



**XXI COLÓQUIO NACIONAL  
DA  
ATA M  
ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS**

**CONCLUSÕES**



**João Dias Pacheco**

## REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO

- A unificação da legislação relativa ao licenciamento de obras particulares e de loteamentos urbanos e obras de urbanização, de forma aglutinadora e aparentemente simplificada;
- O acolhimento das objecções feitas à redacção primitiva, designadamente, em relação a procedimentos já sedimentados e reflectidos na prática urbanística;
- A agilização dos procedimentos administrativos de controlo prévio, em articulação com a densidade do planeamento na área de realização das operações urbanísticas e, ainda, em função do tipo de operação a efectuar;
- As novas definições e os conceitos técnicos subjacentes;
- Um maior rigor no controlo da execução, em prejuízo do exame burocrático;
- O aumento da participação dos cidadãos;
- A redução do âmbito de aplicação da figura da autorização administrativa, que se traduz na menor intensidade do controlo preventivo, condicionada, no futuro, à dinâmica do planeamento urbanístico, tornando normal o procedimento da licença;
- A difícil consulta e excessiva remissibilidade do diploma legal tornam possível o erro nos procedimentos administrativos;
- A classificação correcta das operações urbanísticas, como factor determinante para o correcto andamento do procedimento administrativo subsequente;
- A sua aplicação para o futuro, não afectando as edificações já existentes;
- Quanto aos edifícios contíguos, funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns, habitualmente sujeitos ao regime da propriedade horizontal, em detrimento da licença ou autorização de loteamento, destaca-se a previsão normativa que foi contemplada, no intuito de acautelar a satisfação das contrapartidas devidas pela sobrecarga urbanística;
- O novo posicionamento da Administração Pública e dos particulares no cumprimento da lei:
  - a) A simplificação dos processos de controlo prévio;
  - b) O reforço da responsabilidade de todos os que participam no processo urbano.

- A ideia da prevenção e antecipação na gestão urbanística, designadamente, em sede de planeamento;
- A qualidade como ónus dos interessados no procedimento administrativo, competindo à Administração Pública garantir a conformidade das pretensões com a legislação urbanística;
- Uma cultura de responsabilização:
  - a) A responsabilidade do planeamento, com mérito urbanístico, deve ser confiada à Administração Pública;
  - b) A exigência de regulamentos que respeitem os factores endógenos de cada autarquia local, competindo-lhes concretizar os conceitos indeterminados, subjectivos e vagos adoptados pelo legislador ordinário, na definição de um esboço ou esquema de ocupação representativo.
- A possibilidade de impugnação autónoma dos pareceres emitidos pelas entidades exteriores;
- Uma clara distinção entre o acto técnico por excelência e a função política dos eleitos locais;
- Um maior protagonismo da fiscalização, que não pode ser meramente casuística ou aleatória;
- A contratualização da fiscalização com a iniciativa privada, no intuito de assegurar um acompanhamento real e efectivo das operações urbanísticas;
- O direito à informação sobre todas as questões atinentes às operações urbanísticas;
- A relevância da intimação judicial para a prática de acto legalmente devido, em sede de licença administrativa;
- O deferimento tácito no âmbito das operações sujeitas a autorização administrativa;
- A hipótese da interposição de recurso contencioso, com efeito suspensivo, nas situações de demolição.

## II

### **CÓDIGO DA ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA**

- A preocupação em sistematizar e dar valor reforçado às leis em vigor, constitui uma ideia de indiscutível validade, de fácil concretização, a curto prazo, por haver consenso entre os principais

actores envolvidos, que, solidariamente responsáveis pela sua implementação prática, destacam, entre outros aspectos, a excessiva pulverização da legislação aplicável, penosamente adaptada às autarquias locais, por extensão, sem pensar nas suas especificidades próprias;

- Atenta a dispersão e inovação da legislação actualmente existente, constitui um instrumento imprescindível para uma boa gestão autárquica, ao permitir uma maior estabilidade no direito aplicado e no seu conhecimento, uma mais fácil consulta e uma acrescida coerência de soluções, sem lógicas diferentes;
- Constitui um instrumento de trabalho de grande valia para todos os seus destinatários, pela certeza e facilidade da sua apreensão, permitindo o aperfeiçoamento da legislação autárquica, apesar de não envolver o acréscimo de operacionalidade proporcionado pela alteração do sistema de governo local;
- Ao envolver um processo de mudança, sem implicar uma ruptura com o passado, constitui um momento de afirmação para todos aqueles que aspiram ao reforço do Poder Local;
- Ao constituir um verdadeiro manual da legislação aplicável, do sistema jurídico regulador da Administração Autárquica, deve contemplar, de forma sistematizada, organizada e unitária, algumas inovações fundamentais:
  - a) Face à necessidade de assegurar uma maior celeridade e eficácia às decisões administrativas e atribuir uma dinâmica diferente aos vários níveis de direcção, julga-se pertinente, no interesse da Administração Local, conceder aos dirigentes, dotados de preparação académica adequada, com uma capacidade e experiência já sedimentadas, em função da sua acrescida responsabilidade (artigo 71.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro), um conjunto de competências próprias, de natureza técnica, compreendidas no âmbito da gestão e direcção de recursos humanos, da gestão orçamental e realização de despesa, e da gestão geral, com o objectivo de proporcionar aos eleitos locais um acréscimo de disponibilidade para a gestão política das respectivas autarquias;
  - b) Importa perfilhar, ao nível da Administração Local, a autonomia de decisão já cometida aos dirigentes da Administração Central, ainda que em menor grau, por se tratarem de situações funcionais idênticas (artigo 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 514/99, de 24 de Novembro), que não podem deixar de constituir para o legislador ordinário uma importante base de estudo e análise, sendo, por isso, merecedoras de adequada dignificação e reconhecimento, no intuito de, atenta a competência, motivação e dedicação daqueles funcionários, enquanto réplicas reforçadas dos eleitos locais, contribuir, quer para o aperfeiçoamento do edifício legislativo enquadrante da realidade autárquica, em matéria de funcionamento dos respectivos órgãos, quer para a simplificação e eficiência do procedimento administrativo;
  - c) Sem prejuízo dos poderes de fiscalização específicos que competem aos eleitos locais nas matérias que lhes sejam especialmente atribuídas, designadamente, a coordenação dos serviços

correspondentes, no sentido de desenvolver a sua eficácia e assegurar o seu pleno funcionamento, os dirigentes devem dispor, nos termos da lei, de competências próprias, de natureza técnica, relativamente às respectivas unidades orgânicas;

- d) A pretexto da obrigatoriedade de concurso para provimento dos lugares dirigentes, cuja criação deveria resultar apenas da vontade dos órgãos autárquicos, independentemente de quaisquer parâmetros definidos pelo legislador ordinário, urge acabar com o clima de suspeição que recai sobre as autarquias locais, enquanto pessoas colectivas territoriais de fins múltiplos, quanto à escolha, por sorteio, do júri responsável pelas operações que integram o procedimento concursal;
- e) A concessão do abono das despesas de representação deve ser automática, independentemente do poder discricionário dos órgãos autárquicos, à semelhança do que acontece com os eleitos locais, questionando-se, portanto, a diferença do regime específico actual, quando são aplicáveis à Administração Local as regras próprias do normativo geral da Administração Central (artigo 243º. nº. 2 da Constituição da República Portuguesa);
- f) Ao manter o regime de pessoal actualmente em vigor, ainda que com uma redacção mais clara e simples, importa esclarecer as disposições relativas às carreiras, corrigindo as injustiças e as distorções que já foram identificadas, designadamente, quanto aos chefes de repartição que foram reclassificados, a respeito da contagem do tempo de serviço para efeitos de promoção, e do direito a serem opositores a concursos para provimento de lugares dirigentes, e quanto à dignificação da categoria de chefe de secção, entretanto, potenciada na macro-estrutura das autarquias locais, sem acréscimo remuneratório compatível;
- g) A pretexto da transformação dos serviços municipalizados, que se mostram cada vez mais contrafeitos aos limites impostos por uma normação pensada para uma actuação predominantemente jurídica do que propriamente para a actividade técnica inerente aos serviços públicos essenciais ou de interesse económico geral a que se dedicam, questiona-se a obrigatoriedade de o fazer, no prazo de 5 anos, após a entrada em vigor deste diploma legal, sob pena de serem declarados extintos, por oposição à solução voluntarista actualmente contemplada, ao interferir com o princípio constitucional da autonomia das autarquias locais;
- h) Ao ficarem sujeitas a tributação directa e indirecta nos termos gerais (artigo 36º. da Lei nº. 58/98, de 18 de Agosto), as empresas públicas municipais constituem uma importante fonte de receitas para o Estado, atendendo a que se trata de uma actividade de rentabilidade assegurada, destacando-se, assim, os inconvenientes resultantes deste enquadramento fiscal;
- i) Esta circunstância não tem sido omitida pelos eleitos locais, em especial, por aqueles que se mostram interessados em optar, de livre vontade, por este novo modelo de gestão, que deixa de isentar os serviços municipalizados, entretanto transformados em empresas públicas municipais (artigo 41º. da Lei nº. 58/98, de 18 de Agosto), do respectivo pagamento (Imposto sobre o

rendimento das pessoas colectivas), à taxa legal de 32%, os quais poderiam ter sido imediatamente ultrapassáveis, ao abrigo de um regime fiscal transitório mais favorável, cuja concretização se justificava, ou seja, definindo um tratamento compatível com o serviço público que prestam, em que as receitas pudessem vir a reverter a favor dos municípios (artigo 18º. nº. 1 da Lei nº. 42/98, de 6 de Agosto);

- j) De facto, sendo apurado um resultado líquido positivo, a opinião manifestada é igualmente válida, ainda que seja legítimo optar por assumir alguns encargos dedutíveis ao lucro tributável, minimizando, de forma bastante mitigada, os efeitos derivados da condição de sujeitos passivos de imposto, designadamente, os custos resultantes da formação profissional dos trabalhadores, da criação de sistemas alternativos ou complementares de segurança social para os mesmos, das gratificações a título de participação nos resultados e das emergentes de realizações de utilidade social em proveito daqueles.

### III

#### **PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS AUTARQUIAS LOCAIS (POCAL)**

- Constitui uma oportunidade de modernização absolutamente irreversível, na medida em que a sua implementação permite assegurar uma gestão eficaz e eficiente das autarquias locais, ao disponibilizar informação fiável de apoio à decisão dos eleitos;
- Este modelo de contabilidade deve ser assumido politicamente pelos eleitos locais, apesar das dificuldades sentidas, em razão das inovações emergentes, quanto aos procedimentos obrigatórios a observar;
- Deve ser encarado como um processo de mudança, destinado a introduzir uma dinâmica de qualidade, entendida esta como objectivo global de todo o processo de modernização administrativa;
- Constitui um instrumento dinamizador de uma estratégia de mudança, no domínio da organização e gestão, da regulação interna, e do controlo;
- Atenta a motivação e interesse dos funcionários em demonstrar a sua importância, é possível avançar, de imediato, em 1 de Janeiro de 2002, sem prejuízo das alterações supervenientes:
  - a) Programas informáticos certificados;
  - b) Responsáveis pela prestação de contas;
  - c) Sistema de controlo interno;
  - d) Regulamento de inventário/Adaptação do CIBE;
  - e) Bens cedidos/Escolas do ensino básico;
  - f) Consolidação de contas.

- Constitui uma base de trabalho fundamental, apesar das limitações actualmente registadas e dos aspectos relacionados com a sua desejada operacionalização:
  - a) Dificuldades no inventário de imóveis, designadamente, ao nível da sua identificação e adequada valorização;
  - b) Escassez de meios humanos e instrumentais, incluindo recursos financeiros, uma vez que só no decurso deste ano é que foram disponibilizadas as verbas necessárias, no âmbito dos protocolos de modernização administrativa, entretanto, celebrados;
  - c) Ausência de alguma regulamentação conexa, que deveria estar disponível antes da sua entrada em vigor;
  - d) Dificuldades de assistência técnica pelos prestadores de serviços ao nível informático;
  - e) Resolução de problemas pontuais com as aplicações informáticas já disponíveis no mercado;
  - f) A necessidade de alterações urgentes, designadamente, quanto ao CIBAL, regras previsionais e classificador económico de receitas e despesas;
  - g) A consagração legal dos técnicos oficiais de contas, no intuito de, ao admitir a sua responsabilização, dar confiança acrescida às demonstrações financeiras apresentadas.
  
- A vontade política dos eleitos locais como condição necessária à sua urgente implementação, apesar da actual incerteza legislativa e das fragilidades técnicas existentes na maior parte das autarquias locais, destacando-se a necessidade dos documentos previsionais serem aprovados, no início do próximo mandato, com a urgência devida, de modo a minimizar o trabalho acrescido, em consequência da utilização de um orçamento rectificativo;
  
- Inadmissibilidade da consagração de quaisquer medidas coercivas, designadamente, ao nível da eventual celebração de contratos-programa para a realização de investimentos, a pretexto da não implementação deste instrumento de gestão, por desvirtuarem a desejada via da contratualização.

#### IV

#### INTRODUÇÃO DA MOEDA ÚNICA (EURO)

- As autarquias locais, enquanto modelos de aproximação popular, com a necessária conflitualidade política, estão genericamente preparadas para a introdução da moeda única (EURO), apesar dos inúmeros impactos produzidos e das dificuldades sentidas em os minimizar:
- A necessidade de alteração dos processos funcionais;
- A alteração das normas internas, dos regulamentos e do processo documental;
- A importância da formação geral, específica e prática dos funcionários afectos às unidades orgânicas envolvidas;

- A relacionamento com os outros serviços;
- A divulgação e o esclarecimento das dúvidas manifestadas pelos utentes e pela população local.

## V

### **DESCONCENTRAÇÃO TERRITORIAL DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO**

- Constitui uma solução de compromisso protagonizada para garantir a coordenação e articulação regional das políticas públicas locais dos diferentes serviços periféricos, baseada no aproveitamento das estruturas existentes, isto é, dos mecanismos institucionais já afirmados na prática, quer a nível distrital, quer a nível regional, desprovidos de legitimidade política directa;
- Ao pretender otimizar os modelos orgânicos e funcionais que estão implementados, ou seja, a organização territorial já estabilizada, seria sensato intensificar, em alternativa, a transferência de atribuições para as autarquias locais, enquanto espaços de protesto e reivindicação e formas eficazes e robustas do exercício da democracia participativa, dada a proximidade e conhecimento dos destinatários, evitando a auto-reprodução da Administração do Estado e minimizando a tendência centralista que, infelizmente, se verifica ao nível dos processos decisórios determinantes;
- A nova arquitectura institucional, susceptível de condicionar um futuro mapa da regionalização, não adopta um critério claro de separação de funções, antevendo-se, assim, uma discrepância e coabitação difícil e pouco pacífica entre os níveis de organização da Administração do Estado, que não estão territorialmente integrados, por ausência de coincidência das respectivas fronteiras;
- A descoincidência entre estas divisões ou circunscrições infra-estaduais básicas é susceptível de dificultar a racionalização ou simplificação da organização territorial da Administração do Estado, a desejada articulação e coordenação dos investimentos necessários, gerando acrescidos problemas de conflitualidade, derivados da acumulação de competências;
- Ao omitir qualquer referência às assembleias distritais, apesar da manutenção do distrito como circunscrição administrativa, onde também operam os serviços desconcentrados da Administração do Estado, o legislador ordinário não cuidou em resolver a situação dos respectivos funcionários, que são os principais prejudicados com o seu carácter provisório e a sua natureza híbrida indefinida.