



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

CONCLUSÕES



João Dias Pacheco

A POLÍTICA DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL: PROJECTOS DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

- A simplificação da actividade administrativa, segundo critérios de eficiência e eficácia, constitui o objectivo determinante de uma verdadeira política de qualidade;
- A implementação de boas práticas administrativas deve ser entendida como uma decisão estratégica dos eleitos locais, ao dignificarem e darem suporte ao próprio projecto de modernização, para além do limite temporal dos respectivos mandatos;
- Uma cultura de qualidade e relacionamento pessoal, gerada dentro da própria autarquia local, entendida como um espaço de partilha onde se disseminam experiências e conhecimentos adquiridos na prática, tem de ser orientada para o objectivo primário de bem servir a comunidade que a envolve, para além da dimensão quantitativa de desenvolvimento;
- A melhoria contínua e permanente da qualidade do serviço público representa um incentivo acrescido para os funcionários, ao exigir o valor de todos e o conhecimento de cada um;
- A motivação e empenho dos funcionários e dos eleitos locais, na perspectiva da satisfação da comunidade, constitui um desafio aliciante, face às expectativas que é capaz de gerar, em termos de produtividade, organização e racionalidade;
- A simplificação legislativa como um factor decisivo de modernização administrativa, apesar de não se legislar segundo um conceito de qualidade, na perspectiva do ajustamento e desburocratização dos procedimentos e da optimização dos recursos disponíveis;
- A importância da formação profissional, inicial e continuada, assente no diagnóstico das necessidades efectivas, ao ajudar os funcionários a crescer em conhecimento, saber e dedicação, associada à vantagem competitiva da sua participação, persistência, vontade e querer;
- O espírito de missão dos funcionários, que gostam de fazer e de mostrar que fazem bem, associado a uma atitude construtiva perante a mudança e à consciência da sua necessidade;
- A modernização administrativa como um projecto de pessoas, com pessoas e para pessoas, no contexto de um serviço público orientado para a satisfação dos seus destinatários, que deixaram de ser meros utentes, para se tornarem verdadeiros clientes, cientes dos seus direitos e prerrogativas de cidadania;
- A consciência do desafio e a construção de disponibilidades é um exercício à capacidade de inovação e motivação das autarquias locais, cada vez mais interessadas em desenvolver uma relação mais aberta e intensa com o meio envolvente;

- A importância da participação nos processos facilitadores da decisão administrativa como uma condição de cidadania e um contributo determinante para a própria dignificação do funcionário da Administração Local, que deve ser considerado como um dos protagonistas da mudança;
- A gestão da coisa pública, a favor dos cidadãos, através de mecanismos apropriados, como a razão da existência e do labor dos funcionários, que efectivamente a determinam, no exercício concreto da sua cidadania de participação e de uma forte identidade social.

A DESPESA PÚBLICA: AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS E EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

- A uniformização do regime legal da contratação pública, envolvendo a simplificação e desburocratização dos procedimentos adjudicatórios;
- A possibilidade de uma interpretação pragmática da lei, na perspectiva da correcta organização dos processos, na medida em que, sendo geral e abstracta, será sempre o bom senso que concretamente a aplica;
- As vantagens inerentes a uma fiscalização concomitante, *a posteriori*, dada a autonomia de gestão e acréscimo de responsabilidade das autarquias locais na boa administração dos recursos públicos afectos à sua missão, que sempre cumpriram as determinações do Tribunal de Contas, proferidas no exercício de uma pedagogia permanente;
- A manutenção da fiscalização prévia, por determinação da lei, não exclui a oportunidade do seu ajustamento urgente;
- A importância do controlo externo independente da legalidade e correcto cabimento orçamental dos actos e contratos geradores de despesa, deve funcionar independentemente do modelo organizativo adoptado;
- A compensação de trabalhos a mais e a menos, que tem sido admitida, quer pela doutrina (JORGE ANDRADE DA SILVA, Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, 6ª. Edição Anotada e Comentada, Almedina, 2000, página 124), quer pela jurisprudência (Acórdão do Tribunal de Contas nº. 71/2001-DEZ.18-1ª.S/PL - Recurso Ordinário nº. 64/01 - Processo nº. 1442/2001), não pode ser aferida de forma casuística, face aos inconvenientes de uma aplicação subjectiva da lei, mas mediante uma resposta única;
- A dualidade de tratamento da questão dos documentos de habilitação dos concorrentes merece urgente correcção, sem prejuízo da sua exigibilidade ficar circunscrita ao adjudicatário;
- A melhoria da previsão legal, quanto à figura do ajuste directo, deve constituir uma preocupação do legislador ordinário, no intuito de pormenorizar as situações em que o mesmo pode ser imediatamente aplicável;

- A importância da definição na lei e na doutrina daquilo que se deve entender por trabalhos de concepção e a correcta invocação das aptidões técnicas e artísticas, por forma a legitimar o procedimento adoptado, atendendo ao abuso verificado na celebração de contratos de tarefa e de avença;
- A oportunidade da certificação das empresas participantes no procedimento adjudicatório, na perspectiva de escolha da proposta economicamente mais vantajosa e a necessidade de legitimar o conhecimento prévio dos concorrentes, obtido na sequência de contratações anteriores, de modo a atribuir-lhes a ponderação que merecem, em sede de análise das propostas, no decurso de outros procedimentos administrativos;
- O abuso das situações de maior onerosidade, na perspectiva do pagamento de trabalhos a mais, associado ao dever de indemnizar, em prejuízo do interesse colectivo subjacente à contratação pública;
- Uma autarquia local acessível é uma condição de cidadania, quer em termos de acessibilidade física ao meio envolvente, designadamente, ao meio edificado privado, quer na perspectiva da exigência de adaptação urgente dos edifícios públicos às pessoas com mobilidade condicionada, enquanto vectores fundamentais de uma verdadeira política de reabilitação.

OS FUNCIONÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL COMO AGENTES DE MUDANÇA - O FUTURO EM PERSPECTIVA

- 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 71º. nº. 1 da Lei nº. 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;
- 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 1º. nº. 1 do Decreto-Lei nº. 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 e verdadeiros generalistas de especialidades, 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;

- 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;
- A pretexto da obrigatoriedade de concurso para provimento de lugares dirigentes, cuja criação deveria resultar apenas da vontade dos órgãos autárquicos, independentemente de quaisquer parâmetros definidos pelo legislador ordinário, apenas condicionada ao limite geral de 60% previsto para as despesas com o pessoal, 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;
- Quanto à recomendação da Associação Nacional de Municípios Portugueses, no sentido de ser necessário ter a coragem de assumir que os cargos dirigentes não podem ter a desconfiança dos eleitos locais e, como tal, devem ser objecto de nomeação, em comissão de serviço, pelo período do mandato, precedida ou não de concurso (XIII Congresso - Lisboa, 12 e 13 de Abril de 2002), discorda-se de tal entendimento, sob pena de instabilidade, que conduzirá à perda de eficácia, sendo frustrante para os funcionários que, estando vinculados a dar execução, com proficiência, às decisões políticas tomadas, fazem funcionar a boa governação, animados do espírito de bem servir a causa pública, e fatal para o desempenho dos serviços que coordenam;
- 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);
- Face ao regime de pessoal actualmente em vigor, com uma redacção nem sempre clara e simples, importa esclarecer as disposições relativas às carreiras, corrigindo as injustiças e as distorções que têm sido identificadas pela Associação dos Técnicos Administrativos Municipais, designadamente:
 - a) Quanto ao acesso, sem discriminação alguma, à categoria de tesoureiro especialista;
 - b) Quanto aos chefes de repartição que foram reclassificados, independentemente de qualquer opção ou iniciativa nesse sentido e no interesse exclusivo da autarquia local, para idêntico índice e escalão, sem envolver qualquer benefício remuneratório, a respeito da contagem do tempo de serviço para efeitos de acesso na carreira, por promoção, e do direito a serem opositores a concursos para provimento de lugares dirigentes;
 - c) Quanto à dignificação da categoria de chefe de secção, potenciada na macro-estrutura das autarquias locais, em resultado da extinção dos lugares de chefe de repartição, sem acréscimo remuneratório compatível e hipótese de promoção, apesar da possibilidade de recrutamento, até à

data inconsequente, para a categoria de técnico de 1^a. classe (artigo 5^o. n^o. 3 alínea b) do Decreto-Lei n^o. 404-A/98, de 18 de Dezembro, aplicável à Administração Local, por força do n^o. 1 do artigo 1^o. do Decreto-Lei n^o. 412-A/98, de 30 de Dezembro);

- A respeito dos chefes de repartição que foram obrigados a ingressar noutra carreira e a exercer funções diferentes daquelas que até aí lhe competiam, em resultado de uma mudança coactivamente imposta, urge não ignorar a previsão do n^o. 9 do artigo 4^o. do Decreto-Lei n^o. 316-A/2000, de 7 de Dezembro, sem prejuízo do n^o. 2 do artigo 5^o. do Decreto Legislativo Regional n^o. 16/2002/M, de 28 de Agosto;
- Não há razão alguma para que tal norma jurídica deixe de ser extrapolada, por uma exigência de igualdade, justiça e proporção, que aponta para a necessidade de aplicação uniforme de um só regime, em tudo o que não for indissociável da qualidade de funcionário público (PAULO VEIGA E MOURA, Função Pública - Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes, 1^o. Volume, Coimbra Editora, 1999, página 20), independentemente da previsão do n^o. 2 do artigo 11^o. do Decreto-Lei n^o. 497/99, de 19 de Novembro, igualmente aplicável à Administração Local, por força do disposto no artigo 1^o. do Decreto-Lei n^o. 218/2000, de 9 de Setembro;
- Importa sensibilizar os eleitos locais para a justeza da reclassificação profissional dos funcionários que são detentores de um nível habilitacional superior ao exigido para os lugares que ocupam e para o vencimento que auferem, sem prejuízo daqueles que, ao abrigo do Estatuto do Trabalhador-Estudante, adquiriram, com óbvio sacrifício e considerável esforço financeiro, uma licenciatura ou curso superior que não confira esse grau, na perspectiva da sua motivação futura e do aproveitamento de vocações e capacidades de inequívoca utilidade para a autarquia local;
- Apesar do enquadramento da função pública como um todo, julga-se necessário forçar a consagração de soluções inovatórias, na sua adaptação às autarquias locais, sem prejuízo do princípio da unidade da Administração Pública, na perspectiva da paridade de tratamento, tratando por igual o que é substancial e objectivamente idêntico, dadas as inúmeras particularidades existentes, nem sempre acauteladas na diferenciação progressiva do quadro legislativo autárquico;
- 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 da legislação actualmente existente, a sua codificação 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 e contraditórias;

- A compilação sistematizada do profuso e complexo acervo normativo que rege o estatuto, organização e funcionamento das autarquias locais, 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 que lhes é aplicável;
- Ao envolver um processo de mudança, sem implicar uma ruptura com o passado, a arrumação controlada e inteligente da legislação vigente constitui um momento de afirmação para todos aqueles que, preparados e capazes, aspiram, no actual ciclo político, ao reforço efectivo do poder local;
- Ao constituir um verdadeiro manual da legislação aplicável, do sistema jurídico regulador da Administração Local, deve contemplar, de forma sistematizada, organizada e unitária, algumas inovações fundamentais, designadamente, no sistema de recrutamento e selecção vigente, adaptado às novas necessidades;
- As reformas não se resumem a leis, antes exigem uma prática diferente e adequada do Governo - pensar primeiro antes de legislar, sem menosprezar as legítimas reivindicações da Associação dos Técnicos Administrativos Municipais, como sempre disponível para, em parceria com a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias, prosseguir tal desiderato, e a rápida reparação dos danos provocados, por normas injustas ou interpretações erradas -, pugnando-se ainda para que, além dos eleitos locais, no seio das suas organizações representativas, também a Direcção-Geral das Autarquias Locais tenha consciência desse facto, em termos de valorizar e motivar os funcionários que, sendo o rosto visível daqueles, sofrem, infelizmente, os efeitos de um sistema de regras medíocre;
- Importa não esquecer que a credibilidade da Administração Local e a sua consolidação efectiva assenta também no espírito visionário e na legítima afirmação dos funcionários, que fazem a diferença no funcionamento das autarquias locais, na promoção de uma verdadeira cultura de mérito e exigência, incluindo a sua mobilização, em termos de um melhor desempenho, quer fazendo-lhes honra, sem coarctar direitos já sedimentados na ordem jurídica e defraudar expectativas anteriormente criadas e tuteladas, quer restabelecendo-lhes a confiança perdida, em resultado de disfunções e incongruências legislativas insustentáveis;
- O futuro pertence, na perspectiva dos eleitos locais, aos funcionários, que têm a coragem, a esperança e o espírito de iniciativa para o determinar e reinventar, dada a sua dimensão ética, uma cultura geral sólida, associada à percepção social do meio envolvente, a capacidade de comunicação e relação, a disponibilidade para a mudança, a facilidade de aprendizagem e de (se) interrogarem a respeito do modelo de serviço público que estão interessados em desenvolver, com isenção e independência e em ambiente de solidariedade e respeito mútuo;
- Os funcionários, cuja faculdade maior é continuar a acreditar, querem fazer acontecer um estatuto jurídico reforçado pela qualidade, forçar a mudança da Administração Local, apesar dos constrangimentos legais que os prejudicam e descreditam, convictos que só assim será possível melhorar a gestão da coisa pública, sem prejuízo da aposta decisiva na formação contínua de

aperfeiçoamento, porque necessária à sua prestação em serviço, associada à urgente flexibilização remuneratória, em função de uma maior produtividade, que não deve ser inviabilizada, ainda que a pretexto da actual situação orçamental.

E-GOVERNMENT - A GESTÃO ELECTRÓNICA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

- A mudança radical dos métodos de trabalho e de actuação, no relacionamento com os cidadãos, deve constituir uma preocupação permanente das autarquias locais, enquanto intérpretes entusiastas das necessidades locais e da pluralidade de concepções do bem comum;
- A transparência, agilidade e dinâmica dos procedimentos administrativos, a par da economia dos meios disponíveis, deve ser progressivamente potenciada;
- A simplificação legislativa como factor de sucesso de uma política de desburocratização e modernização da Administração Local, que para além do acolhimento de boas práticas administrativas, deve acautelar a desejada partilha de informação, de forma rápida e flexível;
- Urge servir o cidadão comum com a qualidade que este merece e anseia, mediante aplicações tecnológicas que vão ao encontro dos interesses e necessidades sentidas pela comunidade e não em função da estrutura interna e dos condicionalismos de funcionamento da Administração Local;
- A divulgação das tecnologias de informação e comunicação como suporte de actuação dos funcionários e eleitos locais, cuja disponibilidade deve ser total, de modo a viabilizar as modificações desejadas;
- Uma menor, mas melhor Administração Local, mobilizadora de iniciativas, eficiente nas prestações e transparente nas decisões, deve pensar em grande, começar pequeno, mas avançar rápido, na partilha da informação que produz, apesar da resistência à mudança e das atitudes corporativas;
- A utilização das tecnologias de informação e comunicação pode contribuir para que a relação dos funcionários e dos próprios eleitos locais com o cidadão, visto como um cliente, deixe de ser tão difícil, tensa e pouco eficaz;
- A sociedade de informação tem de funcionar segundo uma lógica de competência, humanização e disponibilidade, sem menosprezar o afecto de quem, tendo a noção de pertença a uma comunidade ímpar, está interessado em servir melhor a Administração Local:
- O reforço das condições de cidadania e de participação activa na vida da comunidade exigem também a democratização do poder de acesso às tecnologias de informação e comunicação, que não podem deixar de ser concebidas e utilizadas por pessoas, em condições de razoável segurança;
- A existência de serviços informativos, acessíveis, interactivos, transaccionais, seguros e personalizados, dirigidos à comunidade de cidadãos, envolvendo a disponibilidade de informação mais responsável, contribui para a eficiência, eficácia, transparência e responsabilização do serviço público.

OS MUNICÍPIOS E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: CONCESSÕES E EMPRESAS MUNICIPAIS

- A necessidade de controlo orçamental da actividade pública constitui um obstáculo à provisão de serviços públicos de interesse económico geral;
- A restrição à possibilidade de contracção de empréstimos, que impliquem o aumento do endividamento líquido, sem prejudicar o aumento do nível de benefícios resultantes da despesa pública, constitui um conflito de objectivos, que determina a necessidade de encontrar alternativas ao financiamento tradicional das autarquias locais para a implementação, com maior eficiência e eficácia, de infra-estruturas e equipamentos colectivos, dando espaço à intervenção e iniciativa privadas;
- O recurso às parcerias público-privadas, em ambiente de confiança recíproca, não constitui uma forma de afastar a participação activa e responsável das autarquias locais na satisfação do bem comum, nem desvirtua a racionalidade económica e o interesse público subjacente a um conjunto de actividades económicas de produção de bens ou prestação de serviços, dotadas de um risco acrescido;
- Apesar das vantagens associadas à aplicação de mecanismos e procedimentos de gestão privada, quanto à capacidade de financiamento do sector privado, ao seu saber fazer e à partilha do risco subjacente à actividade desenvolvida, em prol da comunidade, urge evitar uma visão economicista e redutora, que omita os inconvenientes inerentes ao modelo das parcerias público-privadas e as potencialidades das empresas públicas municipais;
- A utilização do direito privado para a melhor prossecução do interesse geral da comunidade, sem envolver qualquer privatização, não exclui a oportunidade e justeza das vinculações jurídico-públicas e o seu justo equilíbrio, nem as necessidades peculiares da actividade administrativa;
- A fuga consciente ao direito administrativo, e não ao direito, não exclui a necessidade urgente de adaptar aquele às exigências crescentes de uma Administração Local mais ágil e eficaz, tendo em conta que um formalismo excessivo não serve, de modo algum, a sua boa gestão, antes a prejudica e descredita.

O EQUILÍBRIO DE PODERES ENTRE OS ÓRGÃOS DELIBERATIVOS E EXECUTIVOS: AS NOVAS TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO - O REFORÇO DA DESCENTRALIZAÇÃO

- A capacidade de auto-administração das autarquias locais, na sua vertente de proximidade com os cidadãos, e o acréscimo do seu poder de decisão, alicerçado na preparação técnica dos funcionários, não exclui a dinâmica do processo de descentralização administrativa ou de aproximação aos cidadãos, enquanto directiva constitucional, vinculada ao princípio comunitário da subsidiariedade, nem a legitimidade das suas reivindicações, quanto ao cumprimento da Lei nº. 42/98, de 6 de Agosto;

- A figura do governador civil como forma de poder efectivo da actividade descentralizada e importante *interface* regional;
- Apesar de não ter legitimidade política directa, o governador civil é um agente de coordenação política territorial, atendendo ao âmbito regional dos conflitos, sendo também responsável pela articulação dos interesses locais;
- A defesa da futura extinção do governador civil, enquadrada como uma reforma do Estado, no âmbito da necessária revisão constitucional, não exclui a hipótese de atribuição de novas e acrescidas funções, em sede de promoção da actividade governativa, dada a sua inequívoca vocação política;
- A reorganização e dignificação do sistema de governo local não deve ignorar que a qualidade da democracia assenta, por natureza, no regime do equilíbrio de poderes, que a própria lei visa e consubstancia (Lei nº. 5-A/2002, de 11 de Janeiro);
- Urge não eliminar o controlo endógeno resultante de uma composição plural, ainda que a pretexto dos sofismas da estabilidade, governabilidade e eficácia, sob pena de se subverter o sistema político e inviabilizar uma saudável regeneração democrática do poder local;
- Importa evitar a confirmação, por via legislativa, de uma realidade que, pela prática eleitoral recorrente, já existe, acautelando a bipolarização da vida política, subjacente à existência de órgãos executivos homogéneos/monocores ou maioritários, por serem redutores das virtualidades da democracia local;
- Ao nível do município, importa distinguir a competência dos membros eleitos directamente em relação aos que têm assento no órgão deliberativo, por inerência, que dependem do apoio e do financiamento daquele que devem fiscalizar, quanto à participação com direito a voto, sem excluir a sua integração;
- O reforço dos poderes do órgão deliberativo, como uma tendência a prosseguir, não constitui uma perversão da democracia local, sendo de potenciar a elevação do seu estatuto político, quanto à função de vigilância democrática e aos meios utilizados, e a independência perante aquele que deve fiscalizar;
- Enquanto ente plural, que espelha a diversidade política do eleitorado, não pode ser dirigido por reflexo, condicionado pelas posições assumidas no órgão executivo, sob pena de subverter o seu papel de órgão democrático de controlo paralelo da acção desenvolvida por aquele, ao sancionar e acompanhar os compromissos eleitorais maioritariamente sufragados.