

PROBLEMAS E EXPECTATIVAS DO PESSOAL DIRIGENTE E DE CHEFIA MUNICIPAL

Manuel Gilberto Lopes

*Director do Departamento de Administração
Geral da Câmara Municipal de Coimbra*

Missão dos dirigentes municipais: *Exercer actividades de direcção, gestão, coordenação e controlo dos serviços que estão sob a sua responsabilidade, tendo em conta as funções descritas na lei, as funções que lhes sejam cometidas no âmbito da regulamentação interna dos serviços, bem como as competências que lhes forem delegadas (cfr. artigo 4.º do dec. lei n.º 514/99, de 24 de Novembro, em conjugação com o artigo 2.º da lei n.º 491/99, de 22 de Junho).*

Não obstante a responsabilidade e a dificuldade desta missão, verifica-se uma manifesta ausência de competências próprias por parte dos dirigentes municipais, para o desempenho da mesma, o que dificulta sobremaneira o seu adequado cumprimento. Refiro-me à ausência sistematizada de competências próprias dos dirigentes municipais, embora reconheça que, pontualmente, num ou noutro diploma legal, possa existir uma ou outra competência própria avulsa. Este estado de coisas poderia ter sido alterado aquando da publicação do actual estatuto dos dirigentes municipais, aprovado pelo dec. lei 514/99, de 24 de Novembro. Com efeito, este diploma foi publicado pouco depois da lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (transferência de novas competências para a Administração Local e deli-

mitação das competências entre a Administração Central e Local) e da lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias). Esse momento poderia ter permitido, por força do diálogo entre a Assembleia da República, Governo e representantes das autarquias locais, nomeadamente a Associação Nacional de Municípios Portugueses (A.N.M.P.) e a Associação Nacional de Freguesias (A.N.A.F.R.E.), o aprofundamento do poder local democrático que já completou 25 anos, por forma a criar as condições para que este sirva as populações com uma cada vez maior celeridade, eficiência e qualidade. Consagrar-se-ia, assim, uma ampla autonomia de decisão para os dirigentes municipais, *traduzida em competências próprias de natureza técnica*, o que seria, sem dúvida, um valor acrescentado para uma melhoria concreta e real da administração local. No entanto isso não aconteceu, o que considero uma oportunidade perdida.

Neste quadro operativo ocorrem alguns factos que dificultam ainda mais o desempenho adequado da aludida missão dos dirigentes municipais, a saber:

Dupla desigualdade estatutária: com o actual estatuto decorrente da publicação do dec.lei n.º 514/99, de 24 de Novembro, manteve-se a já conhecida desigualdade estatutária entre os dirigentes da administração central e os da local em matéria de competências e introduziu-se uma nova desigualdade entre os próprios dirigentes municipais, dado que existem um conjunto de municípios que não paga o abono de despesas de representação (previstas no artigo 14.º do dec.lei n.º 514/99) aos seus dirigentes, não se encontrando, por isso, todos estes em pé de igualdade, apesar de desempenharem funções análogas. Com efeito, segundo os dados que obtive junto da Associação dos Técnicos Administrativos Municipais (A.T.A.M.) existem pelo menos 15 municípios (cujos nomes me abstenho de referir), que comprovadamente não pagam despesas de representação aos seus dirigentes. Este facto introduz uma desigualdade indesejável entre os dirigentes da administração local que já têm um estatuto menorizado (em matéria de competências estatutárias próprias) em relação aos dirigentes da administração central.

Extinção da carreira de chefe de repartição: a extinção desta carreira operada por força do artigo 18.º do dec.lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, se é certo que resolveu algumas questões de índole profissional

dos funcionários integrados nessa carreira, veio deixar (ou irá deixar, dado que os lugares são extintos progressivamente à medida que as leis orgânicas dos serviços operem a reorganização da área administrativa) - dizia - um vazio nos serviços a nível de chefias intermédias, dado que os chefes de repartição tinham um papel importante na coordenação das actividades dos serviços, que não foi devidamente compensado e que se traduziu ou traduzirá em mais uma sobrecarga para os dirigentes municipais. Pessoalmente não sou contra a revalorização das carreiras dos chefes de repartição, o que entendo é que a extinção da carreira deveria ser compensada com mecanismos eficazes que permitissem que a importante função de coordenação e de chefia intermédia que lhes cabia nos serviços ficasse assegurada, sem que isso constituísse mais uma sobrecarga de tarefas e funções para os dirigentes municipais. Uma das soluções possíveis para ultrapassar esta dificuldade prática de coordenação dos serviços é, no meu entendimento, a revalorização da carreira de chefe de secção, dado que estes em muitas situações ficaram com um enorme acréscimo de responsabilidades (por impossibilidade dos dirigentes ou em alguns casos por manifesta carência destes), sem que daí recebam qualquer contrapartida que não seja o reconhecimento pelo brio, capacidade e empenhamento profissionais.

Regras de densidade das chefias de pessoal operário: Estas regras de densidade previstas no artigo 16.º do dec.lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, que condicionam a criação de categorias de chefia de pessoal operário, seja de encarregado geral, seja de encarregado, constituem, não raras vezes, um problema adicional para os dirigentes municipais, dado que não dispõem de um importante corpo de chefias para coordenação e acompanhamento do pessoal operário. Esta questão coloca-se também pela necessidade de organização de equipas diferenciadas e por vezes fisicamente disseminadas, face ao vasto leque de atribuições e competências dos municípios e dos seus órgãos, sendo, conseqüentemente, inúmeras as frentes de trabalho que no dia a dia têm de funcionar. Este facto constitui uma dificuldade acrescida no exercício da função de dirigente municipal, que muitas vezes têm de substituir-se a essas chefias, na direcção, acompanhamento e execução de trabalhos operativos dos mais diversos sectores de actividade. É certo que o n.º 2 do aludido artigo 16.º contém um dispositivo de acréscimo remuneratório a atribuir a operários que assegurem em determinadas condições o exercício de funções de chefia, mas

este facto, no meu entendimento, não afasta o que vem de ser dito de que a ausência de um adequado corpo de chefias de pessoal operário constitui um problema acrescido para os serviços e para os dirigentes municipais responsáveis por esse sector de actividade. Este problema pode não ser muito sentido nos municípios de maior dimensão, que tem mais recursos humanos, mas seguramente que será sentido na esmagadora maioria dos 308 municípios do país.

Manifesta dificuldade, quiçá até impossibilidade, de dar cumprimento a diplomas legais essenciais da reforma, modernização e inovação da administração pública: refiro-me ao dec.lei n.º 135/99, de 22 de Abril (estabelece medidas de modernização e simplificação administrativas) e ao dec.lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio, que instituiu o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP). Com efeito o primeiro destes diplomas, que é muito ambicioso, estabeleceu importantes princípios de acção para a administração pública, e o seu cumprimento pressupõe e assenta em mecanismos de delegação e subdelegação de competências que propiciem respostas céleres às solicitações dos utentes e proporcionem um pronto cumprimento de obrigações e uma gestão mais célere e desburocratizada (vide artigo 27.º). Tendo concluído que os dirigentes municipais praticamente não têm competências próprias e sabendo da dificuldade que, de uma forma geral, os eleitos locais têm para delegar ou subdelegar competências nos dirigentes municipais (embora alguns haja que delegam, até, amplamente), é notório que o escopo ambicioso deste diploma dificilmente será alcançado. Quanto ao dec.lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio, que instituiu o SQSP, existe uma grande exigência no que se refere aos critérios de certificação na emissão de certificados de qualidade em serviços públicos (cfr. artigo 11.º). Desses 15 critérios ou requisitos mínimos que os serviços públicos deverão cumprir para obter o certificado de qualidade, permito-me destacar os quatro que se seguem:

- Fomentar a delegação e subdelegação de competências e a responsabilização e autonomia, incrementando formas de coordenação, de comunicação e de diálogo entre unidades orgânicas e respectivos profissionais do serviço;
- Criar mecanismos de comunicação com a sociedade e com outros serviços públicos, por forma a contribuir para decisões céleres e informações atempadas;
- Disponibilizar, analisar e responder, no prazo legalmente fixado, a

todas as reclamações e sugestões exaradas pelos públicos clientes do serviço, adoptando rapidamente as soluções adequadas, quando se justificarem;

- Proceder ao tratamento de toda a correspondência, respondendo nos prazos fixados legalmente e comunicando a fundamentação de todas as decisões tomadas.

Com estas exigências de certificação (a que acrescem outras onze previstas no já mencionado artigo 11.º), sem que os dirigentes municipais estejam dotados de competências próprias e com a dificuldade dos eleitos locais em delegar ou subdelegar competências nos dirigentes municipais, quantos serviços municipais conseguirão a certificação de qualidade?

Perante o quadro descrito é de esperar que os poderes políticos - Assembleia da República, Governo, Municípios e Freguesias, representados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) - tenham a coragem e a ousadia de dar passos concretos no aprofundamento do poder local democrático, nomeadamente dotando os *dirigentes municipais de competências próprias de natureza administrativa e técnica* (não estamos no domínio das quimeras ou das meras hipóteses académicas, dado que isto já se pratica nos Estados Unidos da América e em alguns países do norte da Europa), por forma a dar resposta *célere, eficaz e de qualidade* aos variados anseios das populações. E para alcançar este desiderato deparou-se-nos outra grande oportunidade para o conseguir, na medida em que através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2000, de 20 de Julho (publicada no Diário da República I Série B n.º 184 de 10 de Agosto) foi criada uma equipa de missão com o objectivo de elaborar o *Código da Administração Autárquica*, presidida pelo Dr. Nuno da Silva Salgado, juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, a qual concluiu os seus trabalhos sem que se conheça qualquer desenvolvimento no plano legislativo.

Naturalmente que me refiro a competências de natureza técnica e administrativa e não de natureza política, nem das grandes questões ligadas ao planeamento, à estratégia de desenvolvimento, ao ordenamento do território, ao urbanismo, às relações externas e cooperação, às parcerias, às questões de natureza financeira, essas sim naturalmente reservadas para os eleitos pelas populações, por sufrágio universal e directo.

Algumas das competências próprias dos dirigentes municipais a considerar em eventual alteração do quadro legal existente, nomeadamente,

num futuro Código da Administração Autárquica são, no meu entendimento, as seguintes:

- Na área da gestão dos recursos humanos:

1. Assinar termos de aceitação e de posse;
2. Assinar avisos de abertura de concursos e ofertas públicas de emprego;
3. Assinar avisos para publicitação de nomeações;
4. Justificar ou injustificar faltas;
5. Autorizar o abono de vencimento de exercício perdido nos termos legais, por motivo de doença;
6. Conceder licenças sem vencimento até 90 dias;
7. Proceder à homologação da classificação de serviço dos funcionários nos casos em que não tenha sido notador;
8. Decidir, nos termos da lei, em matéria de duração e horário de trabalho, no âmbito da modalidade deste último superiormente fixada;
9. Autorizar a prestação de trabalho extraordinário, em dia de descanso semanal e complementar, bem como feriados;
10. Aprovar e alterar o mapa de férias e restantes decisões relativas a férias com respeito pelo interesse do serviço;
11. Distribuir, gerir e coordenar o pessoal afecto aos respectivos serviços;
12. Praticar todos os actos respeitantes ao regime de segurança social, incluindo os referentes a acidentes em serviço;
13. Praticar todos os actos relativos à aposentação dos funcionários, salvo no caso de aposentação compulsiva;
14. Exonerar os funcionários do quadro a pedido dos interessados.

- Na área da gestão orçamental e realização de despesa:

15. Autorizar a realização e pagamento de despesas em cumprimento de contratos de adesão previamente autorizados pelos eleitos locais através de deliberação ou despacho, com correcto cabimento legal no orçamento em vigor;
16. Autorizar a realização de despesas até ao limite de 500 contos, com cumprimento dos requisitos previstos na lei;
17. Gerir o orçamento do serviço e propor as alterações orçamentais julgadas adequadas, tendo em vista os objectivos a atingir.

- Na área da gestão geral:

18. Autorizar o registo de inscrição de técnicos com cumprimento das normas legais;
19. Autorizar termos de abertura e encerramento em livros sujeitos a essa formalidade, designadamente livros de obra;
20. Autorizar a restituição aos interessados de documentos juntos a processos e que sejam dispensáveis;
21. Autorizar a passagem de termos de identidade, idoneidade e justificação administrativa;
22. Autorizar a passagem de certidões ou fotocópias autenticadas aos interessados, com respeito pelas salvaguardas estabelecidas por lei, relativas a processos ou documentos que careçam de despacho ou deliberação dos eleitos locais, mas que estejam arquivados;
23. Emitir alvarás exigidos por lei, na sequência da decisão ou deliberação que confirmam esse direito;
24. Conceder licenças de ocupação da via pública, por motivo de obras;
25. Autorizar a renovação de licenças que dependa unicamente do cumprimento de formalidades burocráticas ou similares pelos interessados;
26. Autorizar a emissão de 2.^{as} vias de licenças;
27. Emitir o cartão de feirante e o de vendedor ambulante;
28. Praticar os actos necessários à realização da audiência dos interessados, nos termos do Código do Procedimento Administrativo ou de legislação específica, relativamente a processos da competência do serviço.

É obvio que se trata de uma proposta de trabalho para início de reflexão e debate, cujo único objectivo é o aprofundamento do poder local democrático, por forma a dar resposta cada vez mais *célere, eficiente* e de *qualidade* aos variados anseios das populações, actualmente mais reivindicativas e exigentes na satisfação das suas necessidades explícitas e implícitas.