – Sessões participativas

Figura 17 - Sessões de participação

Figura 18 - Resultado do questionário dos dirigentes – Categoria Controlo Interno

Figura 19 - Frequência das subcategorias do Controlo Interno– Sessões participativas

Figura 20 - Quadro da certificação dos processos de trabalho por UO

Figura 21 - Sessões de participação

Figura 22 - Frequência das subcategorias de Integridade - Sessões Participativas

Figura 23 - Resultado do questionário dos dirigentes – Categoria Integridade

Figura 24 - Sessões de participação

Figura 25 - Categorias com menos frequência

Figura 26 - Frequência das subcategorias de Participação – Sessões Participativas

Figura 27 - Frequência das subcategorias de Cultura de Proximidade – Sessões Participativas

Figura 28 - Frequência das subcategorias de Governança - Sessões Participativas

Figura 29 - Frequência das subcategorias de Prestação de Contas - Sessões Participativas

Figura 30 - Listagem não exaustiva das aplicações da CML e aplicações externas

Figura 31 - Frequência das categorias por Eixos Estratégicos

Figura 32 – N.º de Riscos e de Medidas de mitigação 2022

Figura 33 - Riscos de grau 3 identificados

Figura 34 – Análise SWOT

SUMÁRIO EXECUTIVO

Um dos principais objetivos do pelouro da 'Transparência e Prevenção da Corrupção' prende-se com a elaboração de uma Estratégia para a Transparência e Prevenção da Corrupção na Câmara Municipal de Lisboa. Estratégia essa que se pretende que seja orientadora quanto à posição da CML nestas matérias, que seja exequível e realista face à conjuntura atual, quer económica quer social, e que se materialize num conjunto de medidas estruturais que alavanquem a mudança organizacional necessária face aos novos paradigmas de 'Governança Corporativa' que estão a marcar a atual gestão pública.

Para tal, sentiu-se a necessidade de fazer um diagnóstico da situação atual com vista à identificação do nível de maturidade de cada unidade orgânica em matérias relacionadas com a ética, a transparência, a prestação de contas, o controlo interno, o cumprimento normativo, entre outras.

O presente relatório sintetiza os resultados obtidos nestas diferentes etapas, a par da leitura dos principais documentos orientadores, internacionais e nacionais, que definem linhas de ação às quais o Município terá de dar resposta, de onde destacamos os seguintes:

- Ao nível da gestão de recursos humanos colocam-se vários desafios, entre eles, as políticas de afetação e de retenção dos trabalhadores nas unidades orgânicas, o acesso à formação e a promoção do equilíbrio entre a vida profissional, familiar e pessoal;
- A comunicação interna e externa apresenta várias fragilidades. Internamente foi manifestada a dificuldade de se comunicar entre serviços e externamente evidenciou-se que a informação comunicada aos cidadãos é, muitas vezes, contraditória, demorada e, em algumas situações, inexistente;
- O mapeamento de processos, a elaboração de manuais de procedimentos, a desmaterialização de documentos são, ainda, áreas que carecem de desenvolvimento com vista ao reforço da transparência municipal e do controlo interno da atividade;
- A execução do plano de formação em Ética e Integridade é a única atividade em falta para que a Câmara Municipal de Lisboa implemente as obrigações decorrentes do Regime Geral da Prevenção da Corrupção, a par da nomeação do Responsável pelo Acesso à Informação que vem dar resposta à Lei de Acesso aos Documentos Administrativos e, assim, promova a confiança interna e externa;

- A falta de uma cultura de proximidade estruturada e planeada, assente na participação de todas as partes interessadas e numa comunicação clara e esclarecedora, foi identificada como uma das possíveis causas para a falta de confiança por parte dos cidadãos nos serviços municipais. Internamente, foi referida a necessidade de existir um modelo de governança eficaz que defina objetivos comuns, transversais a toda a organização e que esteja assente num modelo participativo com vista a uma gestão mais transparente e geradora de elos de confiança;
- O recente lançamento do 'Portal da Transparência' foi identificado como uma oportunidade de melhoria ao nível da prestação de contas sobre a atividade municipal;
- A transição digital, a segurança e proteção dos dados são, também, áreas que carecem de um plano de desenvolvimento estruturado e transversal.

As conclusões apresentadas posicionam a Câmara Municipal nas diferentes variáveis de análise e identificam as áreas onde é necessário maior desenvolvimento, terminando com uma análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) que sumariza o diagnóstico interno realizado, quanto às forças e fraquezas desta organização, e o diagnóstico externo onde se identificaram as oportunidades e as ameaças do meio envolvente. Por fim, elencam-se um conjunto de ações futuras, decorrentes da análise crítica dos resultados apurados, onde estão identificados sete grupos de recomendações cruciais para a elaboração da referida Estratégia: A liderança pública e a meritocracia; a cultura organizacional: a colaboração e a participação interna; processos e procedimentos, controlo interno e melhores serviços públicos; a transformação digital e a importância da cibersegurança; a complexidade da informação e comunicação; a prestação de contas e a participação e finalmente o desafio da sustentabilidade.

1. ENQUADRAMENTO

Este Diagnóstico surgiu de uma necessidade identificada na definição das fases de desenvolvimento da Estratégia para a Transparência e Prevenção da Corrupção da Câmara Municipal de Lisboa (ETPC). O envolvimento de todas as partes interessadas, através da sua auscultação e participação, foi uma das principais premissas metodológicas deste relatório. Para isso foi constituído formalmente um Grupo de Trabalho com representantes de várias unidades orgânicas (UO) transversais ao funcionamento dos serviços municipais, que desde o primeiro momento definiu e trabalhou em conjunto todos os instrumentos da definição da estratégia e, em particular, deste diagnóstico. Este trabalho iniciou-se com a auscultação dos dirigentes máximos de cada UO (diretores municipais e diretores de departamento de 1ª linha), através da resposta a um questionário sobre ética e transparência municipal, cujos resultados foram analisados e devolvidos aos inquiridos em forma de relatório. Posteriormente, realizaram-se sessões participativas internas e externas, onde num ambiente informal se ouviram os trabalhadores da Câmara Municipal de Lisboa (CML) e especialistas representativos do setor político, académico, social e empresarial. Nestas sessões foram recolhidas centenas de contributos importantes, que irão concretizar as medidas da ETPC. O alinhamento das políticas municipais em matéria de transparência e prevenção da corrupção com os documentos orientadores e legislativos a nível nacional, foi igualmente uma preocupação deste diagnóstico de modo a conhecer-se o posicionamento da CML face à estratégia nacional.

1.1. Caracterização do contexto organizacional

A CML é a câmara municipal da maior cidade do país e com uma estrutura orgânica de grande dimensão, quando comparada com as demais, a nível nacional. A cidade de Lisboa tem uma área urbana de 100,05 km², 545.796 habitantes e 5 455,2 hab. / km², segundo os últimos Censos de 2021.

A dimensão e a complexidade da sua estrutura orgânica, quer no número de serviços municipais, quer no número de dirigentes e trabalhadores, requereria, por si só, a realização de avaliações periódicas quanto às suas potencialidades e fragilidades. A última grande reestruturação teve lugar em 2011, e esteve na sua génese a proximidade ao cidadão, com a premissa legislativa da descentralização administrativa. Em 2015, com a delegação de competências administrativas para as novas juntas de freguesia, ficou a CML com áreas de atuação a um nível mais estratégico, tendo sido o último ajustamento orgânico em 2018. Desde então que a estrutura orgânica é composta por 15 direções municipais, 46 departamentos (dos quais oito de 1ª linha), 101

divisões e 6 equipas de projeto, conforme figura 1. Segundo o Mapa de Pessoal para 2023, a CML tem 9.860 trabalhadores, 92 eleitos e 180 dirigentes.

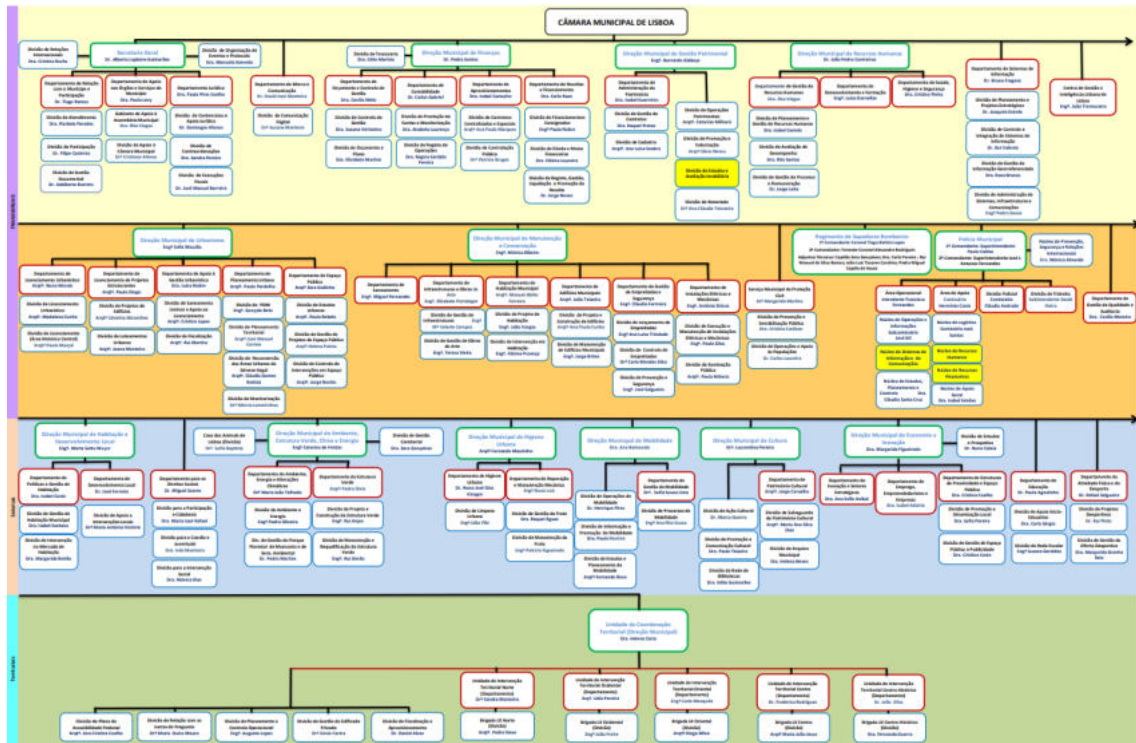


Figura 1 – Organograma da CML, em 21/4/2023

1.2. Estratégia para a Transparência e Prevenção da Corrupção na Câmara Municipal de Lisboa

A conceção de uma Estratégia é uma das medidas inscritas nas Grande Opções do Plano da cidade de Lisboa, integrada no pilar 1 – “Uma cidade participada”, que visa aprofundar a transparência na CML, tendo em vista o restabelecimento da confiança dos lisboetas na edilidade e contribuir para o aprofundamento dos canais de relação entre os munícipes e a Câmara Municipal.

A ETPC, em elaboração, estará assente em três eixos, três pilares e em 11 objetivos, como é possível observar através da figura 2.

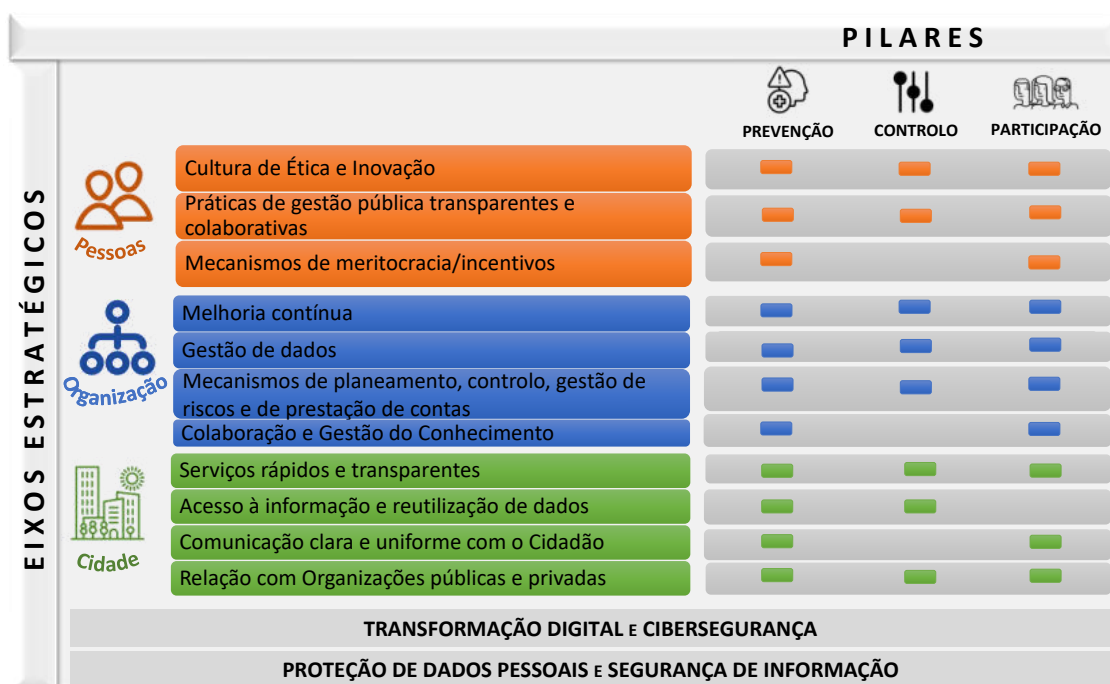


Figura 2 – Matriz estratégica da Transparência e Prevenção da Corrupção

A construção da Estratégia contempla um conjunto de fases, a saber:

Fase 0 – Modelo de Governação

Em março de 2022 foi constituído um grupo de trabalho nuclear que deu início aos trabalhos e, em maio, foi publicado o [Despacho 93/P/2022](#) onde ficou definido o modelo de governação. Grupo de trabalho este que foi dividido em dois subgrupos, sendo o primeiro constituído pelas áreas transversais da organização, com intervenção direta nas áreas da transparência e prevenção da corrupção, e o segundo com a representação de todas as unidades orgânicas (UO).

Fase 1 – Participação Interna e Externa

A participação interna iniciou-se com a realização de um questionário dirigido a diretores municipais, diretores de departamento de primeira linha e coordenadores de equipas de projeto, que decorreu entre maio e junho de 2022. Seguiram-se, em novembro e dezembro desse mesmo ano, sessões de participação interna, onde ouvimos os trabalhadores e em fevereiro de 2023, realizaram-se sessões de participação externa, onde se recolheram os contributos de peritos e especialistas representativos do setor político, académico, social e empresarial.

Fase 2 - Diagnóstico da situação atual

O diagnóstico tem como base a análise do resultado do questionário aos dirigentes, os resultados das sessões de participação interna e externa, a análise de documentos estratégicos nacionais e ainda o cruzamento com os riscos identificados no Plano de Prevenção de Riscos (PPR) da CML. É nesta fase que se enquadra o presente relatório, tendo a ETPC mais seis fases, que se pretendem participadas e validadas amplamente, inclusive a sua consulta pública que se prevê que ocorra no primeiro semestre de 2023.

Macro Atividade	Prazo de conclusão	Responsável (is)	Intervenientes
Fase 3 - Conceção da estratégia	mai/2023	Equipa da transparência do GVJA	Grupo de Trabalho
Fase 4 - Validação da estratégia por parte do executivo em RCML	mai/2023	Executivo Municipal	
Fase 5 - Consulta Pública	mai/2023	Equipa da transparência do GVJA	Grupo de Trabalho
Fase 6 - Aprovação	jun/2023	Equipa da transparência do GVJA	Grupo de Trabalho
Fase 7 - Divulgação	jun/2023	Equipa da transparência do GVJA	Grupo de Trabalho
Fase 8 - Monitorização e Avaliação	dez/2023	Departamento de Transparência e Prevenção da Corrupção	Equipa da transparência do GVJA

Figura 3 – Fases subsequentes da ETPC

1.3. Os objetivos do diagnóstico e a metodologia aplicada

O objetivo deste diagnóstico é conhecer o ‘estado da arte’ em que se encontra a CML, quanto à perceção e posicionamento dos trabalhadores e dirigentes relativamente à transparência administrativa e ética profissional, mas também quanto aos instrumentos e mecanismos existentes em matéria de prevenção da corrupção.

Para podermos fazer este ‘ponto de situação’, necessitávamos de identificar as práticas, os projetos e as iniciativas em curso ou já implementadas nas UO, que se coadunassem com os objetivos dos eixos da Estratégia: Pessoas, Organização e Cidade. Esta correlação está descrita na figura 4, onde cruzámos os eixos estratégicos e as atividades do diagnóstico propostas.

Eixos Estratégicos	Objetivos	Atividades do Diagnóstico
EIXO 1 - Pessoas	1.1. Promover uma cultura de ética e inovação.	- Identificar experiências e instrumentos desenvolvidos e implementados nos serviços; - Identificar princípios e valores éticos no Município; - Rever e aprovar o Código de Ética e Conduta.
	1.2. Implementar práticas de gestão pública transparentes e colaborativas.	- Identificar boas práticas de envolvimento dos trabalhadores, em processos de tomada de decisão, através de processos participativos internos.
	1.3. Implementar mecanismos de meritocracia / incentivos.	- Identificar mecanismos de valorização dos trabalhadores utilizados.
EIXO 2 - Organização	2.1. Implementar uma cultura de melhoria contínua, e promover a adoção de mecanismos de planeamento, controlo, gestão de riscos e prestação de contas.	- Identificar projetos de melhoria contínua em curso ou já implementados e avaliar seu o impacto; - Identificar os mecanismos de controlo interno existentes; - Identificar os instrumentos de controlo e de gestão transversais e a sua aplicação.
	2.2. Desenvolver a comunicação interna e a gestão do conhecimento.	- Identificar os mecanismos de comunicação interna; - Identificar os meios para gerir o conhecimento produzido; - Identificar os meios de comunicação interna.
	2.3. Potencializar a gestão de dados internos.	- Identificar se os dados se encontram armazenados ou dispersos; - Identificar o conhecimento das UO sobre as plataformas de dados abertos; - Identificar a utilização das aplicações da CML e outras externas à organização; - Identificar a qualidade dos dados produzidos.
EIXO 3 - Cidade	3.1. Disponibilizar serviços rápidos e transparentes.	- Identificar os serviços digitais existentes em cada UO (internos e externos).
	3.2. Estabelecer uma comunicação clara e uniforme com o cidadão.	- Identificar os mecanismos de comunicação existentes com o cidadão; - Identificar se a informação disponibilizada é acessível e clara.
	3.3. Facilitar o acesso à informação e reutilização de dados.	- Identificar se as UO disponibilizam dados; - Identificar se os serviços da CML reutilizam os dados dos cidadãos.
	3.4. Impulsionar a ética na relação com organizações públicas e privadas.	- Estabelecer parcerias e protocolos de colaboração com entidades da área.

Figura 4 – Objetivos e atividades do diagnóstico

A análise dos ‘riscos de grau 3’ nas áreas transversais da organização e as atividades mais sensíveis à corrupção e infrações conexas, estão mapeados no PPR (Relatório Intercalar 2022), incluindo os de corrupção, e é também um instrumento fundamental para podermos retirar ilações, nomeadamente na identificação das áreas críticas e prioritárias de atuação.

No ponto dois, apresentamos a abordagem metodológica e os principais resultados das fontes de recolha de informação utilizadas neste diagnóstico, designadamente:

- i) A análise documental da legislação de enquadramento nacional e principais documentos orientadores nacionais;
- ii) O questionário aos dirigentes das UO;
- iii) As sessões de participação (internas e externas);
- iv) A identificação dos riscos de gestão e corrupção da organização;
- v) O Relatório Intercalar de 2022 referente ao PPR.

O resultado da análise das fontes de informação mencionadas acima permitiu identificar as principais forças e fragilidades da organização nas matérias abordadas, pretendendo assim que os seus pontos fracos possam ser ultrapassados e minimizados através da implementação de um conjunto de medidas operacionais e estratégicas, apresentadas no ponto três 'Conclusões e Ações Futuras'.

2. RECOLHA E ANÁLISE DA INFORMAÇÃO RECOLHIDA

Na análise documental para este relatório, recolhemos um conjunto de documentos orientadores nos quais identificámos linhas de ação e algumas pistas para o diagnóstico. Entre eles, destacamos:

- a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021*, de 6 de abril);
- o Plano de Ação para a Transição Digital, (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020*, de 21 de abril);
- o Guia de Acesso ao Direito e à Justiça, (Direção-geral da Política e da Justiça, novembro de 2019);
- o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e o Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), (Decreto-Lei nº 109-E/2021, de 9 de dezembro);
- o Regime de Acesso à Informação Administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (LADA - Lei nº 26/2016 de 22 e agosto).

2.1. Análise Documental

Em seguida apresenta-se uma súmula de cada um dos documentos estudados, bem como a posição da CML face a cada um deles.

2.1.1. Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024: objetivos e prioridades

Os objetivos:

- A promoção da transparência e da integridade como valores comuns, integrantes duma cultura partilhada por todos os cidadãos;
- O fortalecimento das instituições públicas e da confiança que os cidadãos nelas devem depositar;
- O fomento e a garantia de existência de igualdade de tratamento e de oportunidade para todos os cidadãos;

- A melhoria da saúde das finanças públicas, do ambiente de negócios e do desempenho da economia;

- O reforço da segurança interna quanto a ameaças externas.

As prioridades:

- Educar para a cidadania;

- Formar para a integridade;

- Reforçar a transparência e a eficiência;

- Reduzir a burocracia / Aumentar a eficiência;

- Digitalizar as comunicações e informatizar os serviços prestados;

- Facilitar o acesso e melhorar a qualidade da informação;

- Campanhas de sensibilização.

A figura 5 apresenta as medidas já iniciadas na CML, que vão ao encontro das prioridades elencadas pela Estratégia Nacional Anticorrupção (ENAC), as que estão associadas à educação, à formação, à transparência administrativa, à desburocratização, à transição digital, ao acesso e qualidade da informação produzida pela organização e medidas efetivas que sensibilizem e estimulem as matérias abordadas.

Prioridades	O que já fizemos	O que temos de melhorar
Educação	- Colaboração com a Red'Escolas Anticorrupção.	Elaboração de um Programa para as escolas em parceria com o MENAC e a Associação All4Integrity.
Formação	- Plano de Formação em Ética, Integridade e Prevenção da Corrupção; - Declarações de registo e conflito de interesses.	Um plano de formação mais diversificado e desenhado com o envolvimento de todos os trabalhadores.
Transparência	- Portal da Transparência; - Portal das Compras.	Portal da Transparência Fase 2.
Reduzir a burocracia	- Início do levantamento dos procedimentos administrativos; - Processos de melhoria contínua através da metodologia Kaizen.	Investir na simplificação administrativa.
Transição digital	- Início da desmaterialização de processos.	Interoperabilidade entre sistemas.

Prioridades	O que já fizemos	O que temos de melhorar
Acesso e qualidade da informação	- Portal Lisboa Aberta; - Aplicação de dados abertos.	Carta de Princípios da Política de Dados Abertos do Município de Lisboa.
Sensibilização	- I Semana da Transparência da CML, em dezembro 2022.	Introduzir workshops na II Semana da Transparência e promover outras ações de sensibilização.

Figura 5 – Alinhamento das atividades CML com a ENAC

A ENAC foi, desde o início, o documento orientador do trabalho realizado na definição da ETPC. A educação para a cidadania e o desenvolvimento de um plano de formação em ‘Ética e Integridade’ que tenham por base os valores éticos da organização, são premissas estruturantes a toda e qualquer organização e/ou sociedade que pretenda exercer a sua conduta com equidade e justiça social. A formação deverá dirigir-se aos trabalhadores, dirigentes e eleitos que já estejam em funções, mas também àqueles que irão iniciar o exercício do serviço público. O conhecimento e a tomada de consciência do que poderão ser considerados ‘conflitos de interesse’ na atividade municipal, é de extrema relevância a fim de constituir essa atividade isenta e equitativa, permitindo robustecer os laços de confiança com os cidadãos.

O excesso de burocracia cria muitas vezes barreiras administrativas que pela sua complexidade e opacidade, afasta os serviços públicos dos cidadãos, fomentando a desconfiança. As regras e os procedimentos, tão fundamentais na organização social, económica e política das nossas sociedades, tendem a ser pouco claras e acessíveis. E esta falta de clareza e acessibilidade¹ poderão potenciar os riscos de gestão e de corrupção dentro da organização. Reconhecendo esta enorme fragilidade, o Município de Lisboa tem investido em medidas que facilitem a simplificação administrativa e também na transformação digital. Porém, como poderemos constatar ao longo deste relatório, ainda há um longo caminho a percorrer.

2.1.2. O Plano de Ação para a Transição Digital

Este plano de ação visa dotar a Administração Pública de mecanismos capazes de melhorar os serviços públicos, tornando-os mais transparentes, mais abertos ao cidadão e com uma maior participação do cidadão no seu desenho e funcionalidade. A CML tem desenvolvido algumas ações pontuais neste sentido, mas não existe um plano de ação concertado em todas as UO.

¹ Muitas vezes a linguagem regulamentar, pela sua densidade e complexidade, bloqueia o acesso à informação por parte da maioria dos utilizadores.

2.1.3. O Guia de Acesso ao Direito e à Justiça

O Guia de Acesso ao Direito e à Justiça pretende fornecer informação geral ao cidadão, simplificando o acesso ao direito e à justiça. Agrega a informação essencial para que o cidadão possa tomar decisões esclarecidas sobre temas importantes da sua vida, como a residência e nacionalidade, o arrendamento e aquisição de imóveis, os direitos e deveres laborais e dos consumidores, casamento, divórcio e testamento, e a informação simplificada sobre a complexidade do próprio sistema de justiça. Este guia foi identificado como uma boa prática da Administração Pública, podendo dar algumas pistas para a criação de um manual de acesso aos serviços municipais.

2.1.4. MENAC

O MENAC é uma entidade administrativa independente com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, que tem por missão ‘a promoção da transparência e da integridade na ação pública e a garantia de efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas’.

Esta entidade pretende desenvolver a sua atividade em articulação com os membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública que estão relacionadas com o cumprimento do RGPC. As ações a desenvolver irão desde a prevenção da corrupção numa vertente pedagógica, com estudos, inquéritos, publicações e ações de formação, à recolha, organização e sistematização da informação com a elaboração de relatórios anuais e à fiscalização da qualidade, eficácia e da atualização dos instrumentos de cumprimento normativo².

Por último, o MENAC tem também competência sancionatória, devendo instaurar, instruir e decidir processos de contraordenações e aplicar as respetivas coimas.

2.1.5. O RGPC

Este Regime visa enquadrar um conjunto de mecanismos que de uma forma eficaz e eficiente consigam contribuir para a prevenção da corrupção nas organizações, sejam estas públicas ou privadas, desde que as mesmas sejam constituídas por mais de 50 trabalhadores. As entidades

² Programa de cumprimento normativo, Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, Código de Conduta, Canais de Denúncias, Formação e comunicação.

públicas têm uma responsabilidade acrescida face às de foro privado, pois a prestação de contas³ está na base destas exigências normativas.

A elaboração e implementação de códigos de ética e conduta, dos canais de denúncia, dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas e dos planos de formação e de comunicação interna, não são suficientes para robustecer os organismos públicos na prevenção e no combate da corrupção, no entender do legislador. E é por isso que reconhecem a necessidade de se implementar medidas efetivas de transparência administrativa, onde o acesso à informação seja concreto, onde o trabalho desenvolvido pelas entidades seja comunicado e os investimentos públicos sejam divulgados publicamente. Por outro lado, reconhece também a necessidade dos eleitos, dirigentes e trabalhadores assumirem um compromisso com o serviço público e o bem-comum, apresentando com regularidade as declarações de conflito de interesses e de acumulação de funções.

Por último, e porque existe uma grande complexidade nos modelos de gestão implementados pelas entidades públicas, surge desta complexidade a necessidade de criação de um Sistema de Controlo Interno e a sua respetiva avaliação. Constituindo-se obrigatoriedade destas exigências legais, a nomeação do Responsável do Cumprimento Normativo (RCN) e o Responsável de Acesso à Informação (RAI). Ainda a assinalar, a promoção da concorrência na contratação pública de modo a planear, gerir e implementar mecanismos de centralização de compras.

A figura 6 apresenta uma análise do que já implementámos na CML e do que ainda é necessário implementar, no que concerne aos mecanismos anticorrupção derivados do RGPC e da transparência administrativa derivados da LADA.

Obrigações	O que já fizemos	O que ainda não fizemos
Código de Conduta	Código de Ética de Conduta do Município de Lisboa (set/2022).	Propor a adesão à AML e às Juntas de Freguesia.
Canal de Denúncias	Canal de Denúncias, Regulamento e Guia de orientação (out/2022).	Introduzir melhorias no decurso dos processos de denúncia (sistema de integridade).
Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	PPR 2019; Relatório de execução 2021; Relatório Intercalar 2022 (out/2022).	Rever o Plano de Riscos de Corrupção de acordo com o previsto no RGPC.
Plano de Formação e de Comunicação		Em fase de implementação.

³ “O propósito da prestação de contas é assegurar a transparência e a responsabilidade na administração pública, bem como dar suporte às decisões de alocação de recursos, promover a defesa do património público e, sobretudo, informar aos cidadãos, que são os usuários dos bens e serviços produzidos pela administração pública e principais provedores dos recursos para o seu funcionamento”, in <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contexto-geral-das-prestacoes-de-contas.htm>.

Obrigações	O que já fizemos	O que ainda não fizemos
Transparência administrativa	Portal da Transparência; Subida de posição do ranking do Índice de Transparência Municipal da <i>Dyntra</i> (dez/2022).	Fase 2 do Portal da Transparência.
Conflitos de Interesses	Disponibilização dos formulários de Declaração e Registo de Interesses e Registo de Ofertas na intranet (out/2022).	Criar formulários eletrónicos e disponibilizá-los no portal da CML. Incluir estes formulários nos respetivos processos de negócio.
Acumulação de funções	Disponibilização dos formulários de acumulação de funções na intranet.	Incluir as matérias da Ética e Integridade nas fases de acolhimento, recrutamento e mobilidade interna. Disponibilizar publicamente dados estatísticos sobre as acumulações de funções.
Sistema de Controlo Interno	Nomeação do RCN (mar/2023).	Consolidar o Sistema de Controlo Interno.
Regime de acesso à informação administrativa e ambiental e reutilização dos documentos administrativos		Nomear o RAI.

Figura 6 – Alinhamento da CML com o RGPC e a LADA

O RGPC entrou em vigor em dezembro de 2021. O cumprimento das obrigações legais elencadas acima, permitiu às organizações públicas e privadas com mais de 50 trabalhadores, desenvolverem e implementarem mecanismos de prevenção da corrupção.

A CML aprovou por unanimidade o Código de Ética e de Conduta do Município de Lisboa, onde estão anexadas a Declaração de Registo de Interesses, a Declaração de Registo de Conflitos e o Formulário do Registo de Ofertas. Estes três formulários estão disponíveis na intranet municipal na área da 'Transparência administrativa' e foram divulgados a todos os trabalhadores por email. Foi ainda aprovado o Regulamento do Canal de Denúncias e implementado o Canal de Denúncias interno e externo, assegurando-se, com precaução, o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações.

Relativamente ao Sistema de Controlo Interno, a CML tem em vigor, desde 2011, (Proposta n.º 187/2011, publicada em *Boletim Municipal* de 7 de abril de 2011) a Norma de Controlo Interno (NCI) que visava dar resposta às obrigações legais decorrentes do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais. Este instrumento necessita de atualização à luz das alterações legislativas, pelo que se encontra em fase de revisão.

O RCN foi nomeado em março de 2023, e em abril, publicada em *Diário da República*, a criação de dois novos departamentos na orgânica da CML, o Departamento de Transparência e Prevenção da Corrupção e o Departamento de Auditoria.

A Lei n.º 26/2016 de 22 de agosto transpõe a Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de janeiro e a Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de novembro, que aprova a LADA. Invocando no seu artigo “2.º o Princípio de administração aberta”⁴, e no artigo 9º⁵ a designação de um RAI.

2.1.6. Alinhamento com a Governança Corporativa e a Sustentabilidade

Face à pressão para uma melhor gestão pública, mais eficiente e eficaz, as organizações públicas recorrem a práticas de ‘Governança Corporativa’. Surge assim o conceito de ‘Governança Pública’ como um dos pilares para uma gestão mais sustentável dos recursos públicos para a promoção do bem comum. Assim, tendo por base este pano de fundo, destacamos a tendência atual de práticas como o ESG (*Environmental - Social - Governance*, ou seja, Ambiente – Sociedade - Governança) que permite medir ações de proteção do ambiente, diversidade, inclusão, respeito pelos direitos humanos, governança, transparência, comunicação, investimentos lícitos e até, níveis de democracia e respeito pelas instituições democráticas.

O mundo global trouxe novos desafios na gestão pública, surgindo necessidades crescentes no modo como a atividade pública deve conter premissas fundamentais como a eficiência e a eficácia. Os modelos burocráticos adotados pelas administrações públicas, usam assim a auditoria e as sanções *versus* recompensas aos administradores públicos, como instrumentos de responsabilização e de transparência na gestão pública (governança corporativa). A mudança de paradigma que nos traz a ‘Nova Governança Pública’ está fundamentalmente no foco, estando cada vez mais direcionada para a qualidade dos serviços prestados e que consigam

⁴ “1 - O acesso e a reutilização da informação administrativa são assegurados de acordo com os demais princípios da atividade administrativa, designadamente os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares.

2 - A informação pública relevante para garantir a transparência da atividade administrativa, designadamente a relacionada com o funcionamento e controlo da atividade pública, é divulgada ativamente, de forma periódica e atualizada, pelos respetivos órgãos e entidades.

3 - Na divulgação de informação e na disponibilização de informação para reutilização através da Internet deve assegurar-se a sua compreensibilidade, o acesso livre e universal, bem como a acessibilidade, a interoperabilidade, a qualidade, a integridade e a autenticidade dos dados publicados e ainda a sua identificação e localização”.

⁵ “Cada órgão ou entidade referida no n.º 1 do artigo 4.º deve designar um responsável pelo cumprimento das disposições da presente lei, a quem compete nomeadamente organizar e promover as obrigações de divulgação ativa de informação a que está vinculado o órgão ou a entidade, acompanhar a tramitação dos pedidos de acesso e reutilização e estabelecer a articulação necessária ao exercício das competências da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, doravante designada por CADA”.

responder às reais necessidades dos cidadãos, tendo em conta os objetivos sociais associados e uma intermediação governativa entre essas necessidades e o bem público. É por isso fundamental que as organizações públicas estejam mais conscientes do seu impacto, onde os processos de tomada de decisão sejam baseados em factos concretos, mensuráveis e avaliáveis e que considerem sempre a responsabilidade social, ambiental e de governança.

Em suma...

A CML já deu início ao processo de implementação de mecanismos efetivos para a promoção da transparência administrativa e para a prevenção da corrupção. Em 2022, conseguiu reforçar a sensibilização sobre os riscos de gestão e corrupção, mapeando um conjunto de áreas sensíveis e conseguindo identificar fragilidades nas áreas transversais.

Elaborou o Código de Ética e de Conduta do Município de Lisboa, com os contributos do grupo de trabalho da transparência, dos gabinetes de vereação com e sem pelouro e das estruturas sindicais. Implementou um canal de denúncias internas e externas, e constituiu um conjunto de ‘interlocutores da denúncia’ em todas as UO, sob a base procedimental do Regulamento do Canal de Denúncias aprovado por unanimidade em reunião de câmara. Disponibilizou um ‘Portal da Transparência’ dentro do sitio *web* da CML, onde já iniciou o processo de organização e acesso à informação produzida pelos serviços, bem como um espaço de maior visibilidade e destaque da ‘prestação de contas’ ao cidadão. Apesar deste primeiro passo ser uma tentativa de reorganização da informação com uma linguagem mais clara, com maior acessibilidade e uma maior qualidade dos dados, ainda há um caminho a trilhar contra a opacidade da real prestação de contas aos cidadãos.

A débil disponibilização de dados sobre a ‘Declaração de registo de interesses’ dos dirigentes e eleitos e sobre os gastos efetivos do município, não existindo ainda dados sobre o investimento específico nos vários programas municipais, nem a avaliação de impacto dos mesmos na cidade, remete a CML para o 4.º lugar do *ranking* da Dyntra⁶ das capitais de distrito, tendo 53.24% dos indicadores reconhecidos por esta plataforma.

Quanto à nomeação do RAI, será nomeado a par da nomeação do dirigente responsável pela Divisão da Transparência Administrativa.

⁶ [Dyntra](#) – é a primeira plataforma colaborativa do mundo – que trabalha a mediação e gestão do governo aberto nas organizações e para a sociedade civil.

2.2. Resultado do questionário aos dirigentes e das sessões participativas

Como referido no ponto 1.3. ('Os objetivos do diagnóstico e a metodologia aplicada'), as duas fontes de informação apresentadas em seguida, são o 'questionário aos dirigentes' que teve lugar durante o mês de maio e início de junho de 2022, e os contributos dos trabalhadores, dirigentes e cidadãos que nos chegaram através das 9 'sessões participativas' que aconteceram entre novembro de 2022 e fevereiro de 2023. Faremos uma breve descrição da metodologia aplicada em ambas as fontes de informação e apresentaremos os resultados tendo como base conceptual as categorias de análise identificadas, tanto no início do trabalho do diagnóstico, como durante a realização das sessões participativas.

A maioria das categorias que apresentamos abaixo, surgiram de uma forma quase espontânea, aquando do primeiro exercício de levantamento concetual realizado pelo 'grupo nuclear do grupo de trabalho', na preparação deste diagnóstico, nomeadamente: a 'Comunicação', o 'Controlo Interno', a 'Integridade', o 'Modelo de Gestão de Recursos Humanos', a 'Participação' e a 'Transição Digital'.

As restantes categorias a 'Cultura de Proximidade', a 'Governança' e a 'Prestação de Contas' foram identificadas ao longo do processo de observação das fontes de informação, nomeadamente da análise de conteúdo das sessões participativas e da análise do questionário aos dirigentes.

De modo a concebermos um referencial de tratamento da informação que facilitasse a leitura da análise, procurámos ao longo do relatório, fazer corresponder, as categorias aos eixos estratégicos (figura 2). Ressalva-se, todavia, que esta correspondência não é linear, dado que as categorias estão representadas em todos os eixos, com mais ou menos densidade ou frequência, como veremos na figura seguinte.

As 49 subcategorias consideradas derivaram das 2283 ideias/propostas apresentadas nas sessões de participação, internas e externas, as quais foram agrupadas nas nove categorias referidas acima.

No tratamento da informação foi aplicada a técnica de análise de conteúdo⁷, onde a unidade de registo considerada foi a frase (proposta / ideia) escrita, quer nos *post-it* pelos próprios

⁷ A análise de conteúdo é um método utilizado nas ciências sociais, cujo objetivo é ter uma perspetiva quantitativa da informação qualitativa recolhida da análise de textos e conteúdos de comunicação. Através da escolha de uma unidade de registo (uma frase, uma ideia, um verbo, etc.), permite categorizar (inferindo) e contabilizar numericamente a frequência ocorrida dessa categorização. Adaptado de várias fontes.

participantes, quer pelas notas dos redatores. Esta frequência foi agrupada em subcategorias de análise e, posteriormente, em grandes categorias como apresentamos em seguida.

COMUNICAÇÃO	Acesso à informação
	Boas práticas
	Comunicação externa
	Comunicação interna
	Linguagem clara
	Transparência
CONTROLO INTERNO	Auditoria
	Avaliação interna
	Contratação pública
	Gestão por processos
	Instrumentos de gestão
	Melhoria continua
	Monitorização
	Prazos de resposta
	Regras / Procedimentos
	Responsabilização
	Segregação de funções
	Simplificação
	Sistema de controlo interno
	CULTURA DE PROXIMIDADE
Relação com o munícipe	
GOVERNANÇA	Cultura organizacional
	Modelo de governança
	Planeamento
	Relação com Juntas de Freguesia
	Relação com outros municípios
	Relação entre Unidades Orgânicas
INTEGRIDADE	Equidade
	Ética
	Exemplo
	Mecanismos anticorrupção
MODELO DE GESTÃO DE RH	Acolhimento
	Avaliação de desempenho
	Recrutamento
	Formação
	Gestão do conhecimento
	Gestão de RH
	Incentivos
	Liderança
	Mentoria
	Meritocracia
	Recrutamento
	Rotatividade
	Valorização dos trabalhadores
PARTICIPAÇÃO	Auscultação / Participação
	Participação interna
PRESTAÇÃO DE CONTAS	Avaliação externa
	Transparência administrativa
TRANSIÇÃO DIGITAL	Modernização administrativa

Figura 7 – Categorias e as subcategorias de análise

As definições das categorias que apresentamos, foram pesquisadas de fontes diversas, tendo como base desta pesquisa o entendimento dos objetivos de cada eixo e das necessidades que estão refletidas nas atividades propostas (figura 3).

Comunicação

‘Troca de informação entre indivíduos através da fala, da escrita, de um código comum do próprio comportamento.’ (In, infopédia, Dicionários Porto Editora).

Controlo interno

‘Controle interno é o conjunto de atividades administrativas, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos para assegurar que os objetivos da organização sejam alcançados, de forma confiável, concreta, eficiente e eficaz, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão até a consecução dos objetivos fixados.’ (In, <https://cr2.co>).

Cultura de proximidade

‘Proximidade significa assumir uma atitude permanente de serviço público, em vez do distanciamento sacralizador entre o depositário do poder e os que a ele estão sujeitos; significa atender às necessidades concretamente sentidas pelas comunidades, disponibilizando os adequados meios materiais e humanos; significa eliminar todos os obstáculos geográficos, técnicos, comunicacionais e jurídicos à interação entre as estruturas administrativas e os particulares, permitindo a circulação eficaz e expedita de pedidos, informações e decisões.’ (In, Sonhar, Transformar Cidades e Territórios. Visão, Estratégia e Gestão Autárquica).

Governança

‘Dentro da gestão pública, a governança pode ser vista como um conjunto de ações que definem as responsabilidades e ajudam a desenhar os processos para tomadas de decisão. A governança é exercer autoridade e governar.’ (In, <https://www.colab.re>).

Integridade

A OCDE define integridade pública como ‘alinhamento consistente e adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público’. (In, Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública).

Modelo de Gestão de RH

‘Identificação e abrangência de todos as dimensões intervenientes na política de gestão recursos humanos do ciclo de vida do trabalhador.’ (In, Teixeira, 2012).

Participação

‘(...) a participação é a ação e o efeito de participar (tomar parte, intervir, compartilhar, denunciar, ser parte de). O termo pode ser usado para fazer referência à capacidade de os cidadãos (...) se envolverem nas decisões políticas de um país ou de uma região.’ (In, <https://conceito.de>).

Prestação de Contas

‘A prestação de contas é, sobretudo, o resultado de um processo interno de recolha e de organização da informação, de discussão de resultados e de avaliação do desempenho orientado para os parceiros e para os cidadãos.’ (In, Gonçalves, 2009).

Transição digital

‘A transformação digital assenta em três pilares: Inteligência, integração e criação de valor. É o processo de mudança de *mindset* digital em todas as dimensões da organização’. (In, Grupo da Transparência, 2022).

Em seguida, faremos uma breve abordagem à metodologia utilizada em ambas as fontes de análise, o ‘questionário aos dirigentes’ e as ‘sessões de participação internas e externas’, bem como, apresentaremos uma análise dos principais resultados com as categorias de análise apresentadas.

2.2.1. Questionário aos dirigentes: aspetos metodológicos

O questionário foi aplicado aos dirigentes das direções municipais, dos departamentos de 1.ª linha e aos coordenadores de equipas de projeto. A construção das perguntas teve na sua base os conceitos e objetivos de cada eixo estratégico, cuja descrição se encontra na figura 2. A estrutura foi desenvolvida pelo ‘Grupo Nuclear do Grupo de Trabalho’, onde todas as UO representadas contribuíram de uma forma equitativa.

O universo do questionário foi a totalidade das UO (31), tendo tido um total de 30 respostas a 83 perguntas⁸, e o período de recolha de respostas decorreu entre 23 de maio e 3 de junho de 2022. Durante este período, uma equipa de técnicos provenientes deste ‘Grupo de Trabalho’ disponibilizou-se para acompanhar as UO, dando apoio e esclarecendo as dúvidas que surgiram, facilitando deste modo o preenchimento do questionário. O questionário pretendeu fazer o ponto de situação atual das UO, no que concerne aos temas da Ética, Integridade, Transparência administrativa e Prevenção da Corrupção. As perguntas colocadas foram distribuídas pelos eixos estratégicos, onde se pretendeu encontrar respostas às questões de partida (figura 8).

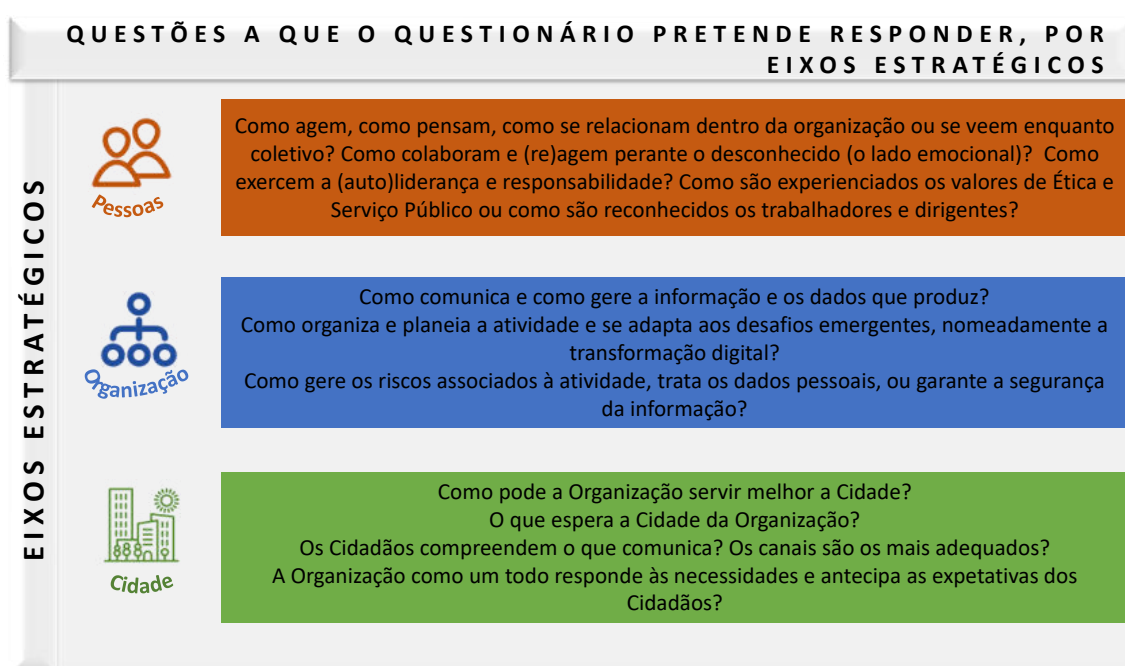


Figura 8 – Questionário: questões de partida por Eixo Estratégico

2.2.2. Sessões participativas: aspetos metodológicos

A participação é um dos pilares das instituições democráticas e uma dimensão essencial no envolvimento dos trabalhadores e dos cidadãos na construção de modelos de governança, ‘uma cidadania mais ativa fortalece o poder local - os processos participativos devem projetar-se à escala do bairro, da freguesia ou da própria cidade.’⁹. O objetivo principal da realização destas sessões de participação foi o da recolha de contributos de eleitos, dirigentes, trabalhadores da CML e cidadãos através de ideias/propostas de melhoria a constarem na ETPC. Estas ideias/propostas serão objetivadas em medidas de ação concretas, as quais irão contribuir para cada um dos eixos da Estratégia: Pessoas, Organização e Cidade.

⁸ Das 83 perguntas, 19 corresponderam ao Eixo 1 Pessoas, 42 ao Eixo 2 Organização e por último 22 ao Eixo 3 Cidade.

⁹ Portal da Cidadania da Câmara Municipal de Lisboa, <https://cidadania.lisboa.pt/participacao>.

A abordagem participativa seguida foi adaptada do *World Café* que consiste, resumidamente, “(...) num processo de diálogo em grupos (...), nos quais participantes se dividem em diversas mesas, e conversam em torno de uma pergunta central. O processo é organizado de forma que as pessoas circulem entre os diversos grupos e conversas (...). Ao final do processo (ou ao longo do mesmo, caso seja necessário) faz-se uma colheita das percepções e aprendizados coletivos. A enorme interação entre os participantes e os relacionamentos complexos e não lineares podem trazer impressionantes resultados sistêmicos e emergentes.”¹⁰.

Os participantes foram distribuídos em três grupos de trabalho, entre cinco a sete participantes por grupo/mesa, correspondendo cada mesa a um dos eixos estratégicos. Depois de uma breve apresentação sobre o tema da ‘Transparência e Prevenção da Corrupção’, o facilitador da mesa leu as questões e durante 5 minutos cada participante colocou as suas propostas/ideias num post-it. Terminado esse tempo, o facilitador pediu a cada um que lesse as suas propostas/ideias para cada questão e estas foram discutidas em grupo durante 30 minutos. No final deste tempo, os participantes mudaram de mesa, e o processo foi repetido até que todos os participantes passassem por todas as mesas e assim dessem os seus contributos para todos os eixos estratégicos.

Tipo de sessão	Nº de Sessões	Datas da realização	Nº de participantes	Nº de UO / Entidades externas	Nº de propostas / ideias
Internas	7	22, 24,25,28,29-nov e 5 e 6-dez	122	26 UO (em 31)	1663
Externas	2	8 e 14-fev	53	44 Entidades externas (em 103)	620
Totais	9	9	175	70	2283

Figura 9 - Tabela de caracterização das sessões participativas

Para efeitos de tratamento da informação, utilizámos os post-its dos participantes, bem como a informação recolhida pelos redatores de cada mesa, onde ficaram registadas observações que pudessem ser relevantes para a validação da análise.

2.2.3. Análise dos principais resultados por categorias

A figura 10 apresenta o cruzamento da informação recolhida na análise do ‘questionário aos dirigentes’ com as categorias de análise.

¹⁰ Autor, « The World Café Community», 2002. Adaptação de [CoCriar](#), 7 de março 2022.

O que já estamos a fazer bem	O que ainda podemos melhorar
Comunicação	
<ul style="list-style-type: none"> - Promovemos a comunicação interna (97%) através de reuniões de equipa (100%), por email (97%) e das plataformas colaborativas (76%). 	<ul style="list-style-type: none"> - Na comunicação interna, devemos utilizar mais a intranet (41%); - Utilizarmos canais de comunicação inovadores, nomeadamente o 'Lisboa Aberta' (20%); - Termos canais de comunicação mais inclusivos e acessíveis (47%); - Disponibilizarmos informação sobre os 'tempos de espera' (17%) e sobre o 'grau de satisfação do cidadão' (13%).
Controlo Interno	
<ul style="list-style-type: none"> - Já mapeamos alguns processos (67%) e fazemos a sua atualização (85%); - Este mapeamento reflete as responsabilidades (80%) e tem uma interligação entre várias UO (90%); - Promovemos a melhoria contínua (67%); - Utilizamos o QUAR (87%) e a aCCP (73%). 	<ul style="list-style-type: none"> - A maioria das nossas UO não tem as suas competências no mapeamento dos processos (45%); - Apostarmos mais na certificação de processos de trabalho (13%); - Investirmos nos processos de melhoria contínua que simplifiquem os processos (30%) e na qualidade da informação (20%); - Utilizarmos todos a NCI (50%); - Armazenarmos e atualizarmos os (33%), e auditarmos os dados com frequência (37%); - Construímos um sistema de indicadores de gestão (53%) para monitorização; - Registrar os responsáveis dos dados (37%); - Os armazenamentos dos dados estão dispersos (67%); - Não existem rotinas de atualização e auditoria dos dados (63%).
Governança	
	- Relação entre UO (53%).
Integridade	
<ul style="list-style-type: none"> - A maioria considera as questões éticas muito importantes para a sua conduta profissional (80%). 	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir a formação em ética e integridade (33%) no plano de formação; - Utilizarmos mais instrumentos de ética (40%).
Modelo de Gestão RH	
<ul style="list-style-type: none"> - Valorizamos os trabalhadores através do desenvolvimento pessoal (90%); - Rede Colaborativa (68%); - Frequência em ações de formação / capacitação dos dirigentes 80% na área da liderança (60%). 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de um 'Plano de Mérito' transversal à organização (93%), no entanto ainda existem 2 dirigentes que não o reconhecem como necessário; - Utilizarmos mais as bases de conhecimento (57%); - Maior cobertura de dirigentes na frequência de cursos de formação / capacitação em liderança e ética (60%) e maior diversidade nas áreas de formação dos trabalhadores; - Formas de trabalho colaborativo muito conservadoras e não são amplamente utilizadas metodologias participativas; - A avaliação de desempenho não é plenamente utilizada para valorizar os trabalhadores; - Os incentivos são reduzidos e não são internamente articulados, como é o 'caso do teletrabalho'.

O que já estamos a fazer bem	O que ainda podemos melhorar
Participação	
<ul style="list-style-type: none"> - Os trabalhadores participam na gestão e nas várias fases da atividade: planeamento 83%, desenvolvimento 77%, análise 73%, melhoria 73%); - Utilizamos processos participativos internos (71%). 	<ul style="list-style-type: none"> - Fraco envolvimento das partes interessadas na produção de documentos (39%) e na auscultação dos trabalhadores (<i>Focus-group</i> 43% e inquéritos 38%); - Incentivar mais o trabalho em rede, entre UOs e entre outros organismos da administração pública.
Prestação de contas	
	<ul style="list-style-type: none"> - Não informamos sobre os “tempos de espera” (17%) e sobre “Grau de satisfação do cidadão” (13%); - Nos serviços digitais que disponibilizamos ao cidadão, não incluímos “os prazos de resposta” (%).
Cultura de Proximidade	
<ul style="list-style-type: none"> - Os meios de comunicação mais utilizados com o cidadão são o telefone (50%) e o presencial (23%), e correspondem às necessidades do público (83%). 	<ul style="list-style-type: none"> - Envolver mais os cidadãos na gestão da atividade (57%); - Considerar o contributo dos parceiros externos no desenho da melhoria dos serviços digitais (63%).
Transição digital	
<ul style="list-style-type: none"> - Já iniciámos o processo de Transformação digital (73%) através de: digitalização da informação, e aplicações informáticas para simplificação de procedimentos internos; - Utilizamos serviços digitais externos à organização (77%), principalmente a assinatura digital e a georreferenciação; - Aplicações informáticas de gestão de informação (ver anexo I). 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilizamos pouco os dados no Portal Dados Abertos (43%).

Figura 10 – Resultado do questionário aos dirigentes por categorias e subcategorias de análise ¹¹

A figura 11 apresenta o cruzamento da informação recolhida na análise das ‘sessões de participação’ com as categorias de análise, por frequência de ocorrência.

¹¹ A análise deste quadro não dispensa a leitura do Relatório do Questionário aos Dirigentes.

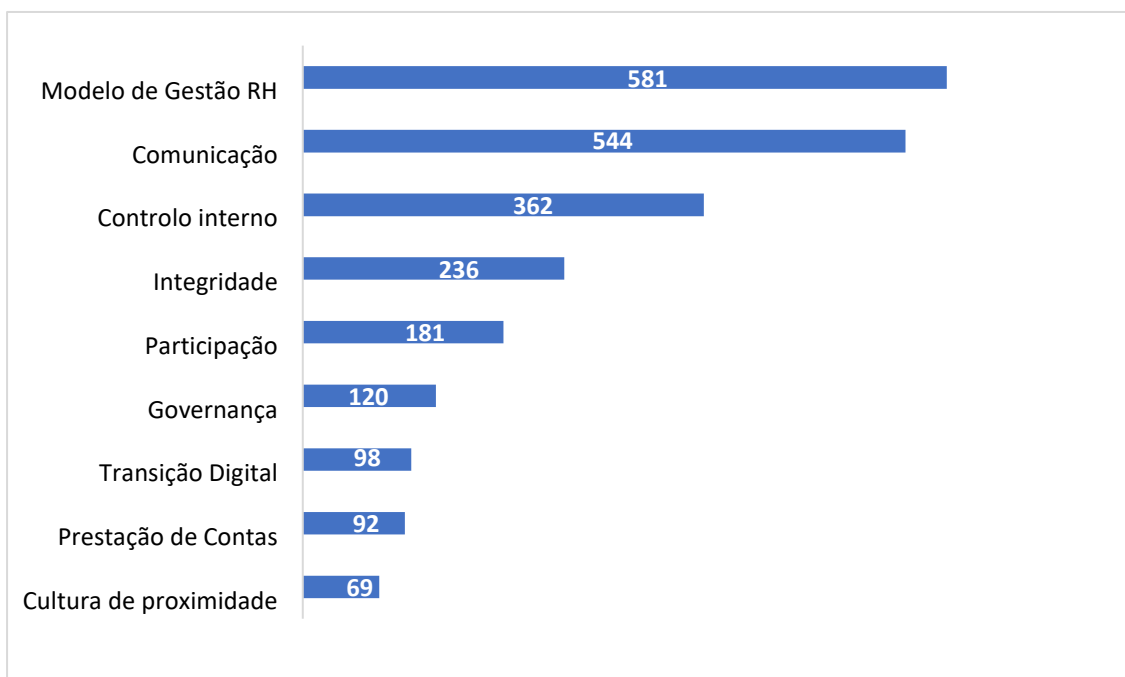


Figura 11 – Resultado das sessões participativas por categorias e subcategorias de análise

Desta análise pode-se concluir que as categorias ‘Modelo de Gestão de RH’, ‘Comunicação’, ‘Controlo Interno’ e ‘Integridade’ foram as que tiveram maior relevo, pelo que, se apresenta, de seguida, uma análise mais detalhada das mesmas.

O Modelo de Gestão de Recursos Humanos

Este tema foi abordado no ‘questionário aos dirigentes’ com o foco na ação dos dirigentes no que se refere à gestão dos seus trabalhadores. Paralelamente, pretendemos identificar o nível de investimento dos trabalhadores e dos próprios, no seu desenvolvimento pessoal e profissional. Pretendemos, também, recolher a sua opinião face à valorização dos trabalhadores, se o fazem e de que modo, e como percebem o mérito dentro da organização. Por último, quisemos saber qual a importância que atribuem ao conhecimento, como este é gerido internamente, e através de que mecanismos poderá o conhecimento produzido ser perpetuado no tempo.

O que já estamos a fazer bem	O que ainda podemos melhorar
<p>Modelo de Gestão RH</p> <ul style="list-style-type: none"> - Valorizamos os trabalhadores através do desenvolvimento pessoal (90%); - Rede Colaborativa (68%); - Frequência em ações de formação / capacitação dos dirigentes 80% na área da liderança (60%). 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de um ‘Plano de Mérito’ transversal à organização (93%), no entanto ainda existem 2 dirigentes que não o reconhecem como necessário; - Utilizarmos mais as bases de conhecimento (57%); - Maior cobertura de dirigentes na frequência de cursos de formação / capacitação em liderança e

O que já estamos a fazer bem	O que ainda podemos melhorar
	ética (60%) e maior diversidade nas áreas de formação dos trabalhadores; - Formas de trabalho colaborativo muito conservadoras e não são amplamente utilizadas metodologias participativas; - A avaliação de desempenho não é plenamente utilizada para valorizar os trabalhadores; - Os incentivos são reduzidos e não são internamente articulados, como é o caso do teletrabalho'.

Figura 12 – Resultado do questionário dos dirigentes – Categoria Modelo de Gestão de RH

Nas sessões participativas, esta categoria representou cerca de 78% das propostas o que revela a importância que esta área tem em matéria de 'Transparência e Prevenção da Corrupção'.

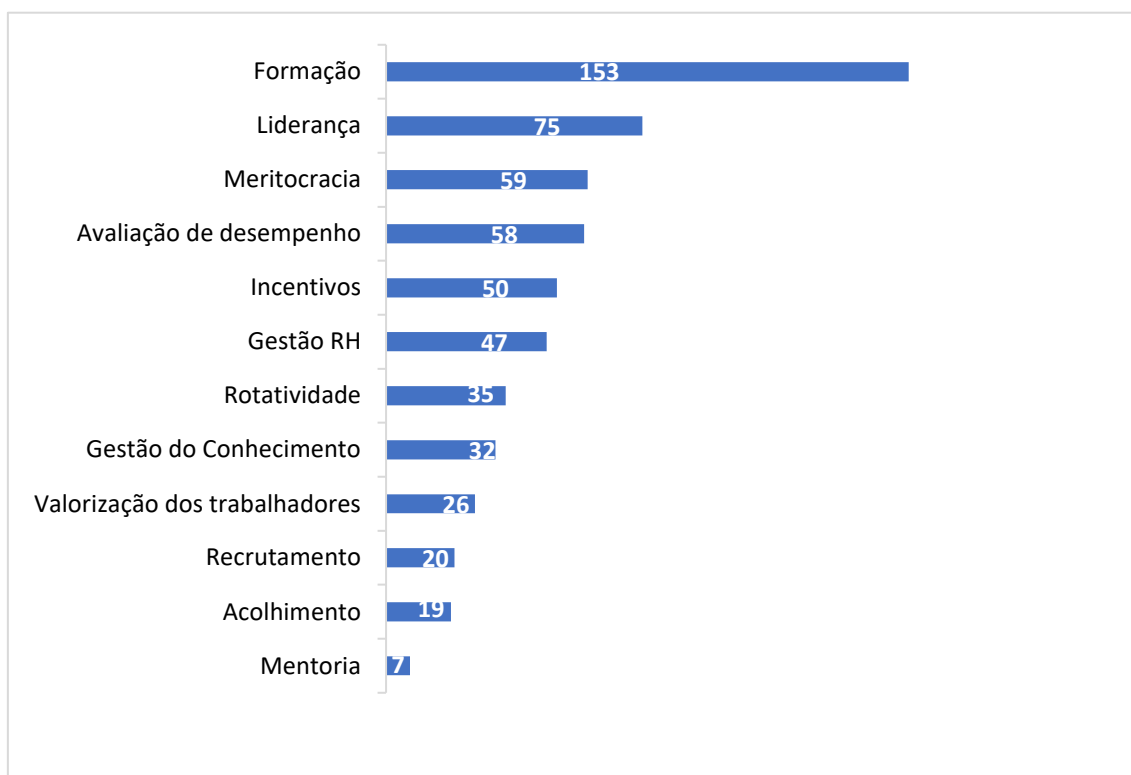


Figura 13 – Frequência das subcategorias do Modelo de Gestão de RH – Sessões participativas

A valorização dos trabalhadores é reconhecida, essencialmente, através do desenvolvimento pessoal, ou seja, da frequência em ações de formação e/ou de capacitação. Não é por acaso que a subcategoria 'Formação' tem uma grande preponderância, seja como forma de promover a ética e a transparência municipal, seja para estabelecer relações de equidade com a sociedade. Se por um lado, ainda não existem ações de formação na área da 'Ética e Prevenção da Corrupção (valores éticos)', por outro lado, e sendo muito referido nas sessões internas, não há uma formação contínua interna que atualize os trabalhadores sobre os normativos e sobre os

procedimentos administrativos, facto que muitas vezes está na génese de não existir uma decisão comum para um mesmo tipo de procedimento.

As abordagens negativas sobre a ‘Liderança’ são uma constatação, quer na fraca promoção de ações de formação para trabalhadores, quer na insuficiente frequência dessas ações por parte dos dirigentes. A liderança reflete-se também na capacidade de estimular os trabalhadores e demais partes interessadas, a participarem e envolverem-se em todas as fases dos processos da atividade, e esta situação não obteve frequência positiva relevante.

A ‘Meritocracia’ é, na mais variada literatura sobre a ‘Ética e Prevenção da Corrupção’, uma das dimensões chave para o combate à corrupção e incrementação da integridade profissional. A promoção dos trabalhadores deverá ser, ‘em função dos seus méritos, sejam eles a aptidão, as competências ou a inteligência’¹². A possibilidade de existir um ‘Plano de Mérito’ na CML, foi satisfatoriamente reconhecida pela generalidade dos dirigentes. No entanto, os meios de valorização utilizados para o reconhecimento do mérito são ainda muito rudimentares e pouco impactantes para os trabalhadores. A frequência de ações de formação, um email de elogio e a atribuição de funções de maior responsabilidade como funções de gestão e coordenação de equipas, são os meios utilizados pelos dirigentes para promover esta valorização. E se os dirigentes reconhecem que a aplicação do próprio Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) é uma das opções a ser considerada num ‘Plano de Mérito’, também os trabalhadores reconhecem que essa aplicação ainda é deficitária e muitas vezes inexistente.

A subcategoria de ‘Gestão dos Recursos Humanos’, essencialmente referenciada pelos trabalhadores nas sessões internas, refletiu algumas preocupações ligadas à alocação adequada de recursos às orgânicas, às políticas de retenção de recursos e de incentivo a medidas que estimulem o equilíbrio entre a vida profissional, familiar e pessoal tal como a autorização do teletrabalho. Muitas vezes a ‘Gestão do conhecimento’ passa pela partilha, recolha e divulgação do trabalho produzido, facto que não se verifica na organização.

¹² In, Jornal O Público, artigo de opinião [“Meritocracia: evolução e atualidade”](#), Afonso, Óscar, 4 de março de 2019.

Alguns testemunhos das sessões participativas na categoria Modelo de Gestão de RH

“Lideranças com sinais fortes e claros de integridade. O mau exemplo de lideranças, reduz o potencial de toda a política e dinâmica de formação de uma cultura de integridade.”

“Avaliação do mérito e acesso a cargos de dirigentes.”

“Valorizar condignamente os técnicos na evolução da carreira.”

“Sensibilização quer os funcionários quer as chefias para esse tipo de comportamento e promover formação na área. Esta deverá ser pontuada e valorizada individualmente e em termos de SIADAP.”

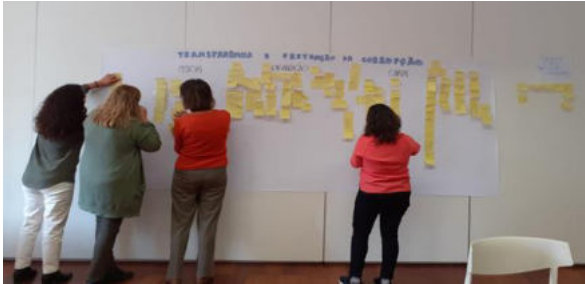


Figura 14 – Sessões de participação

A Comunicação

A categoria ‘Comunicação’ é a segunda categoria do diagnóstico que foi identificada com maior fragilidade na organização. No questionário, pretendemos conhecer qual a perceção dos dirigentes das UO em relação à forma como comunicam internamente, entre trabalhadores e dirigentes, entre as várias UO e estas e os cidadãos.

O que já estamos a fazer bem	O que ainda podemos melhorar
Comunicação	
Promovemos a comunicação interna (97%) através de reuniões de equipa (100%), por email (97%) e das plataformas colaborativas (76%).	<ul style="list-style-type: none"> - Na comunicação interna, devemos utilizar mais a intranet (41%); - Utilizarmos canais de comunicação inovadores, nomeadamente o Lisboa Aberta (20%); - Termos canais de comunicação mais inclusivos e acessíveis (47%); - Disponibilizarmos informação sobre os “tempos de espera” (17%) e sobre “Grau de satisfação do cidadão” (13%).

Figura 15 – Resultado do questionário dos dirigentes – Categoria Comunicação

A figura 16 sistematiza as propostas recolhidas, durante as ‘sessões participativas’, nas diferentes subcategorias da ‘Comunicação’.

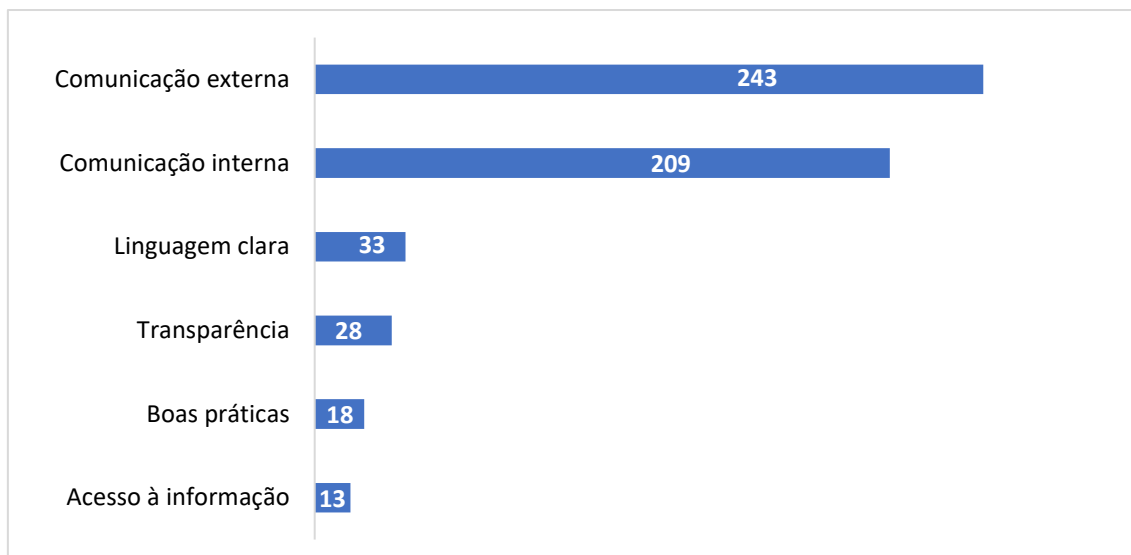


Figura 16 – Frequência das subcategorias da Comunicação – Sessões participativas

Como podemos verificar, ainda há um caminho que a organização terá de fazer, principalmente em matéria de transparência administrativa¹³ e de sistemas de gestão internos.

Na figura abaixo é possível analisar esta categoria relativamente aos resultados do questionário aos dirigentes.

A ‘Comunicação’ é uma dimensão fundamental em toda e qualquer organização, mas certamente mais ainda numa instituição com a dimensão do município de Lisboa. A Comunicação, seja a interna seja a externa sempre foi alvo de muitas fragilidades. Esta fragilidade foi comprovada pelo resultado das respostas dos dirigentes ao questionário, bem como pelos testemunhos dos trabalhadores nas sessões de participação internas e dos cidadãos nas sessões externas, onde esta categoria aparece como a segunda mais referenciada (ver figura 15). Na análise do resultado do questionário, podemos verificar que a comunicação interna é uma fragilidade na organização, pois a utilização da intranet não é recorrente, não sendo este canal um meio através do qual as UO comunicam regularmente. Nas sessões internas, ficou demonstrado que existe uma enorme dificuldade dos trabalhadores em comunicar entre serviços.

Desde 2017 que a CML tem em funcionamento o portal Lisboa Aberta¹⁴, com o objetivo de disponibilizar e incentivar a partilha dos dados produzidos internamente. No entanto, esta

¹³ “Uma administração pública transparente é aquela que promove uma cultura orientada para a prestação de contas ao cidadão.”

¹⁴ Lisboa Aberta - é um portal livre e gratuito de partilha de dados produzidos pela Câmara Municipal de Lisboa e pelas entidades parceiras do programa Lisboa Aberta, com o objetivo de potenciar a participação dos cidadãos, incentivar a reutilização e partilha dos dados, estimular o empreendedorismo e a inovação.

disponibilização não é frequente e a qualidade dos dados terá de ser ainda melhorada, encontrando-se muitas vezes pouco consistentes e desatualizados.

A comunicação externa é bastante referida como uma fragilidade da organização, principalmente pelos trabalhadores, nomeadamente no que concerne à imagem da CML nos cidadãos. A informação comunicada pelos serviços ao cidadão é muitas vezes contraditória, demorada e por vezes inexistente, o que transmite uma imagem negativa dos serviços. A necessidade de se “falar a uma só voz” é, por este motivo, muito premente.

O acesso à informação é também ele insuficiente, pelo menos no que concerne ao ‘tempo de espera’ e ao ‘grau de satisfação do cidadão’ face ao serviço municipal que lhe foi prestado. O conceito de ‘Linguagem Clara’ na informação produzida pelos serviços, quer seja em documentos internos quer seja em documentação dirigida ao cidadão, ainda não é transversal a toda a organização. Existem UO que admitem não utilizar clareza na linguagem na informação produzida. A nomeação do RAI, foi uma necessidade várias vezes referida pelos cidadãos.

Nesta categoria foi ainda sugerido pelos trabalhadores que as ‘Boas práticas’ deverão ser partilhadas e divulgadas internamente e estarem disponíveis num portal de acesso a todos os trabalhadores. Não existindo nenhum repositório de boas práticas, as orgânicas correm muitas vezes o risco de repetirem erros nos procedimentos, erros esses que poderiam ter sido evitados caso houvesse essa partilha. A informação produzida pelos serviços não se encontra centralizada nem sistematizada, facto que pode contribuir para uma fraca comunicação entre serviços.

A ‘Transparência’, é uma preocupação demonstrada pelos trabalhadores e pelos dirigentes, bem como pelos cidadãos. Seja na atribuição de benefícios pela Câmara Municipal, na contratação pública, nos processos de tomada de decisão ou na nomeação de dirigentes. A transparência facilita a comunicação porque, entre várias premissas, permite uma maior igualdade do acesso à informação.

Alguns testemunhos das sessões participativas na categoria Comunicação

“Fazer pequenos vídeos dos projetos dos serviços.”

“Ter vários mecanismos: telefone, de proximidade junto das juntas, portal, onde alguém está e responde em simultâneo.”

“Disponibilizar informação «possível e real», que informe/esclareça o cidadão.”

“Criação da marca Lisboa, com que todos se identifiquem e reconheçam. Está tudo muito disperso.”

“Tornar mais acessível a comunicação. Arranjar outra forma de comunicar.”

“Criar canais/“veículos” de comunicação que agreguem informação de todas as áreas de atividade da CML.”



Figura 17 – Sessões de participação

O Controlo Interno

A categoria ‘Controlo Interno’ é a terceira categoria do diagnóstico que foi identificada com mais fragilidade na organização. Nesta dimensão, pretendemos conhecer qual a perceção dos dirigentes das UO em relação ao sistema de controlo interno, o que já fizeram para melhorar os processos, que instrumentos de controlo de gestão utilizam e como gerem os seus processos internos e os que se interligam com outras orgânicas.

O que já estamos a fazer bem	O que ainda podemos melhorar
Controlo Interno <ul style="list-style-type: none">- Já mapeamos alguns processos (67%) e fazemos a sua atualização (85%);- Este mapeamento reflete as responsabilidades (80%) e tem uma interligação entre várias UO (90%);- Promovemos a melhoria continua (67%);- Utilizamos o QUAR (87%) e a aCCP (73%).	<ul style="list-style-type: none">- A maioria das nossas UO não tem as suas competências no mapeamento dos processos (45%);- Apostarmos mais na certificação de processos de trabalho (13%);- Investirmos nos processos de melhoria contínua que simplifiquem os processos (30%) e na qualidade da informação (20%);- Utilizarmos todos a NCI (50%);- Armazenarmos e atualizarmos os (33%), e auditarmos os dados com frequência (37%);- Construímos um sistema de indicadores de gestão (53%) para monitorização;- Registrar os responsáveis dos dados (37%);

O que já estamos a fazer bem	O que ainda podemos melhorar
	<ul style="list-style-type: none"> - Os armazenamentos dos dados estão dispersos (67%); - Não existem rotinas de atualização e auditoria dos dados (63%).

Figura 18 – Resultado do questionário dos dirigentes – Categoria Controlo Interno

O ‘Controlo Interno’ é uma das dimensões mais importantes na análise deste diagnóstico, sendo uma peça basilar para o RGPC¹⁵. E por esse motivo foi destacado nas questões do questionário, e identificado com bastante frequência pelos participantes das sessões. O cumprimento normativo, obrigatoriedade do RGPC, remete-nos para uma preocupação acrescida face às vulnerabilidades identificadas nas UO.



Figura 19 – Frequência das subcategorias do Controlo Interno – Sessões participativas

A necessidade de dotarmos uma organização capaz de saber gerir eficazmente os seus múltiplos processos, tornou-se prioritária. Pois só com o mapeamento e a simplificação dos processos, a melhoria da qualidade de informação ao cidadão como, por exemplo, os prazos de resposta, o conhecimento e a responsabilização dos gestores de dados / processos, conseguiremos ter uma visão clara e holística da nossa atividade. Alguns processos já se encontram mapeados, mas as competências das UO não estão totalmente refletidas nesse mapeamento, o que pode criar

¹⁵ Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

algumas falhas nos procedimentos, situação que se poderá agravar quando existem muitas interligações entre UO.

Tem existido um esforço para a implementação de medidas que visam a melhoria contínua da atividade, mas verifica-se que o impacto e a sustentabilidade são muito desiguais entre as UO, o que provoca desequilíbrios na organização. As orgânicas que, à data da realização do questionário, responderam que já implementaram ou iriam em breve implementar medidas com esse propósito, foram cerca de 18 (em 30).

A desmaterialização documental, a fixação de normas e a uniformização de procedimentos ou a criação de manuais de orientação, são medidas que poderão ter um impacto a curto-médio prazo e custos financeiros baixos. No entanto, caso não sejam desenhadas com o objetivo de serem enquadradas num sistema de gestão integrado capaz de monitorizar a sua eficácia, e se não se realizarem ações de formação / sensibilização aos trabalhadores, dificilmente terão sustentabilidade a médio-longo prazo. Por outro lado, algumas orgânicas já implementaram medidas mais robustas e consequentes, o que lhes permite tornar mais eficiente, eficaz e sustentável a sua atividade internamente, e em simultâneo, terem um impacto mais efetivo externamente. Exemplos de medidas mais sustentáveis e impactantes na vida dos munícipes são o Programa Kaizen¹⁶ (já implementado na Direção Municipal de Finanças e na Direção Municipal de Conservação e Manutenção e a ser implementado na Direção Municipal de Urbanismo), o processo integrado de 'Gestão e Manutenção de Edifícios' (a contratar), o 'Sistema Integrado de Gestão de Encomendas' ou a 'Gestão Eletrónica de Resíduos'. Contudo, a certificação de processos de trabalho não está instituída no sistema de controlo interno, sendo muito residual o número de orgânicas que têm certificações, como é possível observar através da figura 20.

Tipo de Certificação	Unidade Orgânica
Norma ISO 45001	Direção Municipal de Higiene Urbana
Procedimentos de Contratação Pública	RSB
DGERT e FEFAL, HSMD ISO45001	DMRH
Laboratório da Bromotologia e Águas Laboratório de Ruído Serviço de Meteorologia Parque Florestal do Monsanto ISSO, NP, <i>Forest Stewardship Council</i>	DMAEVCE

Figura 20 – Quadro da certificação dos processos de trabalho por UO

¹⁶ "KAIZEN™ significa melhoria contínua. Este conceito, significa também melhoria contínua na vida pessoal, social e profissional. Quando aplicado no local de trabalho, KAIZEN™ significa melhoria contínua envolvendo todos - administração e restantes colaboradores". Masaaki Imai, Fundador do Kaizen Institute, in <https://pt.kaizen.com/o-que-e-kaizen>.

O défice verificado na comunicação entre orgânicas, poderá ser um constrangimento na rentabilização de recursos humanos e financeiros, na mesma medida que não se criam sinergias com a implementação de medidas que possam ser estruturantes para a organização.

A utilização de 'Instrumentos de Controlo de Gestão' é uma realidade na atividade das orgânicas, mas principalmente os instrumentos que cumpram normativos legais, sobretudo o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)¹⁷ e o recurso à aCCP. Mas outros que são fundamentais para o apoio à gestão, tais como o PPR e a própria NCI não são amplamente utilizados. A necessidade de serem cumpridas e aplicadas as 'Regras e os Procedimentos' (subcategoria com maior frequência) em todas as fases da atividade municipal, foi considerada como uma das principais formas de promover a transparência municipal. Estando neste momento a NCI a ser revista, deverá este diagnóstico ser tido em conta nesta revisão, no sentido de melhorar e adequar a Norma às necessidades, expectativas e vulnerabilidades dos serviços.

Quanto à existência de um sistema de gestão interno, capaz de refletir mecanismos de controlo (monitorização) e de avaliação (de impacto interno) da atividade, segundo a recolha de informação do questionário, não se verificaram respostas que fossem satisfatórias. Ou seja, a responsabilização, a monitorização, a avaliação e a auditoria dos dados e dos processos, não é efetuada com regularidade nem está integrada num sistema de indicadores de gestão robusto e atualizado. Estas subcategorias de análise foram reforçadas nas sessões participativas, sendo uma preocupação dos próprios trabalhadores, reconhecendo-lhe assim muitas dificuldades na sua própria atividade.

¹⁷ N.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro

Alguns testemunhos das sessões participativas na categoria Controlo Interno

“Auditorias e inepções e divulgação dos seus resultados (rastreadabilidade).”

“Mapear todos os processos da CML (reengenharia de processos).”

“Possibilidade de propor novos/melhorias dos processos internos como prática regular, monitorizar os processos e procurar espaços de partilha.”

“Previsibilidade de prazo de resposta ao cidadão.”



Figura 21 – Sessões de participação

A Integridade

A 'Integridade' é o pilar principal das políticas de prevenção da corrupção. Se por um lado, '(...) Um individuo é considerado integro quando é honesto, tem firmeza em suas ações e age corretamente (...)', nas organizações a integridade revela-se na equidade no tratamento dos trabalhadores e dos cidadãos, com comportamentos éticos na atividade, em 'seguir o bom exemplo', e utilizar os instrumentos anticorrupção disponíveis para mitigar o risco interna e externamente.

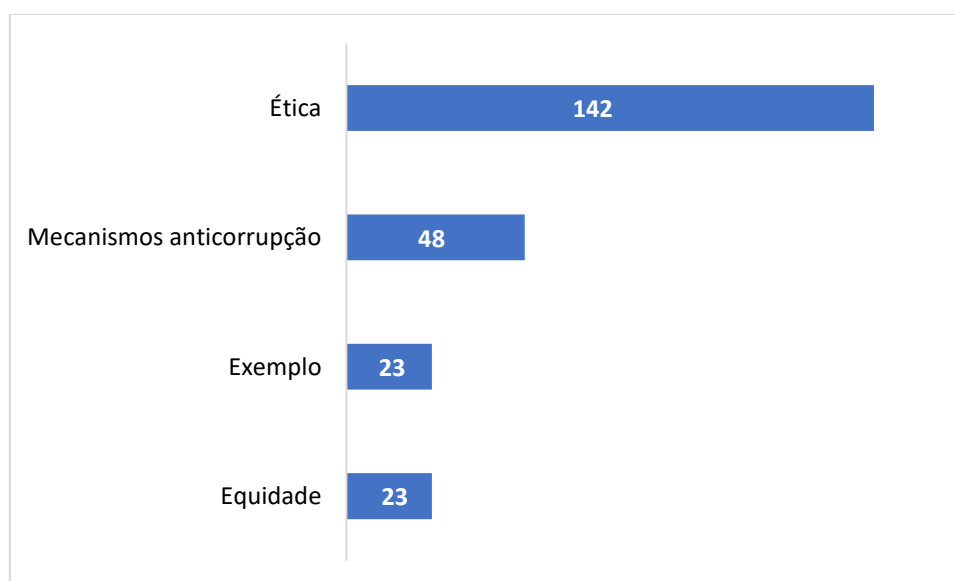


Figura 22 – Frequência das subcategorias de Integridade - Sessões Participativas

Se até agora a integridade é um papel fulcral para lutar contra a corrupção e para proteger quem denuncia, então a cultura nas organizações tem ganho mais espaço, uma vez que consciente ou inconscientemente, todas as organizações têm uma cultura vigente nas suas condutas.

O que já estamos a fazer bem	O que ainda podemos melhorar
Integridade	
- A maioria considera as questões éticas muito importantes para a sua conduta profissional (80%).	- Incluir a Formação em Ética e Integridade (33%) no plano de formação; - Utilizarmos mais instrumentos de ética (40%).

Figura 23 – Resultado do questionário dos dirigentes – Categoria Integridade

A abordagem da ética na Administração Pública toma forma estrutural com a Nova Gestão Pública. Torna-se uma dimensão estruturante na conduta, nos valores e nos princípios gerais da atividade pública, quando o interesse público se sobrepõe ao interesse individual. E foi neste sentido que foram colocadas algumas questões aos dirigentes que, apesar de grande parte considerar estas questões ‘muito importantes’ na sua conduta profissional, não recolheu a totalidade dos inquiridos. Esta perceção torna-se ainda mais frágil quando apenas 33% promoveram ações de formação / capacitação nesta matéria, e a maioria não desenvolveu instrumentos efetivos que pudessem prevenir e mitigar riscos de gestão e de corrupção. A categoria Integridade surge em quarto lugar na frequência das sessões de participação, sendo a Ética a subcategoria com maior representação (60%), tanto para os trabalhadores como para os cidadãos.

Os mecanismos anticorrupção, surgem com maior expressão nas sessões externas (cidadãos), facto que nos levou a incluir esta subcategoria quando fizemos a análise da categorização. A existência de um ‘Canal de Denúncias’, ‘Códigos de Ética’, declarações de ‘Registo e Conflito de interesses’ e ‘Planos de Prevenção de Riscos de Gestão e Corrupção’, foram propostas muito recorrentes e transversais a todos os eixos estratégicos. A perceção que tivemos dos trabalhadores, em relação à aplicação destes mecanismos na organização, foi de alguma desconfiança e descrédito. Não por não lhes reconhecerem importância na sua conduta profissional, mas por ainda não lhes ter sido dado o esclarecimento adequado sobre o impacto que a sua aplicação poderá ter na diminuição de situações de corrupção e injustiça entre trabalhadores.

Alguns testemunhos das sessões participativas na categoria Integridade

“Aumentar a confiança - prestar melhor serviço público, com igualdade de critérios de entrega de documentos e regras de apreciação.”

“Confiança aliada à transparência de processos para que não gere situações obscuras.”

“Sinais claros de gestão de topo e o seu exemplo de conduta (tone from the top).”

“Sinalização, investigação e punição (em caso de comprovação) de irregularidade de fraude e corrupção (e divulgação das situações / como forma de dissuadir práticas semelhantes).”



Figura 24 – Sessões de participação

A Cultura de proximidade, a Participação, a Governança, a Prestação de Contas e a Transição Digital

Estas categorias tiveram menos expressão na análise de conteúdo das sessões participativas, no entanto, quando analisadas à luz do resultado do questionário aos dirigentes foram bastante relevantes.

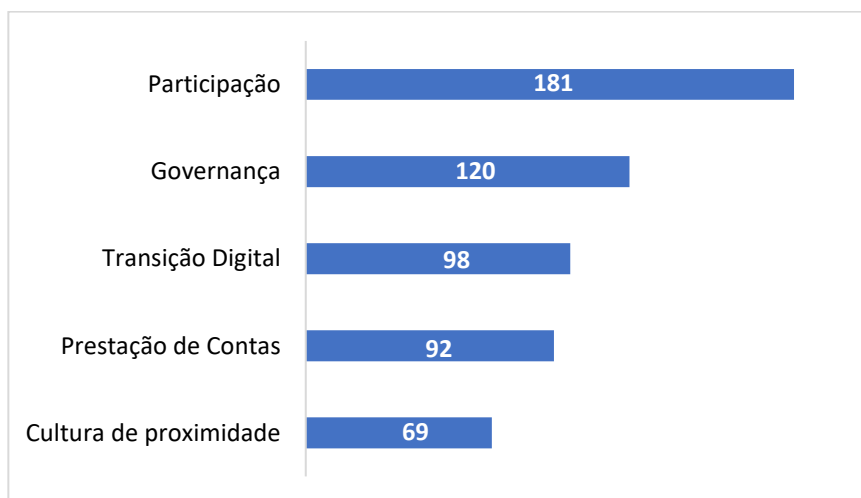


Figura 25 – Categorias com menos frequência

Apesar do esforço de descentralização de serviços administrativos municipais, nomeadamente nas ‘Lojas de Atendimento ao Múncipe’, houve um retrocesso em relação à proximidade dos técnicos ao território. A descentralização administrativa, que implicou a delegação de competências para as Juntas de Freguesia, teve um efeito direto neste ‘afastamento’ da Câmara Municipal com os cidadãos. Exemplo disso, foi a extinção dos gabinetes técnicos locais na zona histórica da cidade, situação que contribuiu para aumentar este fosso na relação de proximidade e, conseqüentemente, a falta de ‘envolvimento dos cidadãos na gestão da própria atividade municipal’.

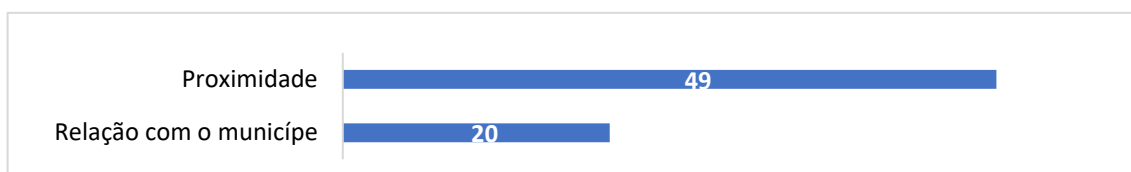


Figura 26 – Frequência das subcategorias de Cultura de Proximidade – Sessões Participativas

Tanto trabalhadores como dirigentes, reconhecem que a falta de uma cultura de proximidade estruturada e planeada, assente na participação de todas as partes interessadas e numa comunicação clara e esclarecedora, prejudica a própria atividade municipal criando desconfiança por parte dos cidadãos nos serviços municipais.

Apesar da tendência ser para uma maior utilização dos meios de comunicação digitais, os meios mais tradicionais como o presencial e o telefónico, podem aumentar esta proximidade.

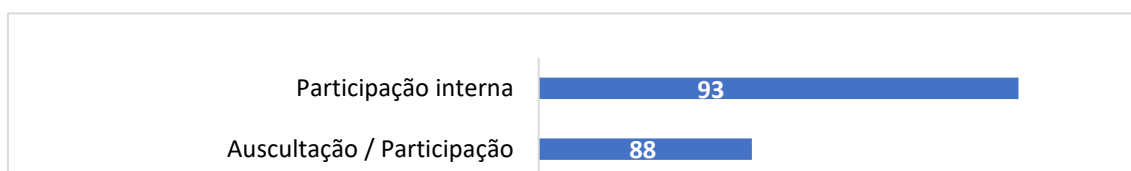


Figura 27 – Frequência das subcategorias de Participação – Sessões Participativas

Na ‘Governança’, a subcategoria ‘Relação com as UO’ é a mais representativa e exclusiva das sessões de participação internas. Uma vez mais a falta de comunicação interna está presente nas preocupações dos trabalhadores e dos dirigentes, mas também nos próprios gabinetes de vereação. Há um afastamento entre as orgânicas e os eleitos, provocando muitas vezes entropias no desenvolvimento da atividade municipal. Um modelo de governança eficaz, implica uma definição de objetivos comuns que possam ser transversais a toda a organização e nos quais todos os trabalhadores se revejam. A participação dos trabalhadores nas várias fases da atividade, da gestão ao planeamento, e do desenvolvimento à análise e melhoria dos processos, é crucial no reforço da governança da organização. E o envolvimento e a auscultação dos

cidadãos na própria gestão da atividade, permite uma gestão mais transparente e cria elos de confiança entre a CML e os cidadãos. A ideia/proposta de se desenvolverem mais processos participativos, tanto internos como externos, foi amplamente referida em todas as sessões participativas.

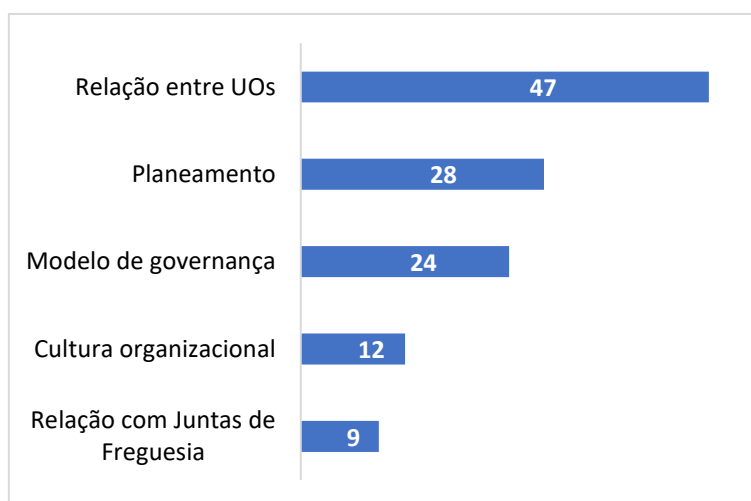


Figura 28 - Frequência das subcategorias de Governança - Sessões Participativas

A 'Transparência administrativa' e a 'Avaliação externa' são aqui entendidas como mecanismos através dos quais as organizações públicas podem 'prestar contas' da sua atividade, dos seus investimentos e das suas opções políticas e administrativas. A transparência nas decisões e a divulgação das mesmas, a necessidade de explicar as decisões tomadas, a disponibilização dos dados e indicadores, são algumas das fragilidades encontradas na organização. O 'Portal da Transparência' visa responder a todas estas questões que foram levantadas pelos trabalhadores e pelos dirigentes. Como a cultura de avaliação na Administração Pública e na CML é incipiente, nem interna nem externa, os níveis de incerteza e de desconfiança são elevados. Os processos de tomada de decisão por parte de quem gere, deveriam ser publicamente divulgados com uma linguagem clara, concisa e simples.

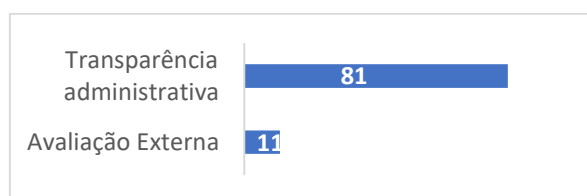


Figura 29 - Frequência das subcategorias de Prestação de Contas - Sessões Participativas

“A construção de uma sociedade digital é assim identificada como uma oportunidade para reinventar o funcionamento e organização do Estado, orientando-o mais para o cidadão, para

reforçar a competitividade económica e para desenvolver um clima favorável à inovação e ao conhecimento.”¹⁸. O processo de ‘Transição Digital’ dos serviços municipais, teve início há sensivelmente duas décadas na CML. A digitalização documental foi e continua a ser uma medida prioritária, conseguindo todas as orgânicas, mais ou menos ao mesmo ritmo, organizarem o seu arquivo documental tornando a sua atividade mais ágil e eficiente. Os serviços digitais internos à organização já têm uma expressão efetiva, contudo a sua dispersão e a falta de interoperabilidade prejudicam a transparência administrativa no que concerne ao acesso à informação e à comunicação interna. A utilização de serviços digitais transversais e externos à CML, como podemos verificar na figura 30, é limitada e pouco recorrente na maioria das orgânicas. Existe a necessidade de se reverem as aplicações existentes, em todas as áreas da organização. A urgência de se criarem plataformas digitais comuns, que sejam de fácil acesso, utilização amigável e seguras, é transversal a todas as partes interessadas. A segurança e proteção dos dados é uma preocupação dos dirigentes, mas também muito abordada pelos trabalhadores que apesar do esforço de ações de sensibilização ainda estão muito aquém do desejável, principalmente numa organização pública da complexidade da CML.

Serviços digitais transversais
Roteiro de moradas
Informação georreferenciada
Arquitetura de Informação do Património
Assinatura digital
Plataforma de Gestão Inteligente de Lisboa
<i>Data Center</i>
Meios e Recursos
Loja Lisboa
Sistema de Gestão e Planeamento de Intervenções
SAP
Base.gov
Acin.gov
aCCP
Portal de Serviços TI
<i>Gateway</i> de pagamentos
Na Minha Rua Lx
Casa Pronta
Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa

Figura 30 – Listagem não exaustiva das aplicações da CML e aplicações externas

¹⁸ Resolução de Conselho de Ministros nº 30/2020, de 21 de abril – Aprova o Plano de Ação para a Transição Digital.

Alguns testemunhos das sessões participativas nestas categorias

“Colaborar com as juntas e associações para chegar a mais pessoas.”

“Promover, implementar processos de cogovernança (iniciativa da CML) e cogovernança (iniciativa comunidade).”



Figura 31 – Sessões de participação

2.2.4. As categorias mais representativas por Eixos estratégicos

A figura 31 representa uma visão geral do posicionamento das categorias nos eixos estratégicos. Quando fazemos o cruzamento dos eixos, categorias e subcategorias (as quais depreendemos que derivam dos objetivos), verificamos que a ‘Comunicação’ se destaca no eixo Cidade com uma frequência de 261, nomeadamente, a subcategoria da comunicação externa, com enfoque na ‘comunicação clara e uniforme com o cidadão’, no ‘acesso à informação’ e os ‘serviços rápidos transparentes’.

O ‘Modelo de Gestão de RH’ é a categoria mais representativa no eixo Pessoas, com a frequência de 278. Foram identificadas algumas fragilidades na utilização de instrumentos que promovam uma cultura de ética e de inovação. Contudo, poderemos reconhecer que a formação poderá, de uma forma efetiva, ser um instrumento através do qual se possam fomentar “práticas de gestão pública transparentes” nos trabalhadores e numa melhor adequação nas Lideranças da organização. A preocupação com ‘meritocracia’ e a ‘valorização dos trabalhadores’ é, neste eixo, também significativa.

É relevante a representação da categoria ‘Controlo Interno’ no eixo Organização, sendo a ‘Melhoria Contínua’ e o ‘Planeamento, controlo e a gestão dos riscos’ uma preocupação bastante expressiva.

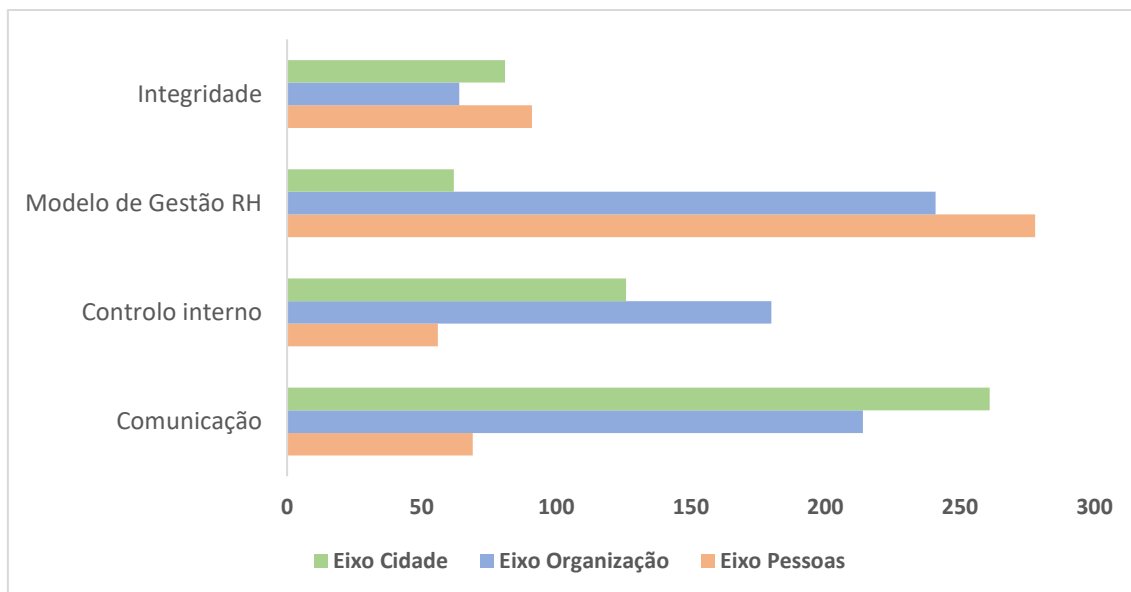


Figura 31 – Frequência das categorias por Eixos Estratégicos

2.3. Análise dos Riscos de Gestão, Corrupção e Infrações Conexas

A identificação dos riscos tem como objetivo avaliar a exposição de uma organização ao elemento de incerteza, o que pressupõe o envolvimento de toda a organização no reconhecimento das áreas de risco e no desenho das medidas a implementar para prevenir a sua ocorrência.

O processo de gestão e avaliação de risco foi coordenado pelo Departamento de Gestão da Qualidade e Auditoria e contou com a participação de vinte e três UO e de duas Equipas de Projeto. Os riscos foram classificados em função de duas variáveis: a probabilidade de ocorrência das situações que comportam o risco e a gravidade da consequência estimada das infrações que podem suscitar. De acordo com a ponderação entre a probabilidade de ocorrência e a gravidade da consequência, determina-se o grau de risco Baixo (1), Médio (2) ou Alto (3). Para a realização do diagnóstico, focámo-nos no ‘Relatório Intercalar de 2022’, onde são identificados os riscos de grau 3, ou seja, riscos de probabilidade Alta e com uma consequência de alta gravidade¹⁹. As 53 medidas de mitigação associadas aos 35 riscos identificados nesse Relatório, não foram objeto de implementação em sede de monitorização anual do ‘Plano de Riscos de Gestão e Corrupção e Infrações Conexas’ referente ao ano de 2021.

¹⁹ Probabilidade de ocorrência Alta: Forte possibilidade de ocorrer e poucas hipóteses de evitar o evento mesmo com as decisões e ações adicionais essenciais adotados. Gravidade da consequência Alta: O impacto financeiro sobre a organização é elevado; tem impacto significativos sobre a estratégia ou atividades operacionais da organização; é alvo de grande preocupação por parte dos intervenientes e tem um impacto externo elevado sobre a visibilidade da organização.

Para efeitos deste Diagnóstico, foram considerados oito riscos de grau 3 do total de 35 e as 14 medidas de mitigação do total de 53 que foram identificadas nas três áreas da organização: áreas transversais (4 riscos e 5 medidas), área da contratação pública (3 riscos e 7 medidas) e área da gestão financeira (1 risco e 2 medidas).

Área	Nº de Riscos grau 3	Nº de Medidas
Transversal	4	5
Contratação Pública	3	7
Gestão Financeira	1	2

Figura 32 – Nº de Riscos e de Medidas de mitigação 2022

Esta opção deve-se ao facto de que os riscos e as respetivas medidas de mitigação propostas, são efetivamente comuns a todas as áreas funcionais da organização, o que numa análise das fragilidades identificadas poderão ter um impacto efetivo na cultura organizacional. Por outro lado, e após termos recolhido informação por parte dos dirigentes, dos trabalhadores e dos cidadãos, confirmámos que tanto os riscos como as medidas são identificados e reconhecidos como problemáticas *versus* soluções por todas as partes interessadas.

Categoria de análise	Área	Risco	Medida de mitigação
Controlo Interno	Transversal	Falta de identificação de procedimentos e comportamentos potenciadores de risco.	Implementação da Gestão por Processos em todas as UO.
		Incumprimento dos prazos no procedimento administrativo.	Implementação da gestão por processos, com um controlo por amostragem e por tipo de processo.
		Falta de informação de suporte e de apoio à tomada de decisão.	Implementação de manuais de procedimentos, fichas técnicas e orientação de gestão.
		Análise, informação e decisão diferentes para processos idênticos.	Orientações internas/guias/manuais relativamente às matérias em que se justifique e se entenda pertinente e admissível a uniformização de apreciação e decisão. Implementação da gestão por processos em todas as UO.
	Contratação Pública	A desconcentração por vários serviços da instrução de procedimentos de contratação pública gera incorreções, multiplicidade e diversidade de	Revisão da NCI. Elaboração de manuais de procedimento.

Categoria de análise	Área	Risco	Medida de mitigação
		soluções nas peças procedimentais, mesmo para situações idênticas.	
		Receções tácitas por inércia da CML em marcar vistorias no prazo legal e a deteção de defeitos de obra após o termo do prazo de garantias.	Criação de procedimentos que garantam a realização atempada das vistorias, a receção da obra e a libertação das garantias.
Prestação de contas	Contratação Pública	Deficiente controlo e avaliação da execução do contrato.	Elaborar relatórios e avaliar “à posteriori” o nível de qualidade e do preço dos bens e serviços adquiridos e do desempenho dos fornecedores e empreiteiros. Aplicação de sanções contratuais definidas no caderno de encargos. Criação de uma base de dados que inclua a avaliação de desempenho técnico, temporal e financeiro dos fornecedores e empreiteiros, quer pela experiência, quer pelo controlo de garantia de boa execução do contrato. Criação de um modelo-tipo onde constem os critérios de avaliação descritos na medida acima.
	Gestão financeira	Falta de informação interna (envio à DMF de autos de receção para registo contabilístico, anos depois do “bem” estar em uso pleno), com a conclusão da obra ou intervenção em património municipal, por parte de serviços do município responsáveis pela mesma.	Desenho de uma aplicação que conjuga SGPI, Divisão de Cadastro e DMF/Departamento de Contabilidade para acautelar informação atempada de autos de receção provisória e conclusão das mesmas. Sensibilização e envolvimento das entidades promotoras da realização de obras ou intervenções em património municipal para utilização da aplicação Gestão do Imobilizado.

Figura 33 – Riscos de grau 3 identificados

“As áreas de risco clássicas nas autarquias locais, são: licenciamentos urbanísticos, finanças incluindo a contratação pública, património, fiscalização, recursos humanos. É necessário mapear estes riscos. É necessário garantir que se faça uma correta gestão dos conflitos de interesses e é necessário garantir que não se abuse dos ajustes diretos, independentemente da emergência da utilização dos fundos da União Europeia, por exemplo.”²⁰. Na análise da figura 33, podemos verificar que os riscos identificados pelas orgânicas são os mesmos identificados pelos trabalhadores e pelos cidadãos. As fragilidades associadas às subcategorias do ‘Controlo Interno’, como a necessidade de ‘regras/procedimentos’, o ‘cumprimento dos prazos’, a uniformização da decisão para processos semelhantes, são reconhecidos como altamente potenciadores de riscos de gestão e corrupção. As medidas de mitigação, que deverão ser efetivamente preventivas, assemelham-se às ideias/propostas pelos trabalhadores, o que significa que todas as partes interessadas estão alinhadas com os problemas e as soluções.

Neste momento, o Relatório de Execução do Plano de Prevenção de Riscos 2022 encontra-se concluído.

²⁰ Carvalho, Karina, “Debate – Como concretizar a transparência e a prevenção da corrupção na Câmara Municipal de Lisboa, dezembro de 2022, Lisboa.

3. CONCLUSÕES E AÇÕES FUTURAS

A CML está a trilhar o seu caminho, tendo já alguns mecanismos de prevenção da corrupção ativados. Contudo estes mecanismos por si só não são suficientes para combater a corrupção e trazer maior transparência à atividade municipal, é essencial que existam políticas que promovam a educação, a transparência, a responsabilidade, a prestação de contas e a participação.

Apresentamos em seguida a análise dos resultados dos fatores externos e internos. Os fatores externos aqui representados, foram escolhidos da documentação e legislação de referência, e pelo contexto social, económico e político nacional e internacional. Quanto aos fatores internos, posicionam a organização face às forças e fragilidades, que foram identificadas no Questionário aos Dirigentes, das sessões participativas, da análise do sítio *web* da CML, da intranet e do levantamento dos serviços digitais internos.

3.1. Análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*)

As conclusões são apresentadas em seguida, com a descrição das forças e fraquezas (análise interna) e as oportunidades e ameaças (análise externa).

Análise interna

Principais Forças:

- 1) Plano de Formação Ética e Integridade (interno). O plano de formação inclui a criação de uma bolsa de formadores internos nas áreas da ética, integridade e prevenção da corrupção que irão, com base na identificação de dilemas éticos setoriais, ministrar todas as ações de formação para os 10.000 trabalhadores;
- 2) Código de Ética e de Conduta do Município de Lisboa, com a identificação dos valores éticos e os princípios gerais da atividade municipal, com base nos quais trabalhadores, dirigentes e eleitos regem a sua conduta profissional, preenchendo as 'Declarações de Registo e Conflito de Interesses' que se encontram disponíveis na intranet e, posteriormente, disponíveis no 'Portal da Transparência' com a devida salvaguarda da proteção de dados pessoais;
- 3) Existência de programas de desenvolvimento pessoal, por via da formação, permitindo o aumento de competências e a sua satisfação pessoal;

- 4) Reconhecimento da ética na atividade municipal, minimizando os riscos de gestão e de corrupção, com a implementação de mecanismos anticorrupção, como 'Canal de Denúncias' interno e externo, que inclui as denúncias de assédio moral e sexual;
- 5) RCN já nomeado, que garante e controla a aplicação do programa de cumprimento normativo da organização;
- 6) Processos de melhoria contínua em curso em algumas orgânicas municipais permitindo a normalização e otimização de processos de trabalho;
- 7) Utilização de alguns mecanismos de controlo como por exemplo o aCCP e de controlo de gestão como o QUAR, que revela uma gestão da atividade focada para resultados organizacionais;
- 8) Revisão do PPR, em vigor desde 2019, e que será desenvolvida com a participação das restantes UO;
- 9) Criação das 'Lojas Lisboa', promovendo a cultura de proximidade ao cidadão;
- 10) 'Portal Colaborativo das Compras', sendo transversal a todos os tipos de compras influencia e reforça a sustentabilidade e a inovação nos procedimentos de contratação;
- 11) Criação do 'Departamento de Transparência e Prevenção da Corrupção' e do 'Departamento de Auditoria'.

Principais Fraquezas:

- 1) A inexistência de um plano integrado de valorização dos trabalhadores na CML que promova o desempenho dos trabalhadores;
- 2) A aplicação como regra, do art.º 27 da Lei nº 2/2004 de 15 de janeiro, que invoca a designação em regime de substituição o cargo de dirigentes, ao invés da aplicação de concursos para dirigentes;
- 3) Fragilidades na comunicação interna e gestão em silos nas UO;
- 4) Canais de comunicação internos e externos pouco inclusivos, pouco acessíveis e com uma linguagem pouco clara;
- 5) Utilização parcial da NCI pelas UO;

- 6) Sistemas de indicadores de controlo de gestão deficientes e fragmentados, dificultando a consistência e regularidade da monitorização;
- 7) A estrutura rígida e vertical da organização, bloqueia a fluidez dos processos de governança e contribui para uma cultura organizacional frágil ao nível da liderança;
- 8) As bases de conhecimento não são utilizadas de forma sistemática nem transversal a todas as UO ou a todos os trabalhadores;
- 9) As pastas partilhadas na rede e a plataforma colaborativa *Teams* requerem, por um lado procedimentos de segurança da informação que não são ainda suficientemente sólidos e por outro, as UO ainda não têm uma cultura de armazenamento sistemático ou de partilha do conhecimento produzido;
- 10) Sendo a transparência administrativa e a avaliação externa condicionantes da ‘prestação de contas’, ainda não existem procedimentos de controlo que tenham subjacente uma cultura de divulgação do impacto das políticas, medidas ou projetos municipais na cidade e na vida dos cidadãos;
- 11) Ausência de um Sistema de Controlo Interno robusto;
- 12) Sistemas de informação desintegrados ou fraca interoperabilidade entre sistemas.

Análise externa

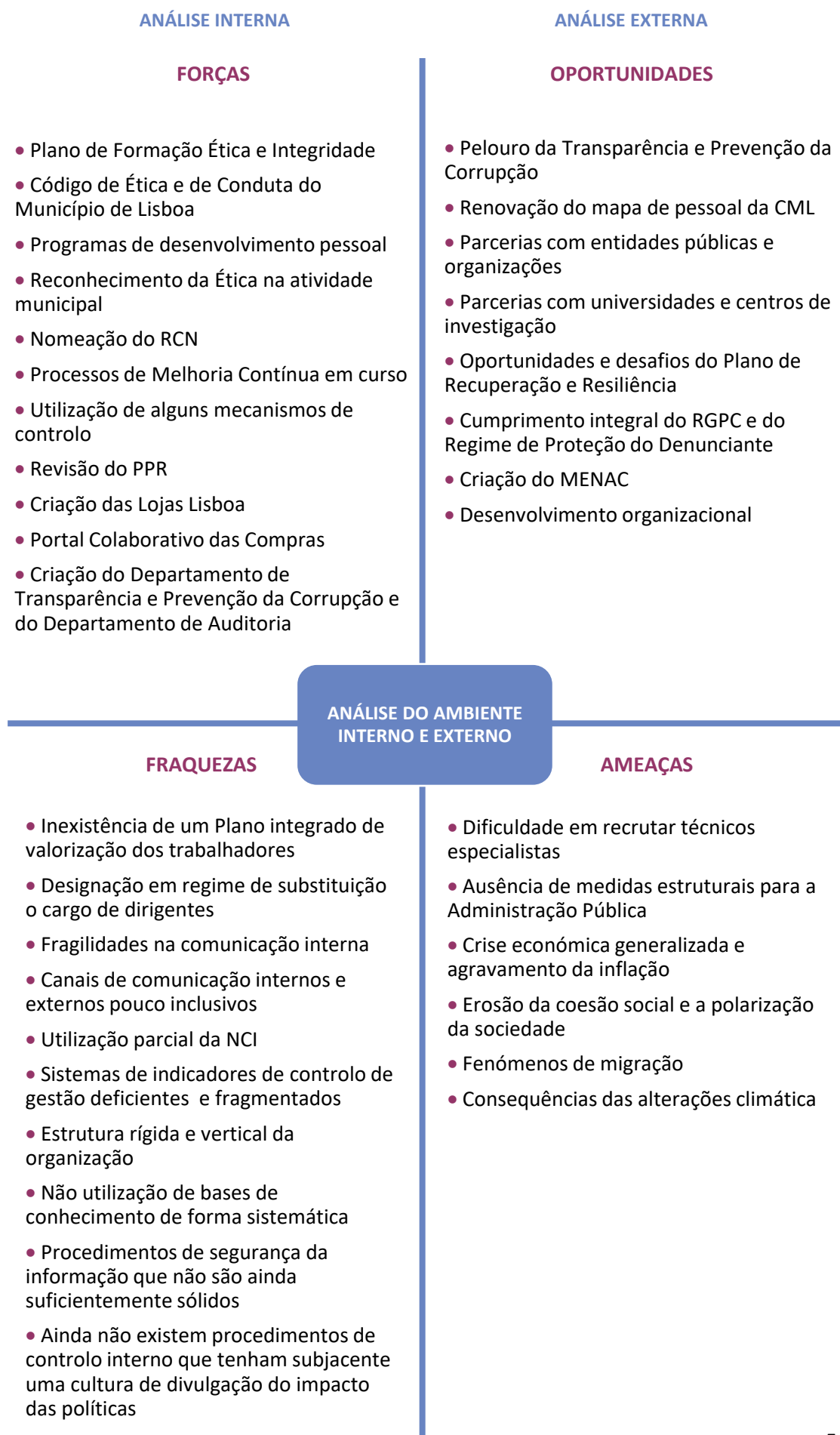
Principais oportunidades:

- 1) Primeiro município com um ‘Pelouro da Transparência e Prevenção da Corrupção’. Aprovação de um ‘Departamento da Transparência e Prevenção da Corrupção’ e um ‘Departamento da Auditoria’;
- 2) A entrada de novos trabalhadores permite a renovação do mapa de pessoal da CML, e com ela, enfrentar os desafios demográficos, trazer outras qualificações para a CML e ainda compensar a percentagem de aposentações nos próximos anos;
- 3) Parcerias com entidades públicas e organizações da sociedade civil;
- 4) Parcerias com universidades e centros de investigação para o desenvolvimento do portal Lisboa Aberta;

- 5) As oportunidades e desafios que o Plano de Recuperação e Resiliência aporta ao país e a repercussão, e o número de projetos em implementação na cidade de Lisboa;
- 6) Cumprimento integral do RGPC e do Regime de Proteção do Denunciante;
- 7) Criação do MENAC que permitirá criar uniformidade nos mecanismos de prevenção da corrupção a nível nacional;
- 8) Desenvolvimento organizacional potenciado pela implementação da nova estrutura organizacional que permite implementar as '3 linhas de defesa'.

Principais ameaças:

- 1) Dificuldade em recrutar técnicos especialistas em matéria de prevenção da corrupção e reter estes quadros especializados no setor público;
- 2) Ausência de medidas estruturais para a Administração Pública como a sua renovação/modernização, revisão de carreiras e avaliação de desempenho dos seus trabalhadores;
- 3) Complexidade da gestão municipal, pela diversidade de áreas e pelo movimento de descentralização administrativa;
- 4) Crise económica generalizada e agravamento da inflação em consequência da guerra na Ucrânia;
- 5) Erosão da coesão social e a polarização da sociedade;
- 6) Fenómenos de migração em sequência de guerra ou alterações climáticas;
- 7) Consequências das alterações climáticas, seja o falhanço das medidas de mitigação como de adaptação, os desastres naturais e fenómenos extremos e a perda de biodiversidade.



3.2. Ações Futuras

O contexto atual reveste-se de enorme complexidade, com desafios mundiais, nacionais e locais que se cruzam e misturam tornando a atuação dos agentes públicos cada vez mais difícil. De acordo com o *Global Risks Report 2023* do *World Economic Forum*, publicado em janeiro 2023, os 10 principais riscos nos próximos 10 anos dizem respeito às consequências das alterações climáticas, fenómenos de migração involuntária, a erosão da coesão social e a polarização da sociedade, com uma maior incidência de crimes cibernéticos e o confronto geoeconómico mundial.

Ao nível local, no território junto das pessoas, é onde tudo acontece, pelo que as autarquias locais têm vindo a assumir cada vez mais um papel mais relevante ao nível das políticas públicas locais, nomeadamente com o processo de descentralização administrativa.

A grande diversidade de áreas de atuação, torna difícil uma visão global da gestão a nível municipal. “Torna-se necessário trazer agilidade para dentro das organizações, através da simplificação de processos, do trabalho em rede e equipa, garantindo o compromisso dos funcionários, definindo e partilhando, de forma clara, os objetivos da entidade. Na prática, esta mudança traduz-se num processo contínuo de melhoria organizacional, estratégica, planeada e evolutiva” (In, *Sonhar, Transformar Cidade e Territórios, Territórios Criativos*).

Como tem sido demonstrado ao longo deste relatório, a CML reveste-se de uma enorme complexidade organizacional com quatro e cinco níveis hierárquicos, apresentando uma forma organizativa ainda muito verticalizada. Apesar da criação das funções transversais como os ‘Recursos Humanos’, as ‘Finanças’ e os ‘Sistemas de Informação’, verifica-se a existência de culturas organizacionais próprias bem como níveis de maturidade tecnológico muito diferenciados.

Ressalvamos que as iniciativas a desenvolver no âmbito da Estratégia, devem ter em consideração o seguinte:

- Alavancar iniciativas estruturais, de longo prazo, que possam paulatinamente ir tornando a organização da CML mais coesa, com o foco de melhorar a prestação de serviços ao cidadão. As iniciativas mais críticas e como bem demonstrado neste relatório, são o mapeamento de processos e procedimentos que acompanhe a desmaterialização *end to end* e a aposta em iniciativas de valorização dos trabalhadores, apoio das lideranças, incluindo a seleção e acolhimento, e promoção do mérito.
- Considerando a estrutura organizacional da CML, com áreas tão distintas, é importante não travar a inovação em algumas áreas e muito pelo contrário potencializá-la, numa perspetiva de

boa prática e incentivo às restantes. Por exemplo, o desenvolvimento de processos de melhoria contínua, resultam num conjunto de melhorias que podem alavancar outros processos noutras UO.

Assim, emergem deste relatório sete grupos de recomendações essenciais às quais a ETPC deverá responder:

-  1. A liderança pública e a meritocracia
-  2. A cultura organizacional: a colaboração e a participação interna
-  3. Processos e procedimentos, controlo interno e melhores serviços públicos
-  4. A transformação digital e a importância da cibersegurança
-  5. A complexidade da informação e comunicação
-  6. A prestação de contas e a participação
-  7. O desafio da sustentabilidade

1. De acordo com a *Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública* é aconselhado ‘investir na liderança com integridade para demonstrar o compromisso de uma organização do setor público com a integridade’ em todas as fases de integração do gestor público (eleitos, assessores, dirigentes e trabalhadores), desde a seleção, nomeação, acolhimento e avaliação incluindo necessariamente formação e orientação regulares. Entende-se por integridade ‘trabalhar de forma sincera e consciente na busca do interesse público’.

Uma administração pública gerida com base no mérito traduz-se em melhores políticas públicas e sociedades mais prósperas e saudáveis. ‘A existência de sistemas meritocráticos reduz as oportunidades de clientelismo e nepotismo, bem como fornece as bases necessárias para desenvolver uma cultura de integridade’.

Assim, a valorização dos trabalhadores é crítica numa organização que lidera pela integridade. Apesar das restrições de conformidade com o sistema de avaliação de desempenho e política salarial da administração pública, existem formas de valorizar os trabalhadores como por

exemplo através de formação, revisão interna do processo de avaliação de desempenho ou a possibilidade de liderarem projetos e serem reconhecidos por isso.

2. Desenvolver uma cultura organizacional aberta e inclusiva que estimule espaços seguros onde seja possível identificar e discutir os dilemas éticos dos agentes públicos com lideranças comprometidas e responsáveis. Dotar a organização de procedimentos claros para o tratamento de denúncias sobre violações dos padrões de integridade. Desenvolver uma cultura organizacional assente na colaboração entre os agentes públicos, entre as UO e entre os vários organismos da Administração Pública, em torno de uma estratégia e visão comum, com o envolvimento interno e externo.

3. A gestão por processos e mecanismos da qualidade introduzidos nas organizações públicas e privadas através da Nova Gestão Pública, tem permitido o foco na eficiência e eficácia das organizações tendo como objetivo a satisfação do cliente final. Esta forma de organizar os processos de trabalho é muitas vezes dificultada pelas próprias estruturas organizacionais hierarquizadas e em silos verticais. A adoção desta forma de trabalhar permite uma visão de conjunto da organização, definição de responsabilidades e ainda monitorização e medição dos principais indicadores de atividade (KPI) em função das necessidades dos cidadãos. O controlo interno necessário para garantir que as atividades são feitas da forma correta é facilitado pela adoção desta abordagem, numa perspetiva de melhoria contínua.

4. ‘A transformação digital é o processo de integrar tecnologia digital a todos os aspetos da organização, o que exige mudanças a nível de tecnologia, cultura, operações e entrega de valor’ (In Sonhar, Transformar Cidades e Territórios, Territórios Criativos).

A transformação digital vai muito além da desmaterialização de processos e implica uma mudança organizacional profunda. Assim e face à dimensão da CML é importante implementar projetos pilotos de transformação digital, com recurso a tecnologias IA ou *blockchain*, em processos críticos para o cidadão, bem como monitorizar e avaliar a sua implementação. Posteriormente, expandir a sua utilização de forma sistemática e programada.

Os ataques cibernéticos são hoje uma realidade incontornável pelo que a organização deve adotar as práticas necessárias para a segurança da informação, seja através de uma estrutura organizacional dedicada, seja através de políticas de segurança de informação. Entre as obrigações previstas no Decreto-Lei n.º 65/2021, encontra-se a obrigação de designar um responsável de segurança (ou *Chief Information and Security Officer* - CISO) para a gestão do conjunto das medidas adotadas em matéria de requisitos de segurança e notificação de incidentes ao Centro Nacional de Cibersegurança.

5. A comunicação interna, sobejamente identificada neste relatório como uma das

necessidades mais prementes, precisa ser endereçada como uma prioridade, seja através de uma orgânica dedicada, seja através de práticas e plataformas comuns de partilha de informação corporativa, como um Portal colaborativo ou Extranet. A comunicação interna terá de conter outros formatos considerando que existem muitos trabalhadores, que pelas suas funções mais operacionais, não utilizam os meios digitais. A comunicação interna é uma das ferramentas de gestão da mudança sendo que para a ancoragem de uma cultura de ética e integridade é necessário, uma comunicação fluída e que chegue a todos os trabalhadores.

A comunicação externa com o cidadão é também identificada como absolutamente crítica para a transparência, através nomeadamente do Portal da CML e de uma área reservada acessível e intuitiva. A utilização de uma linguagem clara, implementar *user experience* como metodologia para o desenho dos serviços, avaliar a satisfação do cidadão com a prestação do serviço, são algumas iniciativas, amplamente utilizadas no mundo corporativo e já com alguma utilização na CML.

6. A utilização de cada vez mais estratégias de envolvimento e participação dos trabalhadores e dos cidadãos nos processos de tomada de decisão surgem como obrigatórias. A CML tem já uma vasta experiência em processos participativos sejam internos, como o Dia P dos Recursos Humanos, para a elaboração do QUAR, seja externamente como o Orçamento Participativo, o Conselho de Cidadãos, o processo participativo da Praça do Martim Moniz e o recentemente lançado, processo participativo para a Almirante Reis. A inovação social trazida por estes processos participativos pode alavancar novas formas de envolver os trabalhadores e os cidadãos.

Uma sociedade informada e envolvida fortalece a democracia e legitima os processos de tomada de decisão.

7. Num sistema democrático a prestação de contas é um dos valores fundamentais. Para que a prestação de contas seja efetiva é necessário sustentar e desenvolver uma cultura baseada em dados. A aprovação da Estratégia de dados abertos da CML e a disponibilização destes dados num Portal como a Lisboa Aberta e o Portal da Transparência são exemplos de medidas que aprofundam uma efetiva prestação de contas.

8. A sustentabilidade surge como o grande desafio da humanidade, nos dias de hoje. Para sustentar o desenvolvimento económico e social sem comprometer os recursos finitos do Planeta e sem comprometer o futuro das próximas gerações, a CML tem vindo a desenvolver, desde 2008 com a decisão de adesão aos Pacto dos Autarcas, uma consciência ambiental por via de várias iniciativas, entre elas: o Plano de Ação Climática 2030, a Agenda Compromisso

Verde e a recente certificação em Compras Públicas Sustentáveis obtida pela Direção Municipal de Finanças e Departamento de Aprovisionamento.

Abordámos, neste relatório, a tendência atual, no mundo corporativo, ESG (*Environmental / Social / Governance*) que permite medir ações de proteção do ambiente, diversidade, inclusão, respeito pelos direitos humanos e governança, e cada vez mais presente na gestão pública. Esta abordagem permite ainda um melhor alinhamento com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Conforme também referimos anteriormente, os principais riscos globais atuais, de acordo com o *Global Risks Report 2023* do *World Economic Forum*, passam pelos efeitos das alterações climáticas, polarização e erosão social e degradação das instituições democráticas. Assim, o trabalho que está a ser desenvolvido nesta matéria vem robustecer o pilar ‘Governança’ e pode ancorar uma estratégia ESG na CML, adotando por exemplo o ‘Relatório da Sustentabilidade’ como uma prática de gestão.

“Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são a nossa visão comum para a Humanidade e um contrato social entre os líderes mundiais e os povos. São uma lista das coisas a fazer em nome dos povos e do planeta e um plano para o sucesso”.

Ban Ki-moon (antigo Secretário-Geral das Nações Unidas)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, O., 2019, “Meritocracia: evolução e atualidade”, Jornal ‘O Público’, disponível em (Meritocracia: evolução e actualidade | Opinião | PÚBLICO (publico.pt));
- Base de dados das sessões participativas;
- Debate “Como concretizar a Transparência e Prevenção da Corrupção na Câmara Municipal de Lisboa?”, disponível em (Transparência e Prevenção da Corrupção na Câmara de Lisboa em debate - MUNICÍPIO de LISBOA);
- Definição de Comunicação, disponível em (Infopédia, Dicionários Porto Editora);
- Definição de Controlo Interno, disponível em (<https://cr2.co>);
- Definição de Governança, disponível em (<https://www.colab.re>);
- Definição de Participação, disponível em (<https://conceito.de>);
- Esperança, F. e outros. 2023. Sonhar, Transformar Cidades e Territórios. Visão, Estratégia e Gestão Autárquica. Edição Territórios Criativos. 2ª edição.
- Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, disponível em (ENAC010421.pdf (justica.gov.pt));
- Global Risks Report 2023, disponível em (Global Risks Report 2023 | World Economic Forum | World Economic Forum (weforum.org));
- Gonçalves, M. J. B., Tese de Mestrado, “Avaliação externa das Escolas”, Departamento de Educação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa;
- Guia de Acesso ao Direito e à Justiça, disponível em (Guia%20Cidad%E3os%20Novembro%202019.pdf (justica.gov.pt));
- Importância da prestação de contas, disponível em (<https://portal.tcu.gov.br/>);
- Manual de Integridade Pública da OCDE, disponível em (6. Liderança | Manual de Integridade Pública da OCDE | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org));
- Metodologia *World Café*, disponível em

[\(https://cocriar.com.br/recursos/metodologias/world-cafe/\)](https://cocriar.com.br/recursos/metodologias/world-cafe/);

- Pereira, F. N. e outros. 2017. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. Vol. 38 (Nº 07);
- Peterdy, K., 2023, “Environmental, Social and Governance – A management and analysis framework to understand and measure how sustainably an organization is operating”, disponível em [\(What is ESG \(Environmental, Social & Governance\)? \(corporatefinanceinstitute.com\)\)](https://www.corporatefinanceinstitute.com/what-is-esg/);
- Plano de Ação para a Transição Digital, disponível em [Plano de ação para a transição digital - Portugal Digital](https://www.portugal.gov.pt/pt/pagov/home/plano-de-acao-para-a-transicao-digital));
- Regime de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental e de Reutilização dos Documentos Administrativos, disponível em [\(https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2016-106603618\)](https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2016-106603618);
- Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), disponível em [\(::: DL n.º 109-E/2021, de 09 de dezembro \(pgdlisboa.pt\)\)](https://www.pgdlisboa.pt/pt/legislacao/lei/2021-109-E);
- Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações, disponível em [\(::: Lei n.º 93/2021, de 20 de Dezembro \(pgdlisboa.pt\)\)](https://www.pgdlisboa.pt/pt/legislacao/lei/2021-93);
- Relatório das Sessões Participativas;
- Relatório do Questionário dos Dirigentes;
- Relatório Intercalar de Riscos 2022, disponível em [\(Relatorio de Avaliacao Intercalar PPRGCIC.pdf \(lisboa.pt\)\)](https://www.lisboa.pt/pt/relatorio-de-avaliacao-intercalar-pprgcic);
- Teixeira, C. O., 2012, Tese de Mestrado, “Gestão de RH na Administração Pública”, Instituto Politécnico de Bragança.