



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Edgar David Pires Lopes

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL:
UM ESTUDO NO ÂMBITO DA ATIVIDADE DA CÂMARA
MUNICIPAL DE COIMBRA

Dissertação no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada
orientada pela Professora Doutora Anabela Maria Bello da Silveira
Figueiredo Marcos e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra.

Julho de 2019



Edgar David Pires Lopes

**A Administração Pública Local: Um estudo no âmbito da
atividade da Câmara Municipal de Coimbra**

Local Public Administration: A study within the scope of the activity of the
Municipal Council of Coimbra

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no
âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada

Orientadora: Professora Doutora Anabela Maria Bello da Silveira de Figueiredo Marcos

Coimbra, 2019

Agradecimentos

Gostaria de começar por agradecer à minha família, nomeadamente aos meus pais, Rosa e Carlos, pois, sem o seu apoio e ensinamentos, nunca teria conseguido chegar onde estou. Também aos meus irmãos, Luís e Henrique, que sei que sempre me apoiarão no que for preciso.

À Ana, a minha namorada, por todos os momentos em que me incentivou a dedicar-me ao relatório, por todo o apoio, compreensão e amor ao longo desta caminhada e por tudo de bom que me trouxe.

Aos meus amigos, por todos os momentos e histórias que me proporcionaram, que, certamente, irão ser lembrados no futuro.

À Doutora Anabela Marcos, pela sua disponibilidade na ajuda deste relatório, por todos os conhecimentos que me transmitiu e por toda a paciência demonstrada.

A todos os membros do Departamento de Administração Geral e também da Câmara Municipal de Coimbra por me fazerem sentir à vontade desde o primeiro dia e por toda a simpatia que demonstraram.

Por fim, a Coimbra por toda a sua hospitalidade e tradição académica que me proporcionou os melhores anos, sendo que os “segredos desta cidade levo comigo p'rá vida”.

Resumo

O presente relatório surge no âmbito do estágio, realizado entre outubro de 2018 e fevereiro de 2019, no Departamento de Administração Geral (DAG) da Câmara Municipal de Coimbra (CMC), integrado no Mestrado de Administração Público-Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

O estágio teve como objetivo analisar e corrigir os processos provenientes das unidades orgânicas integradas no DAG, de modo a que a Diretora do departamento, a Dr.^a Rosa Maria Batanete, assinasse e aprovasse os referidos processos, de forma a que estes fossem tramitados para os departamentos por esta determinados, para, posteriormente, se dar início à realização dos termos presentes nos processos. Em alguns casos, pela necessidade de aprovação ao nível da vereação, esta função cabe à Vereadora Dr.^a Regina Bento.

Ao longo do estágio, foram recolhidos dados relativamente ao número de processos que o DAG tramitava, ao tipo de processos analisados e à origem dos mesmos, de modo a perceber como opera o DAG no seio da Câmara Municipal de Coimbra.

No fim do estágio, foi possível concluir que existem departamentos que apresentam um maior volume de trabalho realizado, devido a fatores, como o número de pessoas afetas a cada departamento e o nível de complexidade do seu trabalho. Por fim, o estágio cumpriu o propósito de fornecer uma visão geral das funções realizadas nas várias unidades orgânicas afetas ao DAG, bem como da sua importância.

Palavras-chave: Poder Local, Autarquias Locais, Municípios, CMC, DAG

Abstract

This report is part of the internship held between October 2018 and February 2019 at the Departamento de Administração Geral (DAG) of the Câmara Municipal de Coimbra (CMC), integrated in the Master's Degree of Public-Private Administration at the Faculty of Law of the University of Coimbra.

The internship had the purpose of analyzing and correcting the processes coming from the organic units integrated in the DAG, so that the Director of the department, Dr. Rosa Maria Batanete, signed and approved the said processes, so that they were processed for the departments determined by her, in order to subsequently begin to execute the terms in the files. In some cases, due to the need for approval at the level of the council, this function is vested by Dr. Regina Bento.

During the internship, data was collected regarding the number of processes that the DAG was working on, the type of processes analyzed and the origin of the processes, in order to understand how the DAG operates within the Câmara Municipal de Coimbra.

At the end of the internship, it was possible to conclude that there are departments that have a greater amount of work done, due to factors such as the number of people present in each department and the level of complexity of their work. Finally, the internship fulfilled the purpose of providing an overview of the functions performed in the various organic units affected by the DAG, as well as their importance.

Keywords: Local Power, Local Authorities, Counties, CMC, DAG

Lista de Siglas

CA – Conselho de Administração

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CBS – Companhia de Bombeiros Sapadores

CMC – Câmara Municipal de Coimbra

CRP – Constituição da República Portuguesa

DA – Divisão de Ambiente

DAAOM – Divisão de Atendimento e Apoio aos Órgãos Municipais

DAG – Departamento de Administração Geral

DAJ – Divisão de Apoio Jurídico

DBAM – Divisão de Bibliotecas, Arquivos e Museologia

DCDT – Departamento de Cultura, Desporto e Turismo

DCF – Divisão de Contabilidade e Finanças

DCSPIIG – Divisão de Cadastro, Solos, Património Imobiliário e Informação Geográfica

DCT – Divisão de Cultura e Turismo

DDJ – Divisão de Desporto e Juventude

DDSA – Departamento de Desenvolvimento Social e Ambiente

DEAS – Divisão de Educação e Ação Social

DEEM – Divisão de Edifícios e Equipamentos Municipais

DEP – Divisão de Estudos e Projetos

DEVJ – Divisão de Espaços Verdes e Jardins

DF – Divisão de Fiscalização

DFIO – Departamento Financeiro e de Inovação Organizacional

DGU – Divisão de Gestão Urbanística

DHS – Divisão de Habitação Social

DIEPT – Divisão de Infraestruturas, Espaço Público e Trânsito

DOM – Departamento de Obras Municipais

DP – Divisão de Planeamento

DPA – Divisão de Património e Aprovisionamento

DPC – Divisão de Planeamento e Controlo

DPGU – Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística

DPH – Divisão de Promoção da Habitabilidade

DAF – Divisão Administrativa e Financeira

DEM – Divisão de Equipamentos e Manutenção

DRH – Divisão de Recursos humanos

DRU – Divisão de Reabilitação Urbana

DSI – Divisão de Sistemas de Informação

DSP – Divisão de Serviços e Produção

FAQ – Frequently Asked Questions

GAF – Gabinete de Apoio às Freguesias

GAI – Gabinete de Apoio ao Investidor

GAIQ – Gabinete de Auditoria Interna e Qualidade

GAP – Gabinete de Apoio à Presidência

GAV – Gabinete de Apoio aos Vereadores

GCEF – Gabinete de Contraordenações e Execuções Fiscais

GPC – Gabinete de Protocolo e Comunicação

GSE – Gabinete de Serviços Especiais

PCIAAL – Plano de Classificação da Informação Arquivística para a Administração Local

SGD – Sistema de Gestão Documental

SMPC – Serviço Municipal de Proteção Civil

SMTUC – Serviços Municipalizados dos Transportes Urbanos de Coimbra

SMV – Serviço Médico Veterinário

SPM – Serviço de Polícia Municipal

Índice

Agradecimentos	I
Resumo	II
Abstract	III
Lista de Siglas	IV
Índice de Figuras	IX
Índice de Tabelas	X
Índice de Gráficos	XI
Capítulo 1 – Introdução	1
1.1. Contexto da Investigação	1
1.2. Objetivos da Investigação	2
1.3. Estrutura da Investigação	3
Capítulo 2 – Enquadramento Teórico	4
2.1. Contextualização Histórica da Administração Pública Local.....	4
2.2. Noção e Tipos de Administração Autónoma	6
2.3. Os Princípios Jurídicos Estruturantes do Poder Local.....	8
2.4. Regime Jurídico da Criação de Autarquias Locais	13
2.5. Os Órgãos das Autarquias Locais	14
2.6. Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios	15
Capítulo 3 – Estudo de Caso	17
3.1. Introdução	17
3.2. Apresentação da Entidade Acolhedora	17
3.3. O local de estágio – Departamento de Administração Geral.....	22
3.4. O procedimento administrativo no DAG.....	25

3.4.1.	Descrição do Processo de Tramitação Documental Através do MyDoc	26
3.4.2.	A Transição do Programa SGD para o MyDoc	30
3.5.	Estudo de Caso.....	31
3.5.1.	Objetivos	31
3.5.2.	Metodologia	32
3.6.	Resultados.....	34
3.6.1.	Análise e Interpretação dos Resultados.....	34
3.7.	Discussão dos Resultados	42
	Capítulo 4 - Conclusão	45
4.1.	Conclusões Gerais.....	45
4.2.	Implicações para a Administração e Gestão Pública	46
4.3.	Limitações e Recomendações para Futuros Trabalhos	47
	Bibliografia	48
	Anexo 1.....	51

Índice de Figuras

Figura 1 - Enquadramento Distrital do Concelho de Coimbra	17
Figura 2 - Estrutura Orgânica da Câmara Municipal de Coimbra.....	20
Figura 3 - Janela inicial MyDoc	27
Figura 4 - Ficha de registo do documento	27
Figura 5 - Janela de um processo e respetivo despacho	29
Figura 6 - Janela do menu "Arquivar+"	30

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Processos analisados por mês	35
Tabela 2 - Processos analisados no mês de outubro de 2018	36
Tabela 3 - Processos analisados no mês de novembro de 2018.....	37
Tabela 4 - Processos analisados no mês de dezembro de 2018	38
Tabela 5 - Processos analisados no mês de janeiro de 2019.....	39
Tabela 6 - Processos analisados no mês de fevereiro de 2019	41

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Número de processos analisados por mês	35
Gráfico 2 – Número de processos analisados em outubro de 2018	36
Gráfico 3 – Número de processos analisados em novembro de 2018	37
Gráfico 4 – Número de processos analisados em dezembro de 2018.....	39
Gráfico 5 - Número de processos analisados em janeiro de 2019	40
Gráfico 6 - Número de processos analisados em fevereiro de 2019.....	41

Capítulo 1 – Introdução

1.1. Contexto da Investigação

Ao longo da História, o modelo de governo no qual assentavam os níveis de organização e administração local foram evoluindo, ainda que os pressupostos essenciais com base no conceito genérico de governação de proximidade se tenham mantido, na sua essência, quase inalteráveis (Carvalho, 2011).

Podemos assim dizer que o poder local sempre revelou ter um papel imprescindível na organização do Estado português. Se, antigamente, este poder abrangia apenas o campo dos domínios geográficos e demográficos na administração do país, hoje em dia, a administração local abrange uma vastidão de domínios no seu raio de ação, desde a esfera política e económica à social e cultural, um pouco como acontece na Administração Central.

O poder local articula-se com a Administração Central através de um conjunto de relações conflituais de autonomia e de dependência que configuram, de um modo geral, um espaço de exercício do poder autárquico diferente do habitual, garantindo às autarquias locais independência na maioria das suas ações, sendo estas ainda dependentes do Estado em vários aspetos fundamentais (Branco, 2014).

Segundo Sousa (2017), “o direito das autarquias locais é um direito administrativo especial autonomizado do direito administrativo geral devido à sua particular organização e atividade e ao estatuto dos eleitos locais. É um direito predominantemente municipal, pois o município é a autarquia de referência. O direito das autarquias locais é influenciado, tal como o direito administrativo geral pelas novas exigências da privatização, da liberalização, da empresarialização, da eficiência, e da dimensão europeia e internacional”.

O presente relatório integra a fase de conclusão do Mestrado em Administração Público-Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. No âmbito do Mestrado em questão surge a realização do estágio durante o período de cinco meses na Câmara Municipal de Coimbra, que se insere na Administração Pública Local.

1.2. Objetivos da Investigação

Este estudo pretende desvendar as principais características da Administração Pública Local em Portugal, tendo como foco as autarquias locais, enquadrando-as no tempo, explicando os princípios estruturantes que as movem, os órgãos que as compõem e as leis que as regem.

Será feita uma breve resenha histórica da origem da Administração Pública Local, sendo que a caracterização do modelo organizacional, instituído pela Constituição democrática de 1976, merecerá especial atenção, pois é ainda aquele que, apesar de algumas alterações, perdura na nossa ordem administrativa.

Seguindo o modelo da Constituição de 1976, serão abordados os princípios estruturantes do poder democrático local que conferem às autarquias locais a sua autonomia: o princípio da descentralização e o da subsidiariedade. Serão também alvo de análise as leis que permitem e regulam a criação das autarquias locais e os órgãos constituintes destas, sendo especialmente abordados os municípios, pois estes constituem um dos mais importantes pilares da administração pública local e retratam o contexto envolvente do local onde foi realizado o estágio, a Câmara Municipal de Coimbra.

Relativamente ao estágio, será desenvolvida a estrutura da entidade acolhedora, referenciando a sua disposição orgânica e os regulamentos que regem as suas funções, tal como será dada uma explicação de alguns dos seus departamentos com os quais nos podemos relacionar. Isto permitirá que se adquira um conhecimento interno do funcionamento da Câmara Municipal de Coimbra, retratando como os seus departamentos comunicam uns com os outros e obtendo uma ideia geral do trabalho que é realizado nesta entidade.

1.3. Estrutura da Investigação

O presente relatório encontra-se estruturado em quatro capítulos.

No primeiro capítulo é feito o enquadramento da investigação, seguido dos objetivos do estudo e procedendo-se ainda à apresentação da estrutura da investigação.

O segundo capítulo diz respeito ao enquadramento teórico, onde se procede à revisão da literatura das temáticas abordadas.

O terceiro capítulo engloba a componente prática do relatório. Neste capítulo, faz-se, em primeiro lugar, uma apresentação da entidade acolhedora. Posteriormente, como ponto de partida do estudo de caso, explica-se o funcionamento do Departamento de Administração Geral (DAG) da Câmara Municipal de Coimbra, local onde foi realizado o Estágio. Para a elaboração do estudo de caso, apresentam-se os objetivos, a metodologia e procede-se, de seguida, à apreciação dos processos analisados pelo DAG. Este capítulo engloba, ainda, na sua fase final, a análise dos dados e discussão dos resultados.

Por último, no quarto capítulo, são apresentadas as conclusões, limitações do estudo e direções para futuros trabalhos.

Capítulo 2 – Enquadramento Teórico

2.1. Contextualização Histórica da Administração Pública Local

A história da administração local portuguesa remonta, tanto quanto se saiba, ao tempo de D. Afonso Henriques, por meio dos concelhos, e existem indícios de que remonte até a uma época anterior, através das cartas de foral daquela altura. Todavia, ao longo do tempo, registaram-se várias alterações no que respeita aos limites territoriais do próprio Estado, à sua evolução socioeconómica e ao seu sistema político-administrativo a diversos níveis.

Durante a Idade Média portuguesa, devido à dificuldade de o rei fazer chegar a sua ação administrativa a todo o seu território e à necessidade de impor a vontade do Estado sobre os seus soberanos, os municípios foram a solução encontrada para combater estes problemas, crescendo assim a sua importância como um instrumento régio de afirmação do poder (Pereira, 2016).

Para outorgar o poder às entidades locais, o rei, ou um senhorio laico ou eclesiástico, usavam os forais, diplomas concedidos a determinadas terras, os quais encerravam os preceitos que regulamentavam as relações dos povoadores ou habitantes, entre si, e destes com a entidade concedente (Marcos, 2016).

Em relação aos forais, o historiador Alexandre Herculano (1981) dizia que “a origem dos Municípios deveria buscar-se na tradição hispano-romana, sendo o foral não uma criação do município, mas uma confirmação duma realidade pré-existente”.

Moreno (1986) afirma ainda que “a obra de Alexandre Herculano no que respeita à organização interna da vida municipal, continua a reunir um amplo consenso, ainda assim outros autores, através de estudos posteriores, mesmo reconhecendo o papel e a importância da sua investigação, no que respeita à origem dos concelhos, colocam em causa a sua opinião pois afirmam que esta terá sido inteiramente alheia a quaisquer instituições anteriores, apresentando uma nova realidade, a qual depende de outros condicionalismos surgidos de novo”.

A ideia de administração pública local continuou a evoluir e já no séc. XX, aquando da implantação da República, iniciou-se um processo descentralizador, tendo como base a Constituição de 1911. As bases de uma autêntica autonomia municipal estavam lançadas. Terminava uma castradora tutela administrativa, passando os tribunais a exercer apenas a fiscalização da legalidade da atuação dos órgãos administrativos. O poder local passou a estruturar-se com órgãos deliberativos e órgãos executivos. Aprofundou-se também a democracia de nível local com a introdução do referendo e consagrou-se a autonomia financeira, medida indispensável a uma verdadeira dimensão autonómica (Pereira, 2016).

Seguidamente, com a instauração do regime ditatorial do Estado Novo, a tendência descentralizadora foi travada, trocando-a por um paradigma centralizador e autoritário. Com a Constituição de 1933, a atividade das Autarquias Locais passou a estar sujeita à inspeção de agentes do Governo, podendo as deliberações dos seus órgãos administrativos depender de autorização superior e, inclusivamente, serem submetidas a referendo (Pereira, 2016).

Com a instituição do Código Administrativo de 1936, deu-se o fim da eleição direta das Câmaras Municipais pelos cidadãos eleitores residentes no município e o Presidente e Vice-Presidente passaram a ser designados por despacho governamental. Em relação aos Vereadores, estes passaram a ser eleitos por um Conselho Municipal que representava a estrutura corporativa do regime político vigente, podendo ser destituídos pelo Presidente. Este tipo de medidas condicionou fortemente o funcionamento das Câmaras Municipais (Pereira, 2016).

Depois da revolução de 25 de Abril de 1974, existindo agora um poder local democrático e com a implementação da Constituição de 1976, foram instituídos/retomados alguns princípios fundamentais, tais como o princípio da unidade do Estado, o princípio da descentralização democrática da Administração Pública, o princípio da autonomia das Autarquias Locais e também o sufrágio direto e universal ao nível da Administração Local (Pereira, 2016).

Atualmente, segundo a Constituição, relativamente ao conceito de Autarquias Locais, define-se, segundo o artigo 235.º, que estas “são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. Já o artigo 236.º distingue, no continente, três categorias de Autarquias Locais,

as Freguesias, os Municípios e as Regiões Administrativas, sendo que, nas regiões autónomas, apenas se prevê a existência de Freguesias e Municípios.

2.2. Noção e Tipos de Administração Autónoma

A organização administração de Portugal é dividida em dois grandes grupos de pessoas coletivas de direito público: a Administração estadual e a Administração autónoma.

De acordo com Oliveira (2016), “ao contrário da Administração estadual, que visa a satisfação de interesses públicos de carácter geral (e que se subdivide, por seu turno, em Administração direta, levada a cabo diretamente pelos próprios serviços administrativos do Estado, sob direção do Governo, e Administração indireta, que integra o conjunto das entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, uma atividade destinada à realização de fins do Estado) a Administração Autónoma cuida de interesses específicos de uma comunidade que se auto-organiza, segundo princípios eletivos e representativos, para o efeito”.

Segundo este pensamento, existem várias características essenciais às entidades pertencentes à Administração autónoma, as quais são a prossecução de interesses próprios, a representatividade dos seus órgãos e a autoadministração.

Mais uma vez, Oliveira (2016) define que “a Administração autónoma consiste na administração de interesses públicos próprios de certas coletividades ou agrupamentos infra estaduais (de natureza territorial, profissional ou outra), por meio de corporações de direito público ou de outras formas de organização representativa, dotadas de poderes administrativos que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder de direção ou de superintendência do Estado (através do Governo) nem a formas de tutela de mérito”.

Deste ponto de vista, Oliveira verifica que existem vários elementos constitutivos do conceito de administração autónoma:

Primeiramente, uma coletividade territorial ou outra dotada de especificidade dentro da coletividade nacional global. Isto significa que a administração autónoma supõe

um certo nível de homogeneidade entre os membros de um grupo, sendo necessário que estes partilhem uma característica comum relevante sob o ponto de vista das tarefas administrativas em causa, tais como residência, profissão, etc. Estes grupos são dotados de interesses próprios, politicamente relevantes, que podem não estar adequadamente identificados no quadro da administração geral do Estado, reclamando, assim, o reconhecimento de uma esfera de ação própria.

Em segundo lugar, a prossecução de interesses específicos dessa coletividade infra estadual. Existe, portanto, a distinção material das funções administrativas do Estado no âmbito da coletividade nacional e as tarefas específicas de um determinado grupo, onde se destacam os interesses da coletividade em causa.

Em terceiro lugar, a ideia de que administração autónoma é realizada pelos próprios administrados, seja diretamente, seja por intermédio de representantes seus. Aqui se encontra a ideia de autogoverno, pois os grupos específicos são governados por órgãos próprios, representativos, escolhidos mediante eleição e nomeados por entidades dentro desse estrato.

Em quarto lugar, surge a ideia de que os respetivos órgãos da administração autónoma gozam de autonomia de ação face ao Estado. Esta autonomia desdobra-se em várias vertentes, que são:

Autonomia (personalidade) jurídica: estabelecimento, em regra, de um centro novo de imputação de relações jurídicas, de direitos e deveres, património, pessoal e órgãos próprios.

Autonomia administrativa: possibilidade de praticar atos administrativos dotados de eficácia externa, suscetíveis de impugnação direta em via contenciosa.

Autonomia financeira: garantia de receitas próprias e capacidade de as afetar segundo um orçamento próprio a despesas decididas e aprovadas autonomamente.

Autonomia normativa: possibilidade de emissão de regulamentos autónomos com eficácia externa;

Autonomia disciplinar: possibilidade de aplicação definitiva de sanções disciplinares ao seu pessoal, membros ou associados;

Autonomia sancionatória: capacidade de aplicação de sanções administrativas no âmbito das suas funções;

Autonomia organizatória: definição dos seus órgãos e da organização dos seus serviços. Esta autonomia organizatória pode integrar a autonomia estatutária; no entanto, via de regra, os estatutos, que integram as regras essenciais das formas específicas de Administração autónoma, são fixados por lei.

Autonomia de orientação: capacidade de definir a sua própria orientação e estratégia de intervenção, sem submissão a instruções e orientações de outrem dentro do quadro das atribuições legalmente definido.

A existência, em cada situação, de todas ou apenas algumas destas dimensões de autonomia depende da previsão do legislador em consonância com o respetivo regime constitucional que varia em função de a Administração autónoma ser territorial ou não territorial. No âmbito deste trabalho, irá ser explicado o regime aplicado à administração autónoma local, neste caso, às autarquias locais.

2.3. Os Princípios Jurídicos Estruturantes do Poder Local

Segundo o art. 6º da CRP, o Estado português é um Estado unitário, compreendendo uma unidade do poder político interno, cujo exercício ocorre de forma centralizada, a criação ou extinção de uma entidade sub-governamental descentralizada depende da concordância do poder central. A titularidade da soberania deste Estado unitário é una, indivisível e está entregue ao Presidente da República, à Assembleia da República, ao Governo e aos Tribunais, estes são designados pela CRP, no seu art. 110º, como órgãos de soberania.

A CRP pressupõe, também, no seu art. 6º, a existência de um regime autonómico insular e de três princípios, o princípio da subsidiariedade, o princípio da autonomia das autarquias locais e o princípio da descentralização democrática da administração pública.

O regime autonómico insular reconhece a existência de duas regiões autónomas, os arquipélagos dos Açores e da Madeira, com um regime político-administrativo próprio que assegura a promoção e a defesa dos interesses regionais. O regime da autonomia insular pressupõe, assim, a existência de um governo regional e de uma assembleia com poderes legislativos próprios que prossigam esses interesses.

Os próximos três princípios são os mais relevantes para esta análise, pois, apesar de serem princípios independentes uns dos outros, é a sua interceção que gera a compreensão jurídica da ação do municipalismo.

O princípio da descentralização está previsto nos artigos 237.º e 267.º, nº2 da CRP. No plano jurídico, um sistema descentralizado existe quando a função administrativa não está unicamente confiada ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais, tais como as autarquias locais.

Já no plano político-administrativo, o conceito de descentralização está relacionado com o poder de auto-administração, ou seja, existe uma descentralização se os órgãos das autarquias locais forem livremente eleitos pelas respetivas populações, se a lei os considerar independentes face às suas atribuições e competências e se estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa.

Segundo Canotilho e Moreira (1993), o princípio da descentralização administrativa é a espinha dorsal da conceção constitucional da autonomia local e postula a difusão das tarefas públicas, mediante a devolução das atribuições e de poderes a entidades públicas autónomas situadas abaixo do Estado.

A descentralização é extremamente importante no programa constitucional de organização e funcionamento da administração pública, pois aproxima os serviços à comunidade e à participação dos interessados. Reconhece personalidade jurídica autónoma e concede poderes exclusivos às pessoas coletivas públicas de base territorial integradas na administração autónoma, impedindo assim um regresso ao centralismo.

Apesar da descentralização apresentar uma maior democraticidade e celeridade da administração e limitar o poder público através da sua repartição por uma multiplicidade de pessoas coletivas, diminuindo o risco de abuso de poder, existe a desvantagem de aumentar a dificuldade de controlo do poder, tal como a possível ineficiência dos titulares de órgãos que são eleitos, que podem não se encontrar preparados tecnicamente para as responsabilidades de gestão administrativa. Porém, é seguro dizer que os benefícios da descentralização suplantam os seus inconvenientes.

Como consequência do princípio da descentralização, surge o princípio da subsidiariedade. Este princípio encontra-se presente no art. 4º, nº3, da Carta Europeia de Autonomia Local e dita que “o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de

preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia”.

Este princípio postula que a transferência de atribuições e competências se efetue para a autarquia local melhor colocada para a prosseguir, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e de economia (Neves, 2004).

O princípio da subsidiariedade rege-se, assim, pela complementaridade, a prossecução do interesse público, a proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado.

Segundo Pereira (2016), o que a subsidiariedade acrescenta é um critério para a descentralização. Dito de outro modo, a ideia que está subjacente a este princípio é a de que um qualquer poder público só pode atuar quando os objetivos que pretende alcançar não sejam melhor realizados por uma entidade menor de natureza pública ou privada. Assim, o legislador deve assegurar que as atribuições e competências administrativas sejam prosseguidas pelo nível da administração melhor posicionado para defender o interesse público de forma eficaz, eficiente, racional e de maior proximidade com os cidadãos, ficando, todavia, afastada a ideia de pulverização de competências. Desta maneira, todas as tarefas que possam ser melhor desempenhadas pelas autarquias locais não devem ser assumidas pelo Estado.

Tendo já analisado os dois primeiros princípios constitucionais que moldam o poder local, resta agora o princípio da autonomia local, pois é graças a este princípio que a descentralização se concretiza e ganha consistência.

A Carta Europeia da Autonomia Local indica, no seu art. 2º, que o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição e explica no seu art. 3º, nº1, o conceito de autonomia local, sendo este “o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”, acrescentando, ainda, no art. 3º, nº2, que este direito “é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante

eles”, não prejudicando qualquer forma de participação direta dos cidadãos permitida por lei.

O art. 4º, que define o seu âmbito, no seu nº 2, refere que as autarquias têm total liberdade de iniciativa “relativamente a qualquer questão que não esteja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra entidade”. O nº 3 sublinha a preferência do exercício de responsabilidades públicas pelas “autoridades mais próximas dos cidadãos”, enfatizando a importância do princípio da subsidiariedade, logo temperado pelo equilíbrio entre a “amplitude e natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia” como critério de atribuição de responsabilidades públicas a níveis mais ou menos elevados da administração. O nº 6 realça o direito de audição e participação das autarquias durante o «processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que diretamente lhes interessam».

O art. 8º consolida a ideia restritiva de tutela, reduzindo-a apenas a uma tutela de legalidade, ou seja, a verificar se o cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos é exercido nos casos e segundo as formas previstas na lei. Esta tutela deve ainda “ser exercida de acordo com um princípio de proporcionalidade entre o âmbito da intervenção da autoridade tutelar e a importância dos interesses que pretende prosseguir”.

O art. 9º retrata o tema da autonomia financeira da autonomia local, tendo as autarquias locais direito “a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições”. Estes recursos devem ser proporcionais às suas atribuições, próprios e adequados e livres de afetação.

No art. 11º confere-se às autarquias locais a possibilidade de recorrerem às vias judiciais “a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios da autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna”.

Em Portugal, segundo Pereira (2016): a Constituição eleva a autonomia local, a par da descentralização e da subsidiariedade, a princípio fundamental e considera-a pedra angular da organização democrática do Estado, no já mencionado art. 6º da CRP, assumindo-se também como fundamento da construção europeia.

Na CRP, os princípios gerais do poder local começam no, já referido, art. 235º, oferecendo este uma descrição das autarquias locais. O fundamento constitucional do conceito encontra abrigo nos seguintes artigos: o art. 237º assegura que, por intermédio da

lei, as autarquias possuam atribuições e organização próprias, em harmonia com o princípio da descentralização administrativa; o art. 238º estabelece a autonomia financeira e patrimonial; o art. 239º aprova a eleição direta dos seus órgãos; o art. 241º consagra a autonomia regulamentar; o art. 242º formula a sujeição à tutela de legalidade; o art. 243º prevê, para um desempenho das suas atribuições de forma verdadeiramente autónoma, a constituição de um corpo de funcionários próprio das autarquias.

À luz da CRP, podemos assumir que a autonomia local inclui assim três formas: a autonomia administrativa, a autonomia financeira e a autonomia regulamentar. Por autonomia administrativa, entende-se a competência para a prática de atos definitivos e a não dependência hierárquica das autoridades em relação ao Estado, levando-nos de encontro ao artigo 242.º da CRP, que diz respeito à tutela de legalidade. A autonomia regulamentar, ao abrigo do artigo 241.º, indica que existe uma área regulamentar própria que não necessita da existência prévia e específica de uma lei, ou seja, há a possibilidade de criação de regulamentos independentes. A autonomia financeira encontra-se estabelecida no artigo 238º, ao prescrever que as autarquias têm património e finanças próprias, isto implica que têm poderes como o de elaborar planos de atividade e orçamentos, relatórios de execução de contas, de dispor de receitas próprias e ordenar e processar despesas, de gerir o património autárquico (Neves, 2004).

No que se refere, ainda, ao princípio da autonomia local, a autonomia das autarquias não pode ser diminuída, o seu caráter é irreversível, podendo apenas o seu alcance ser alargado, mas não encurtado. Isto é salvaguardado pelo art. 288º, referindo que futuras leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais.

São assim, estes três princípios estruturantes da administração local conjugados que explicam o nosso atual sistema legal de atribuições e competências autárquicas.

2.4. Regime Jurídico da Criação de Autarquias Locais

O regime jurídico aplicado à criação das freguesias, municípios e regiões administrativas varia conforme o tipo de autarquia local que se pretende criar.

Ao abrigo da Lei nº8/93, de 5 de março, tendo em vista o regime jurídico de criação de freguesias, segundo o art. 2º, a criação de freguesias é incumbida à Assembleia da República. Também, de acordo com o art. 3º, deve esta ter em conta três elementos de apreciação: a vontade das populações abrangidas; razões de ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social e cultural; a viabilidade político-administrativa, aferida pelos interesses de ordem geral ou local em causa, bem como pelas repercussões administrativas e financeiras das alterações pretendidas.

O artigo 5.º da mesma lei indica que a criação de freguesias fica condicionada à verificação cumulativa de um conjunto de requisitos, dos quais se destacam um número de eleitores mínimo dessa freguesia e a existência de um certo número de serviços, estabelecimentos de comércio e de organismos de índole cultural, entre outros.

Atualmente, segundo dados da PORDATA, existem em Portugal 3092 freguesias, sendo que 2882 destas se encontram no continente, 156 na Região Autónoma dos Açores e 54 na Região Autónoma da Madeira.

Tendo em vista a criação de municípios, o regime jurídico em vigor encontra-se presente na Lei nº 142/85, de 18 de novembro, denominada Lei quadro da criação de municípios. De acordo com o artigo 2.º desta lei, o poder de criar, extinguir ou modificar municípios é da Assembleia da República, sendo que esta deverá também ter em conta determinados fatores, como: a vontade das populações abrangidas; razões de ordem histórica e cultural; fatores geográficos demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos e, por fim, interesses de ordem nacional e regional ou local em causa.

O artigo 3.º aprofundada o fator económico, referindo-se a uma condicionante financeira, alegando esta que “não poderá ser criado nenhum município se se verificar que as suas receitas, bem como as do município ou municípios de origem, não são suficientes para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas”.

O artigo 4.º faz menção também aos requisitos geodemográficos, tendo em conta fatores como a densidade populacional, a área espacial do município e a existência de determinados serviços e estabelecimentos, entre outros.

Atualmente, em Portugal existem 308 municípios, dos quais 278 municípios no continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira.

Relativamente às regiões administrativas, nos termos do artigo 1.º da Lei nº 56/91, de 13 de agosto, estas são uma pessoa coletiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, como fator de coesão social.

A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções em relação ao Estado e aos municípios e na organização unitária do Estado. A atuação da administração regional deve respeitar os seguintes princípios: subsidiariedade; legalidade; independência; descentralização administrativa; poder regulamentar; administração aberta; representante do governo e tutela administrativa.

No âmbito da sua área territorial, as regiões administrativas detêm as seguintes atribuições: desenvolvimento económico; ordenamento do território; ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos; equipamento social e vias de comunicação; educação e formação profissional; cultura e património cultural; juventude, desporto e tempos livres; turismo; abastecimento público; apoio às atividades produtivas e apoio à ação dos municípios.

Apesar das regiões administrativas se encontrarem presentes na lei, estas ainda não foram instituídas em concreto no território português.

2.5. Os Órgãos das Autarquias Locais

A Administração local autárquica corresponde à atividade desenvolvida pelas autarquias locais, podendo assumir a forma de freguesias, municípios e regiões administrativas (art. 236º da CRP).

Para uma autarquia local se poder considerar realmente isso, é necessário que estas sejam administradas por órgãos representativos das populações que as compõem. Estes órgãos representativos são eleitos nas eleições locais das respetivas populações (art. 239º da CRP).

Segundo os artigos 244.º, 245.º e 246.º da CRP, os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia, que é o seu órgão deliberativo e a junta de freguesia, sendo esta o seu órgão executivo colegial.

Em relação ao município, indicam-nos os artigos 250.º, 251.º e 252.º que este é representado pela assembleia municipal, constituindo esta o órgão deliberativo do município, e pela câmara municipal, o órgão executivo judicial.

Já as regiões administrativas, de acordo com os artigos 259.º, 260.º e 261.º podem ser compostas pela assembleia regional, caracterizada como sendo o órgão deliberativo da região e pela junta regional, assumindo-se como o seu órgão executivo judicial.

2.6. Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios

O quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, é estabelecido pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro e ainda pela Lei nº 169/99, de 18 de setembro, com as posteriores alterações, nas partes não revogadas pela Lei n.º 75/2013. Porém, devido à índole deste relatório, serão apenas abordados os órgãos constituintes dos municípios.

Segundo a Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, as atribuições do município estão representadas no artigo 23.º, estas têm de promover e salvaguardar os interesses próprios das respetivas populações em articulação com as freguesias nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor;

promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa.

Seguidamente, a lei divide as competências e o funcionamento da ação municipal pelas Assembleias Municipais e pelas Câmaras Municipais.

De acordo com o artigo 24.º, a lei divide as competências da assembleia municipal pelas competências de apreciação e finalização, presentes no artigo 25.º, e pelas competências de funcionamento, presentes no artigo 26.º.

Na subsecção do funcionamento, o art. 27º aprova as sessões ordinárias e o art. 28º as sessões extraordinárias, as competências da mesa da assembleia municipal são expostas no art. 29º e as competências do presidente e secretários no art. 30º, por fim, o art. 31º aprova normas de funcionamento relativas ao núcleo de apoio das assembleias municipais, à necessidade de instalações e equipamentos necessários e as dotações necessárias para os membros representantes.

Já relativamente às competências das câmaras municipais, a sua natureza é apresentada no art. 32º, sendo que as competências materiais são explicadas no art. 33º e as competências de funcionamento no art. 39º. O art. 34º introduz a possibilidade de delegação de algumas das competências materiais no seu presidente. O art. 35º explicita concretamente as competências que cabem ao presidente da câmara municipal, no entanto, segundo o art. 36º, estas competências podem ainda ser subdelegadas em quaisquer dos vereadores, por decisão e escolha do presidente. Por sua vez, o presidente e os vereadores podem ainda delegar ou subdelegar nos dirigentes das unidades orgânicas materialmente competente as competências previstas nas alíneas do art. 38º. O presidente tem ainda sob a sua competência a coordenação dos serviços municipais, segundo o art. 37º.

Na subsecção do funcionamento da câmara municipal, é introduzida no art. 40º a periodicidade das reuniões, no art. 41º os termos das convocações das reuniões extraordinárias, no art. 42º os apoios que são dados aos membros da câmara municipal e, por fim, no art. 43º é referido o estatuto dos membros dos gabinetes de apoio pessoal do presidente.

Capítulo 3 – Estudo de Caso

3.1. Introdução

O presente capítulo inicia-se com a apresentação da entidade de acolhimento do estágio, a Câmara Municipal de Coimbra. De seguida, descreve-se a estrutura hierárquica pela qual os órgãos da Câmara Municipal se organizam e como funciona o departamento no qual me inseri ao longo dos cinco meses do estágio, o Departamento de Administração Geral.

Por último, faz-se uma exposição do estudo de caso realizado, apresentando-se os objetivos, a metodologia, bem como a análise e discussão dos resultados.

3.2. Apresentação da Entidade Acolhedora

Situada na província da Beira Litoral, Região do Centro e sub-região do Baixo Mondego, Coimbra é um dos dezassete concelhos que compõem o distrito de Coimbra, estando inserida neste concelho a capital do distrito, a cidade de Coimbra. Este concelho, conforme ilustra a Figura 1, é limitado a Leste pelo concelho de Penacova, Vila Nova de Poiares e Miranda do Corvo, a Sul por Condeixa-a-Nova, a Oeste por Montemor-o-Velho e a Noroeste por Cantanhede. Faz também fronteira a Norte com o concelho da Mealhada, pertencente ao distrito de Aveiro.



Figura 1 - Enquadramento Distrital do Concelho de Coimbra

O território concelhio, distribuído por uma área de 319,4 km² e 143 396 habitantes (2011), está dividido em dezoito freguesias: Almalaguês; Brasfemes; Ceira; Cernache; Santo António dos Olivais; São João do Campo; São Silvestre; Torres do Mondego; União das freguesias de Antuzede e Vil de Matos; União das freguesias de Assafarge e Antanol; União das freguesias de Coimbra (Sé Nova, Santa Cruz, Almedina e São Bartolomeu); União das freguesias de Eiras e São Paulo de Frades; União das freguesias de Santa Clara e Castelo Viegas; União das freguesias de São Martinho de Árvore e Lamarosa; União de freguesias de São Martinho do Bispo e Ribeira de Frades; União das freguesias de Souselas e Botão; União das freguesias de Taveiro, Ameal e Arzila; União das freguesias de Trouxemil e Torre de Vilela.

A Câmara Municipal de Coimbra prossegue fins de interesse público geral e é o órgão executivo responsável pela administração do concelho. Segundo o artigo 3.º do Regulamento Interno da Estrutura Orgânica dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Coimbra, esta tem a missão de “promover através do seu funcionamento organizacional a melhoria das condições gerais de vida, de trabalho e de lazer dos seus munícipes, bem como o desenvolvimento económico, social e cultural do Município, mediante a adoção de políticas públicas assentes na gestão sustentável dos recursos disponíveis e na procura de um serviço público de qualidade”. Esta missão visa ser alcançada através de uma administração municipal eficiente e moderna, conferindo eficácia, qualidade, agilidade e eficiência ao desempenho da Autarquia nas suas atribuições e competências, numa lógica de simplificação e racionalização dos serviços municipais, dos procedimentos administrativos e de aproveitamento dos recursos disponíveis.

Hierarquicamente, é constituída por um Presidente, o Dr. Manuel Machado, e dez Vereadores, um dos quais é o Vice-Presidente, o Dr. Carlos Cidade, que, para além de ter competências delegadas nos pelouros da Gestão Urbanística e Fiscalização; Ambiente, Espaços Verdes e Jardins; Desporto e Mercados Municipais, tem ainda como competência substituir o Senhor Presidente nas suas faltas e impedimentos (segundo o artigo 57.º, nº3 da Lei nº 169/99 de 18 de setembro).

À Vereadora Dr.ª Regina Bento, está delegada a gestão dos pelouros de Administração Geral; Recursos Humanos; Relação com o Munícipe; Modernização Administrativa, Qualidade e Auditoria Interna; Saúde; Orçamento Participativo; Apoio

Jurídico, Contraordenações e Execuções Fiscais; Contabilidade e Finanças; Património e Aprovisionamento; Sistemas de Informação; Cadastro Municipal, Solos e Informação Geográfica.

O Vereador Dr. Jorge Alves está encarregado dos pelouros da Educação; Ação Social; Proteção de Crianças e Jovens; Julgados de Paz; Polícia Municipal; Bombeiros; Conselho Municipal de Segurança e Proteção Civil.

À Vereadora Dr.^a Carina Gomes cabem os pelouros da Cultura; Turismo; Juventude; Espaços Culturais Municipais; Bibliotecas, Arquivos e Museus.

Ao Vereador Dr. Francisco Queirós estão delegados os pelouros da Habitação Social; Desenvolvimento Social; Gestão do Parque Habitacional Municipal; Promoção da Habitabilidade; Serviço Médico Veterinário.

Quanto aos restantes cinco Vereadores, Dr.^a Madalena Abreu, Dr. Paulo Leitão, Dr.^a Paula Pêgo, Dr. José Silva e Dr.^a Ana Bastos, estes não têm qualquer pelouro atribuído.

A repartição de funções pelos Vereadores designados encontra-se publicada no edital nº115/2017 da Câmara Municipal de Coimbra.

A Câmara Municipal de Coimbra apresenta também uma estrutura orgânica dos seus serviços e tem por finalidade apresentar a hierarquia interna funcional desta. Assenta num modelo flexível, apto a dar respostas à crescente complexidade, permitindo um aumento da eficiência e eficácia dos serviços prestados.

O organigrama da estrutura nuclear e flexível do Município, tendo por base o Regulamento Interno da Estrutura Orgânica dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Coimbra, encontra-se presente no Regulamento da Estrutura Orgânica Flexível e foi aprovado pela Câmara Municipal em reunião de 26 de maio de 2014 e publicitado em Diário da República, 2^a série, nº106, de 3 de junho de 2014. Este, para além de constar do Anexo I, com maior detalhe, está representado na Figura 2, como se pode observar na página seguinte.

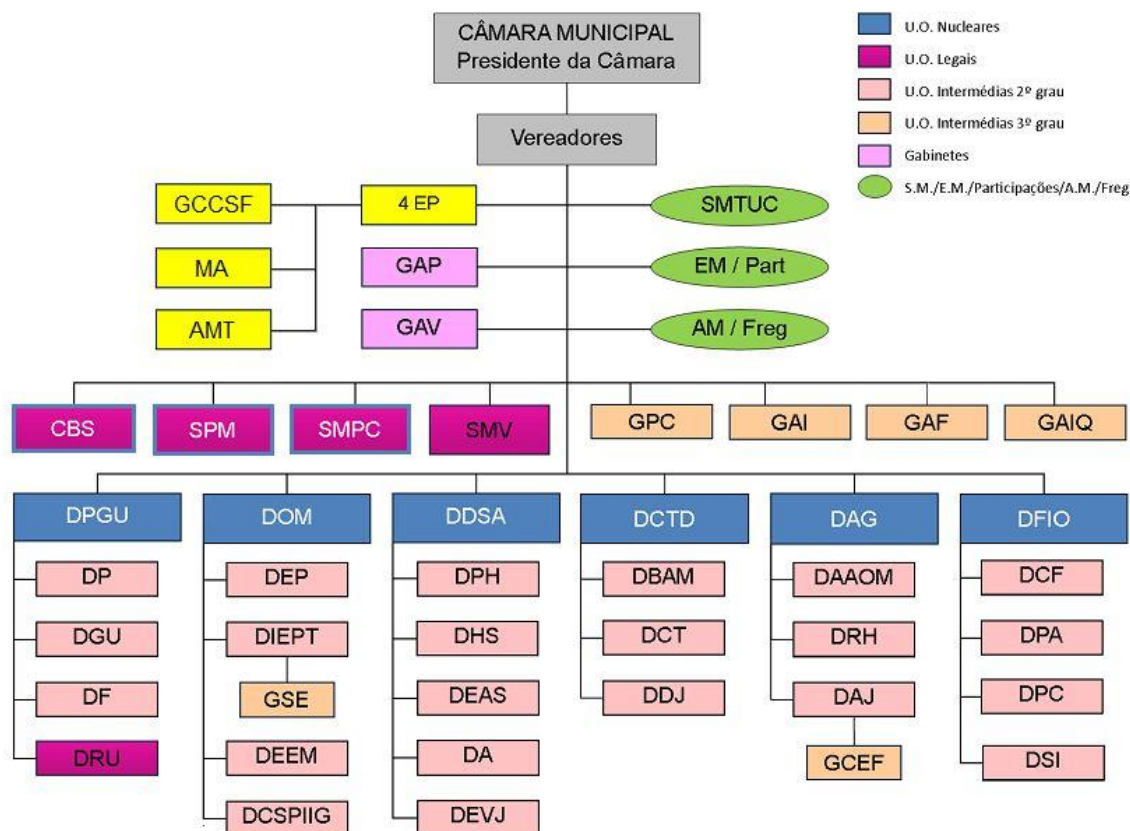


Figura 2 - Estrutura Orgânica da Câmara Municipal de Coimbra

De acordo com o organograma apresentado, e como se encontra descrito no artigo 12.º do Regulamento Interno da CMC, distinguem-se seis departamentos, o Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU), o Departamento de Obras Municipais (DOM), o Departamento de Desenvolvimento Social e Ambiente (DDSA), o Departamento de Cultura, Desporto e Turismo (DCDT), o Departamento de Administração Geral (DAG) e o Departamento Financeiro e de Inovação Organizacional (DFIO), que comportam as nove unidades orgânicas nucleares, juntamente com o Serviço de Polícia Municipal (SPM), a Companhia de Bombeiros Sapadores (CBS) e o Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC), que representam as unidades orgânicas legais.

Cada um dos seis departamentos comporta várias subdivisões. O DPGU subdivide-se na Divisão de Planeamento (DP), na Divisão de Gestão Urbanística (DGU), na Divisão de Fiscalização (DF) e na Divisão de Reabilitação Urbana (DRU).

No DOM estão inseridas a Divisão de Estudos e Projetos (DEP), a Divisão de Infraestrutura, Espaço Público e Trânsito (DIEPT), que se subdivide ainda no Gabinete de

Serviços Especiais (GSE), a Divisão de Edifícios e Equipamentos Municipais (DEEM) e a Divisão de Cadastro, Solos, Património Imobiliário e Informação Geográfica (DCSPIIG).

Ao DDSA, estão incumbidas a Divisão de Promoção da Habitabilidade (DPH), a Divisão de Habitação Social (DHS), a Divisão de Educação e Ação Social (DEAS), a Divisão de Ambiente (DA) e a Divisão de Espaços Verdes e Jardins (DEVJ).

O DCDT comporta a Divisão de Bibliotecas, Arquivos e Museologia (DBAM), a Divisão de Cultura e Turismo (DCT) e a Divisão de Desporto e Juventude (DDJ).

O DAG é composto por três divisões, a Divisão de Atendimento e Apoio aos Órgãos Municipais (DAAOM), a Divisão dos Recursos Humanos (DRH) e a Divisão de Apoio Jurídico (DAJ), esta subdivide-se ainda no Gabinete de Contraordenações e Execuções Fiscais (GCEF).

O DFIO subdivide-se na Divisão de Contabilidade e Finanças (DCF), na Divisão de Património e Aprovisionamento (DPA), na Divisão de Planeamento e Controlo (DPC) e na Divisão de Sistemas de Informação (DSI).

Aquando da implementação da estrutura orgânica, foram criadas três equipas de projeto: a Equipa de Gestão Cultural do Convento de São Francisco, a Equipa da Modernização Administrativa e a Equipa da Autoridade Municipal dos Transportes. No entanto, como se pode observar na Figura 2, a estrutura orgânica contempla quatro equipas, ou seja, de acordo com o art. 11º do Regulamento Interno da CMC, existe a possibilidade de criar mais uma equipa.

Esta estrutura orgânica encontra-se, ainda, como já foi referido, especificada no anexo 1, com a designação por extenso de todas as unidades orgânicas da Câmara Municipal de Coimbra.

3.3. O local de estágio – Departamento de Administração Geral

O Departamento de Administração Geral (DAG) é a unidade orgânica da Câmara Municipal de Coimbra que coordena os vários processos administrativos provenientes das divisões sob a sua alçada e, por vezes, também de outros departamentos.

O estágio foi realizado no Departamento de Administração Geral, o qual é responsável pelo bom funcionamento das unidades orgânicas em que se encontra subdividido e pela articulação entre elas, sendo estas a DAAOM; a DRH; a DAJ, esta última subdivide-se ainda no GCEF; e o Gabinete de Contratos (GC), que, apesar de ser uma entidade que não é considerada unidade orgânica, realiza funções imprescindíveis no seio do DAG.

Estando as competências comuns aos serviços municipais já apresentadas no artigo 5.º do Regulamento Interno da CMC, existem ainda competências específicas afetas às diferentes unidades orgânicas. Segundo o artigo 17.º, compete, no âmbito das competências específicas, ao Departamento de Administração Geral (DAG):

Na área jurídica:

- Assegurar o suporte jurídico e a legalidade na atuação do Município, de modo a promover a uniformidade de aplicação de normas legais e regulamentares pelos serviços municipais;
- Assegurar a representação forense do Município, dos seus trabalhadores quando em exercício de funções públicas e dos órgãos municipais;
- Assegurar a cobrança coerciva de débitos ao Município e a instrução dos processos de contraordenação, executando e monitorizando a respetiva cobrança pelos serviços municipais;
- Assegurar as demais funções jurídicas e intervir nos atos jurídicos com vista a conferir especiais garantias de certeza jurídica e legalidade;
- Coordenar a elaboração da regulamentação municipal e de posturas, em articulação com os serviços municipais;
- Divulgar, junto dos serviços municipais, a publicação de normas legais e regulamentares, bem como de entendimentos jurídicos a adotar;

Segundo o nº2 do mesmo artigo, “a área jurídica integra ainda um Gabinete de Contratos que não é unidade orgânica, para apoiar a formalização e realização, bem como o registo documental, de contratos e contratos inter administrativos, protocolos, contratos-programa, acordos de execução, instrumentos jurídico institucionais ou quaisquer outras designações em que o município seja parte, assegurando o envio da documentação legalmente prevista a remeter para o Tribunal de Contas ou a outras entidades oficiais, quando tal não seja incumbência específica de outra unidade orgânica”.

Na área do atendimento aos cidadãos e de apoio aos órgãos municipais:

- Assegurar o atendimento e o relacionamento com os cidadãos, empresas e entidades da sociedade em geral e, em particular, com os munícipes, como catalisador da melhoria contínua da prestação de serviços municipais;
- Assegurar a articulação permanente entre os órgãos e os serviços municipais;
- Prestar apoio aos órgãos municipais e seus representantes na prossecução das respetivas atribuições, assegurando o apoio técnico, administrativo e de secretariado, articulando-se para esse efeito com os restantes serviços municipais;
- Assegurar todos os procedimentos relativos a agenda, convocatórias, acompanhamento das reuniões, atas, expediente, apoio logístico e demais atos para o normal funcionamento dos órgãos municipais;
- Organizar todos os processos de deliberação a submeter aos órgãos municipais e de resposta a requerimentos dos seus membros;
- Assegurar o processo de marcação e divulgação das reuniões dos órgãos municipais, bem como a publicitação das suas deliberações;
- Promover o encaminhamento dos processos, após deliberação dos órgãos municipais, para os serviços responsáveis pela sua execução;
- Manter atualizados os registos, devidamente classificados, das matérias que tenham sido objeto de deliberação dos órgãos municipais;
- Emitir certidões relativas a matérias objeto de deliberação dos órgãos municipais;

- Proceder à publicitação e publicação das deliberações emitidas pelos órgãos municipais e efetuar a sua divulgação pelos serviços municipais das ordens, diretivas, regulamentos e demais deliberações;
- Assegurar o exercício das competências cometidas por lei ao Município relativas aos atos eleitorais e referendos;
- Coordenar a ocupação e utilização dos espaços comuns aos órgãos e serviços municipais, de modo a garantir uma articulação eficaz de utilização, em condições de conforto, arrumação e higiene;

No domínio do planeamento, desenvolvimento e gestão operacional dos recursos humanos:

- Desenvolver e implementar políticas, programas e projetos de recursos humanos, promovendo o desenvolvimento e valorização do capital humano, com vista à melhoria contínua do desempenho organizacional;
- Assegurar o planeamento, gestão e desenvolvimento dos recursos humanos do município de modo integrado, em articulação com os serviços municipais, com vista à gestão do talento e inovação, promovendo a motivação, a participação, a responsabilização por objetivos individuais e coletivos, a avaliação e diferenciação do desempenho, bem como a partilha de conhecimento;
- Promover e colaborar em iniciativas de modernização, racionalização e otimização de processos, com vista à eficácia e eficiência dos serviços municipais;
- Gerir a informação de recursos humanos do município, promovendo a sua disponibilização e assegurando o suporte à gestão;
- Assegurar o planeamento de necessidades e afetação de recursos humanos, em articulação com os serviços municipais, promovendo a transversalidade, bem como a gestão de percursos profissionais e talento, na perspetiva de identificação de potencial e valorização do capital humano;
- Efetuar o diagnóstico de necessidades em matéria de formação e aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores e elaborar propostas de programas adequados à valorização profissional dos trabalhadores;
- Programar, desenvolver e avaliar ações de formação;

- Avaliar o impacto das formações ministradas ao nível individual, sectorial e organizacional;
- Garantir os serviços de segurança, higiene, medicina e saúde no trabalho;
- Organizar e acompanhar os processos relativos a acidentes de serviço, bem como de doenças profissionais, assegurando as verificações domiciliárias e juntas médicas por motivo de doença;
- Planear a prevenção através da identificação e avaliação dos riscos para a segurança e saúde nos locais de trabalho;
- Promover o recrutamento, seleção e contratação de recursos humanos da Câmara Municipal, bem como assegurar os demais atos de mobilidade, gestão de carreiras e efetuar a gestão previsional de recursos humanos, processamento de remunerações, abonos e descontos, assim como as operações necessárias ao cumprimento das obrigações fiscais e a instrução dos processos relativos a benefícios sociais dos trabalhadores e seus familiares e preparar toda a informação estatística legalmente exigida em matéria de recursos humanos e respetiva comunicação às entidades oficiais;
- Assegurar a gestão integrada da assiduidade;
- Assegurar a coordenação dos diferentes tipos de estágio no Município;
- Organizar, dinamizar e assegurar a avaliação do desempenho dos trabalhadores, apoiando todos os intervenientes no processo.

3.4. O procedimento administrativo no DAG

Tal como foi referido anteriormente, a Administração Pública deve caracterizar-se por critérios como os da eficiência, economicidade e celeridade, devendo também ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada (art. 5º do CPA).

Assim sendo, é necessário que exista uma visão integrada do procedimento, articulando os vários departamentos da entidade e todos os responsáveis pelos processos

administrativos, bem como uma maior informação e consciencialização para com os particulares no que respeita às suas iniciativas e sugestões.

No caso da Câmara Municipal de Coimbra, o DAG é responsável pela gestão de diversos processos administrativos e jurídicos, ou seja, corrige e movimenta os documentos em formato digital (e físico, se necessário), por entre os vários departamentos responsáveis, que careçam de assinatura, seja da Vereadora Dr^a. Regina Bento ou da Diretora do DAG, a Dr^a Rosa Maria Batanete, através do programa eletrónico de gestão documental aprovado, o MyDoc.

3.4.1. Descrição do Processo de Tramitação Documental Através do MyDoc

O MyDoc, programa essencial para a realização das tarefas do departamento, permite o registo de receção de documentos físicos ou digitais no sistema e a consequente criação de um novo processo ou a junção dos documentos a um processo já existente. Permite também a tramitação digital dos processos entre os vários departamentos e a arquivação destes, quando já se encontram resolvidos.

Este programa veio substituir o antigo Sistema de Gestão Documental, do qual falaremos posteriormente.

Ao iniciar o programa aparece a seguinte janela:

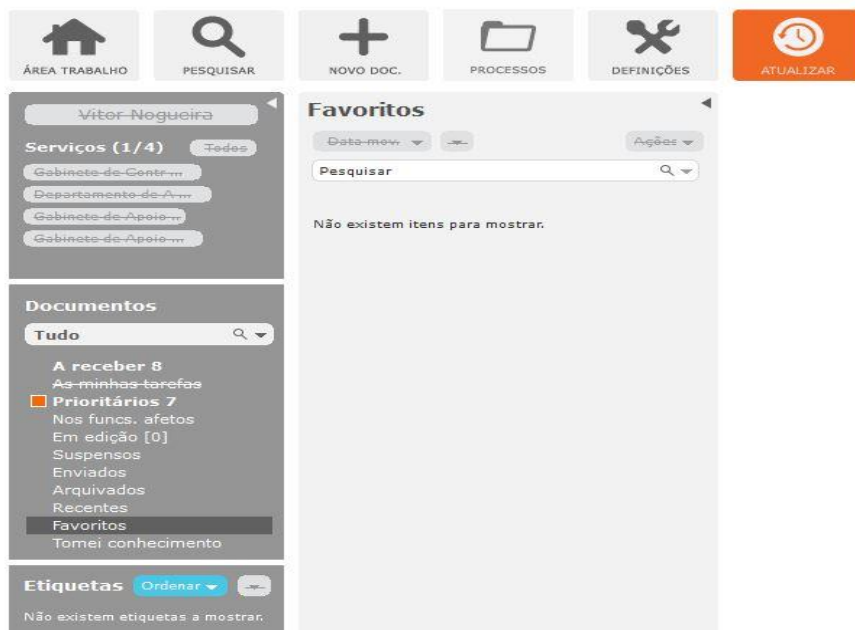


Figura 3 - Janela inicial MyDoc

A criação de um novo processo é feita através do ícone “+” no topo da janela, esta ação é realizada pelo denominado gestor do processo. Depois de selecionar este item, irá aparecer outra janela com os elementos necessários a ser preenchidos para a introdução dos dados no sistema:

Figura 4 - Ficha de registo do documento

Nesta ficha, é obrigatório o preenchimento de vários campos, como os seguintes:

- **Remetente** – A entidade externa que envia/entrega o documento ao Município.
- **Destinatário(s)** – O serviço responsável pela gestão do procedimento a quem se dirige o documento. Se o registo for relativo à instrução de um requerimento externo que contenha vários pedidos, nos termos do art. 102º do CPA e, que devam ser analisados por serviços diferentes, deverão ser criados tantos registos quanto o número de serviços gestores dos pedidos identificados no requerimento, que serão encaminhamentos para os diferentes serviços.
- **Assunto** - A descrição do assunto do documento deve corresponder ao tema resumido abordado neste, podendo ser complementado com o “detalhe” estritamente necessário.
- **Tipo de documento** - Permite que o utilizador escolha, entre uma lista previamente definida, o tipo de documento que está a registar.
- **Ficheiro** - Neste campo, o utilizador poderá associar o documento sobre o qual pretende fazer o registo de entrada, em formato digital.

Existem também campos de preenchimento não obrigatório, tais como:

- **Classificação** - permitem a identificação do código de classificação do documento de acordo com o Plano de Classificação vigente (PCIAAL).
- **Livro de Registo** - Deve ser escolhido o livro de registo adequado.
- **O campo “Entidade** – Referente à entidade que criou o processo.
- **O campo “CC”** - Permite que sejam enviados conhecimentos dos registos a um ou mais utilizadores.
- **Tipo proc.** - Deverá ser preenchido apenas no serviço de destino do documento.
- **N.º proc.** - É atribuído automaticamente pelo MyDoc, sendo constituído pelo ano do documento, seguido da classificação conforme o PCIAAL e, por fim, do número sequencial do processo tendo em conta a classificação do mesmo (ex.: 2018/250.20.402/1). Este campo origina também uma janela que permite a junção do registo a um processo já existente, em detrimento da criação de um novo.
- **Os campos “situação”, “Data situação” e “Data limite”.**

- **Anexos** - Caso o documento a registar contenha anexos, estes serão registados no separador “Anexos”.

Depois de preenchidos os campos necessários, o processo pode ser então enviado para o destinatário, que será o novo gestor do processo e ficará encarregado deste.

A responsabilidade dos funcionários do DAG, no qual me incluo, é, na maioria dos casos, receber os processos e expedi-los para os respetivos departamentos, após parecer da Diretora. Para a realização desta tarefa, é necessário receber o processo assinado pelo gestor prévio do processo, verificar o despacho feito por este e visualizar o documento para garantir que se encontra de acordo com as especificações, tal como se verifica na seguinte imagem:

The screenshot displays a web interface for process management. At the top, it shows the process number 'Processo n.º 2019/150.20.200/1' and internal number 'Interno n.º 454 de 04/01/2019'. Below this, there are navigation icons and a 'Dest.' field. The main section is titled 'DETALHES' and contains several fields: 'Assunto' (Mapa de Pessoal para 2019 - Edital n.º 04/2019), 'Tipo proc.' (150.20.200 - Planeamento de necessidades de recursos humanos), 'N.º proc.' (2019/150.20.200/1), 'Tipo doc.' (Informação Interna), and 'Livro reg.' (Livro de Registo de Correspondência). There are also buttons for 'Ficheiro' (Pre-visualizar, Visualizar, Remover, Converter PDF) and 'Reencaminhar', 'Responder', 'Confidencial', and 'Mais'. Below the details, there are tabs for 'Movimentos (7)', 'Anexos (3)', and 'Conhecimentos (0)'. The 'Movimentos' tab is active, showing a table with 7 rows of movement data.

Mov.	Motivo / Despacho	Destinatário	Data movimento	Data limite	Movimento	Autor do movimento	Autor do despacho
7	Concordo. À atenção da Sra Vereadora, Dr...	Servi: Gabinete de Apoio à...	04/01/2019 17:51:28	00/00/0000	Despacho em 04/01/2019	Func: Vitor José dos Santos Nogueira (vitornogueira)	Rosa Maria da Concei
6	À Sra. Diretora do DAG: Remete-se confor...	Servi: Departamento de...	04/01/2019 17:48:16	00/00/0000	Movimento em 04/01/2019	Func: Mafalda Maria Patricio Gomes Filipe (mpgome)	
5	Associados os documentos, conforme soli...	Servi: Divisão de Recursos Humanos	04/01/2019 17:46:04	00/00/0000	Movimento em 04/01/2019	Func: Isaura Isabelina Ferreira Fernandes (isaura)	
4	Para cumprimento do determinado	Func: Isaura Isabelina Ferreira Fernandes	04/01/2019 16:44:59	00/00/0000	Movimento em 04/01/2019	Func: Mafalda Maria Patricio Gomes Filipe (mpgome)	
3	Incumbe-me a Sra Diretora de solicitar a ...	Func: Mafalda Maria Patricio Gomes Filipe	04/01/2019 15:36:17	00/00/0000	Movimento em 04/01/2019	Func: Ana Maria Nobre Cipriano (acipriano)	
2	À Sra. Diretora do DAG: Remete-se o Edit...	Servi: Departamento de...	04/01/2019 13:16:03	00/00/0000	Despacho em 04/01/2019	Func: Dina Maria Ferreira Bessa Neves (dina_n)	Mafalda Maria Patrici
1	Registo original	Servi: Divisão de Recursos Humanos	04/01/2019 13:13:27	00/00/0000	Despacho em 04/01/2019	Func: Isaura Isabelina Ferreira Fernandes (isaura)	Isaura Isabelina Fern

Figura 5 - Janela de um processo e respetivo despacho

Aqui, a título de exemplo, existem vários despachos, escritos por cada um dos gestores do processo, os despachos movimentados para o DAG foram o nº2 e o nº6, onde foi escrito “À Sra. Diretora do DAG”. No movimento nº 7, o documento já se encontra revisto e de acordo com as especificações, foi então escrito pela Diretora do DAG o despacho

“Concordo” e remetido para a Sr.^a Vereadora Regina Bento, que o irá receber já com todas as alterações incluídas.

Quando os processos já percorreram todo o seu trajeto dentro dos vários departamentos da Câmara e foram remetidos por último ao DAG, encontrando-se os seus assuntos já resolvidos, é necessário também prosseguir à sua arquivação. Para isto, é necessário abrir o menu “Ações” e selecionar a opção “Arquivar +”:

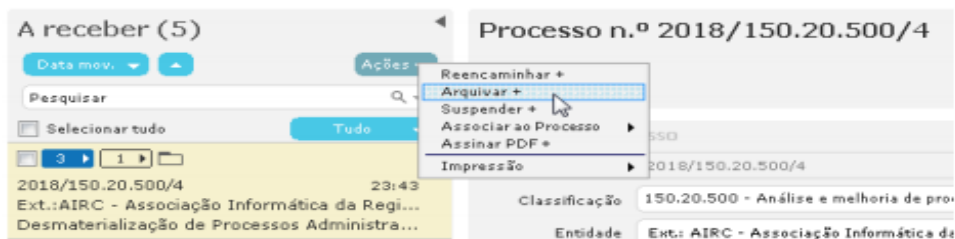


Figura 6 - Janela do menu "Arquivar+"

3.4.2. A Transição do Programa SGD para o MyDoc

Aquando da minha chegada ao DAG, a 14 de outubro de 2018, a Câmara Municipal de Coimbra utilizava um programa de computador denominado Sistema de Gestão Documental (SGD), que, entretanto, foi substituído pelo programa MyDoc. Embora o anterior SGD funcionasse de uma forma parecida ao MyDoc, no que respeita ao *software*, não possibilitava, porém, assinar digitalmente o documento, sendo necessário enviar o processo físico juntamente com o digital.

Através do MyDoc, a assinatura digital tornou-se possível e o procedimento administrativo foi agilizado, pois passou a não ser necessário o envio da maioria dos processos em papel. Esta mudança foi implementada através de um projeto de desmaterialização administrativa, que visou simplificar o procedimento administrativo e torná-lo mais rápido e acessível.

Antes da implementação do programa MyDoc, estava também afeta ao DAG a função de digitalizar todos os processos que por ali passavam de modo a criar uma cópia digital dos documentos, tarefa que foi simplificada com o novo programa, pois a maioria dos documentos passou a chegar em formato digital, evitando a perda de tempo a digitalizar os

documentos e a carimbá-los no ato da recepção. Esta medida permite também a poupança de custos com o papel e previne o seu desperdício, causando menos danos ambientais.

3.5. Estudo de Caso

Após a descrição do processo de tramitação dos documentos da Câmara Municipal de Coimbra e de como são feitos a partir do DAG, passo agora a apresentar uma noção de quantos processos e os tipos de processo que passam no DAG, assim como a metodologia utilizada e as respetivas conclusões.

3.5.1. Objetivos

O presente capítulo tem como objetivo analisar estatisticamente o tipo e o número de processos afetos ao DAG. Para esse efeito, foram estudados os processos tramitados pelo DAG e realizou-se um levantamento do total de processos tramitados por este, tal como uma descrição do tipo de processos que por ali passam, através de consulta na página de digitalizações do DAG.

Esta análise é realizada com o intuito de compreender quais as entidades que mais tramitam processos para o DAG, de modo a quantificar o contributo de cada unidade orgânica no que toca ao trabalho que é realizado no DAG.

Irão também ser analisados os problemas que estes tipos de procedimentos despertam no seio da Câmara Municipal e as soluções propostas para os resolver.

3.5.2. Metodologia

Os processos analisados correspondem ao período previsto de cinco meses em que me encontrei a exercer funções no Departamento de Administração Geral da Câmara Municipal de Coimbra, abrangendo os meses de outubro de 2018 a fevereiro de 2019.

No presente estudo, foram analisados os processos tramitados pelo DAG mensalmente, dividindo-os pela unidade orgânica da qual originaram. Os processos que o DAG tramita são originários das seguintes divisões: a Divisão de Recursos Humanos; a Divisão de Atendimento e Apoio aos Órgãos Municipais; a Divisão de Apoio Jurídico, sendo que para esta também se destacam os processos provenientes do Gabinete de Contraordenações e Execuções Fiscais; o Gabinete de Contratos, um órgão que apesar de não constituir uma unidade orgânica, se encontra inserido no DAG; e, por fim, o DAG, em que a esta unidade orgânica, se necessário, também lhe é permitida a criação de processos.

Os processos provenientes da DRH correspondem a comunicações dos funcionários da Câmara Municipal para alteração de férias, justificações de faltas ou inscrições em formações promovidas pela Câmara Municipal.

No âmbito da DHR, existem também programas de mobilidade, sendo que estes se encontram previstos nos artigos 92.º a 100.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e podem revestir as modalidades de mobilidade na categoria, ou de mobilidade intercarreiras ou intercategorias. A mobilidade na categoria acontece quando um trabalhador assume o exercício de funções inerentes à categoria de que é titular, na mesma atividade ou em diferente atividade para que detenha habilitação adequada. Na mobilidade intercarreiras ou intercategorias, o trabalhador passa a exercer funções não inerentes à categoria de que é titular, passando a exercer funções de categoria superior ou inferior da mesma carreira ou de uma nova carreira de grau de complexidade funcional igual, superior ou inferior ao da carreira em que se encontra integrado ou ao da categoria de que é titular.

Os processos provenientes da DAAOM assumem a forma de eventos realizados no município, que dizem respeito a pedidos de campanhas publicitárias, de sensibilização, rali *papers*, desfiles ou eventos festivos como convívios e as tradicionais festas da Latada e Queima das Fitas de Coimbra. Estes eventos, geralmente, solicitam a criação de um ou mais

pedidos, tais como os pedidos de licença especial de ruído, licenças de recinto de diversão provisória, licenças de espetáculos e divertimentos públicos nas vias e lugares públicos, licenças de corte temporário de trânsito ou até mesmo pedidos de isenção de taxas.

Assumem também a forma de reclamações dos munícipes/empresas, podendo estas ser queixas de ruído ou apresentações de queixas no livro de reclamações da Câmara Municipal, ou de requerimentos, que se podem traduzir em pedidos de certidões de atas ou de licenciamento de viaturas, neste caso, via companhias de táxis do município ou dos SMTUC, entre outros. Pelo DAG passam apenas as reclamações/requerimentos que carecem de assinatura de um superior, seja da Vereadora Dr.^a Regina Bento ou da Diretora do DAG, sendo que os restantes são tratados pela unidade orgânica da DAAOM.

Os processos provenientes da DAJ correspondem a processos judiciais com recurso aos tribunais em que a Câmara Municipal de Coimbra se encontra envolvida.

Já os processos de execução fiscal, provenientes do GCEF, destinam-se a promover as diligências necessárias à cobrança coerciva de dívidas por falta de pagamento de taxas por parte dos cidadãos do município.

Os processos provenientes do GC podem assumir a forma de contratos de empreitada ou de contratos provenientes de outros departamentos que se destinam a arquivo ou, ainda, de protocolos estabelecidos com determinadas empresas.

Por fim, os processos provenientes do DAG podem assumir a forma de questões de nível pessoal, como justificações de faltas ou até mesmo de alteração de férias. É e realçar que o DAG trata destas questões apenas no que diz respeito aos seus funcionários, pois, no caso dos restantes funcionários, estas questões são tratadas no DRH.

Devido à salvaguarda do anonimato dos referidos processos, é-me impossível fazer referência a processos em específico, sendo apenas permitido catalogar os vários tipos de processos, não mencionando entidades, pessoas, ou a informação que neles consta, de modo a proteger os dados, tanto dos cidadãos como da Câmara Municipal de Coimbra. Isto acontece devido ao novo Regulamento Geral de Proteção de Dados, que entrou em vigor a 25 de maio de 2018 e visa a criação de novas regras e procedimentos de modo a proteger o cidadão face ao tratamento de dados pessoais em larga escala.

A agregação dos processos em diferentes unidades orgânicas é realizada, porque existem vários tipos de processos que, feita a sua apreciação ao pormenor, resultaria numa

análise com um exagerado número de tópicos, que seriam apenas compostos por grupos de um ou dois processos. Assim, com a junção de vários tipos de processos sob a mesma unidade orgânica, é possível realizar uma recolha mais eficiente dos vários processos, com um maior grau de relevância para análise.

É importante referir a existência de processos que, apesar de corresponderem ao mesmo assunto, dão origem a mais do que um processo, pois correspondem a pedidos diferentes, como, por exemplo, o caso da tempestade Leslie, que, apesar de se tratar de um fenómeno único, a sua complexidade obrigou à criação de vários processos referentes aos diferentes pedidos que esta implica, tais como o pagamento de horas extra aos funcionários (definido na DRH) ou relatos de prejuízos sofridos por parte dos cidadãos (abordados pela DAAOM).

Estes processos não representam a totalidade dos processos que são tramitados na Câmara Municipal de Coimbra, representam, apenas, uma amostra dos que são tramitados pelo DAG.

Os casos aqui referidos foram analisados, com recurso a estatística descritiva, e são apresentados, neste relatório, em tabelas e gráficos, exibindo cálculos referentes a frequências absolutas (nº) e relativas (%).

3.6. Resultados

3.6.1. Análise e Interpretação dos Resultados

No que respeita à análise dos resultados, à data do fim do estágio, dia 28 de fevereiro de 2019, foram analisados 1789 processos. Estes foram divididos por um total de cinco meses, correspondentes ao período em que permaneci na instituição.

Os resultados do trabalho desenvolvido serão apresentados de seguida, primeiramente, por tabelas com frequências relativas e absolutas, em seguida, pela análise

dos resultados encontrados e, no fim de cada análise, pode observar-se um gráfico ilustrativo do que foi apresentado nas referidas tabelas.

Tabela 1 - Processos analisados por mês

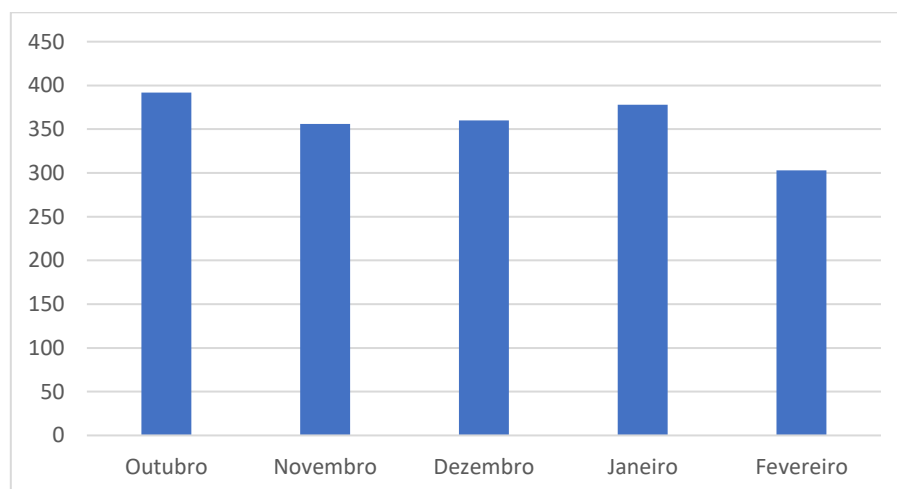
Meses	Nº Processos	% Processos
Outubro	392	21,9%
Novembro	356	19,9%
Dezembro	360	20,1%
Janeiro	378	21,1%
Fevereiro	303	16,9%
Total	1789	100,0%

A tabela 1 apresenta a frequência absoluta dos processos analisados, bem como a frequência relativa pela qual os processos se dividiram no espaço dos cinco meses.

De acordo com os valores apresentados, é possível verificar que o número de processos analisados é semelhante ao longo dos quatro primeiros meses, sendo outubro o mês com mais processos analisados (392 processos). A única diferença significativa é fevereiro (303 processos), por se tratar de um mês menor que os outros.

Esta informação também pode ser analisada recorrendo ao gráfico apresentado em baixo.

Gráfico 1 - Número de processos analisados por mês



Posteriormente, serão analisados os processos de cada um dos meses, agrupando-os pela unidade orgânica que os originou, sendo estas as unidades orgânicas já mencionadas anteriormente, a DRH, a DAAOM, a DAJ, o GCEF, o GC e o DAG.

Tabela 2 - Processos analisados no mês de outubro de 2018

Divisão	Nº Processos	% Processos
DRH	180	45,9%
DAAOM	81	20,7%
DAJ	79	20,2%
GCEF	19	4,8%
GC	25	6,4%
DAG	8	2,0%
Total	392	100,0%

Na tabela 2 estão representados os processos analisados em outubro de 2018, repartidos pelas unidades orgânicas e, tal como se pode observar, a DRH é a unidade orgânica que mais processos criou (180 processos), representando um total de 45,9% do total de processos, mais do dobro da segunda e terceira unidades orgânicas que criaram mais processos, a DAAOM e o DAJ (20,7% e 20,2% dos processos respetivamente).

Em relação às subdivisões, O GCEF criou 4,8% dos processos, representando um total de 19 processos e o GC criou 6,4% dos processos, totalizando 25 processos.

Por outro lado, o DAG é a unidade orgânica que criou menos processos, apenas 8, o que representa 2% do total de processos criados.

Gráfico 2 Número de processos analisados em outubro de 2018

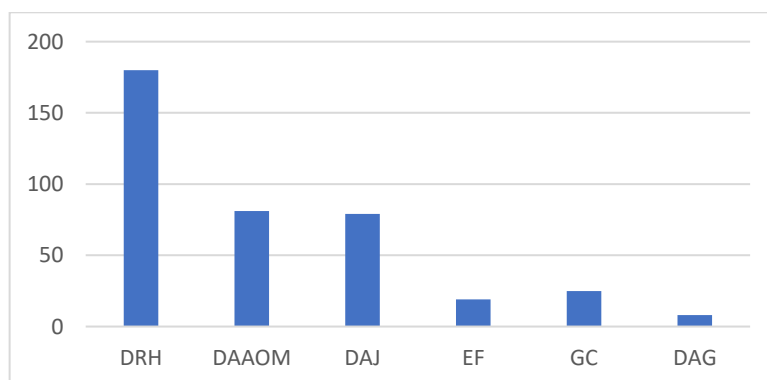


Tabela 3 - Processos analisados no mês de novembro de 2018

Divisão	Nº Processos	% Processos
DRH	157	44,1%
DAAOM	71	19,9%
DAJ	98	27,5%
GCEF	16	4,5%
GC	14	3,9%
DAG	0	0,0%
Total	356	100,0%

Na tabela 3, referente ao mês de novembro, a DRH continua a ser a unidade orgânica com mais processos criados (157 processos), mas, neste mês, a DAJ originou mais processos do que a DAAOM (27,5% da DAJ em comparação com os 19,9% da DAAOM), o que significa uma alteração em relação ao mês passado. O mesmo acontece com o GCEF, que também ultrapassou o número de processos criados pelo GC (16 e 14 processos criados, respectivamente).

Durante o mês de novembro, o DAG não criou nenhum processo, mantendo-se como a unidade orgânica que menos processos cria.

Gráfico 3 Número de processos analisados em novembro de 2018

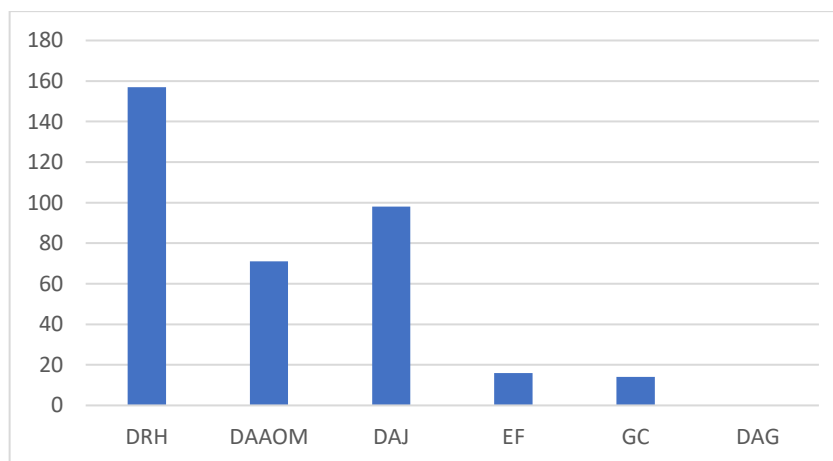


Tabela 4 - Processos analisados no mês de dezembro de 2018

Divisão	Nº Processos	% Processos
DRH	212	58,9%
DAAOM	44	12,2%
DAJ	68	18,9%
GCEF	12	3,3%
GC	21	5,8%
DAG	3	0,8%
Total	360	100,0%

Durante o mês de dezembro, tal como consta da tabela 4, a DRH, com 212 processos, representando 58,9% de todos os processos criados nesse mês, criou mais processos do que todas as outras unidades orgânicas combinadas. Este fenômeno acontece, pois, em dezembro, grande parte dos funcionários marcam ou alteram as suas férias para o ano seguinte, dando origem à criação de inúmeros processos.

A DAJ continuou a criar mais processos do que a DAAOM. Porém, ambas apresentaram uma percentagem de processos criados menor do que nos meses anteriores (18,9% e 12,2% respetivamente).

O GC, pela primeira vez, ultrapassou o número de processos criados pelo GCEF, tendo criado 21 processos enquanto o GCEF criou apenas 12 processos, ambos significativamente abaixo da percentagem de processos criados pelas unidades orgânicas da DRH, DAAOM e DAJ.

Por fim, durante o mês de dezembro, o DAG criou 3 processos, mais do que os criados no mês anterior, onde não criou nenhum, ficando ainda assim abaixo do número de processos criados nas outras unidades orgânicas, pois não atingiu nem 1% do total de processos criados.

É de salientar que, a 17 de dezembro, ocorreu a mudança do programa SGD para o MyDoc. Contudo, devido ao limite reduzido de dias em que o MyDoc foi aplicado durante o mês de dezembro e até porque dezembro é um mês com um período de festividades alargado, é difícil perceber se o MyDoc alterou, de alguma maneira, o número de processos criados pelas unidades orgânicas.

Gráfico 4 Número de processos analisados em dezembro de 2018

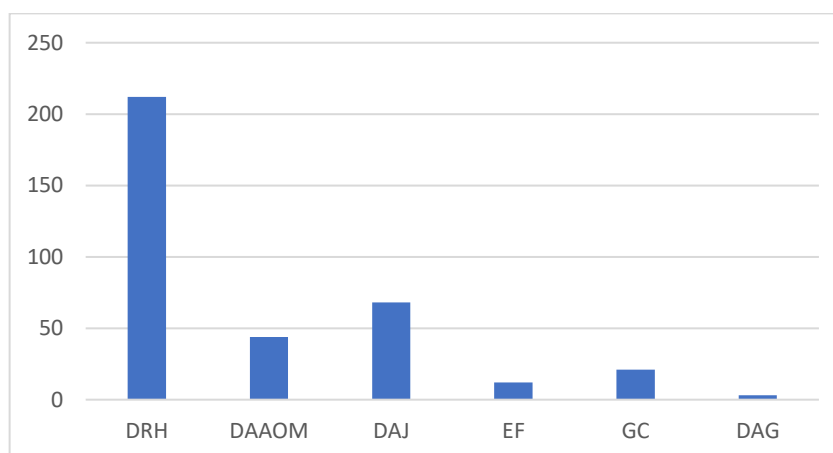


Tabela 5 - Processos analisados no mês de janeiro de 2019

Divisão	Nº Processos	% Processos
DRH	130	34,4%
DAAOM	63	16,7%
DAJ	102	27,0%
GCEF	50	13,2%
GC	27	7,1%
DAG	6	1,6%
Total	378	100,0%

A tabela 5 apresenta os dados referentes ao mês de janeiro, sendo este o primeiro mês em que todos os processos já foram analisados através do programa MyDoc.

Neste mês, a DRH criou apenas 34,4% do total de processos que passaram pelo DAG, totalizando 130 processos, o que representa uma diminuição significativa em comparação com os restantes meses.

A DAAOM continuou a criar uma percentagem de processos semelhante aos meses anteriores (16,7%), enquanto que, em janeiro, a DAJ criou o maior número de processos até

ao momento (102 processos), porém, os 27% de processos criados pela DAJ não representa a percentagem mais alta em comparação com os anteriores meses, pois, em novembro, criou 27,5% de todos os processos.

Entretanto, este foi o mês em que o GCEF criou o maior número de processos (50), representando também a maior percentagem de processos criados até ao momento por este departamento (13,2%). O mesmo acontece no GC, que criou 27 processos, representando um total de 7,1% dos processos criados.

O DAG mantém-se na média expectável, tendo criado 1,6% dos processos, totalizando 6.

Gráfico 5 - Número de processos analisados em janeiro de 2019

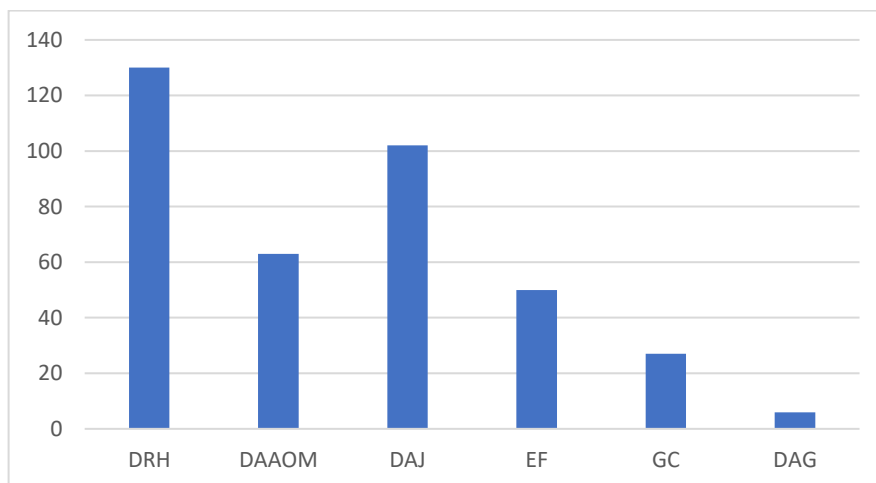


Tabela 6 - Processos analisados no mês de fevereiro de 2019

Divisão	Nº Processos	% Processos
DRH	115	38,0%
DAAOM	59	19,5%
DAJ	63	20,8%
GCEF	25	8,3%
GC	26	8,6%
DAG	15	5,0%
Total	303	100,0%

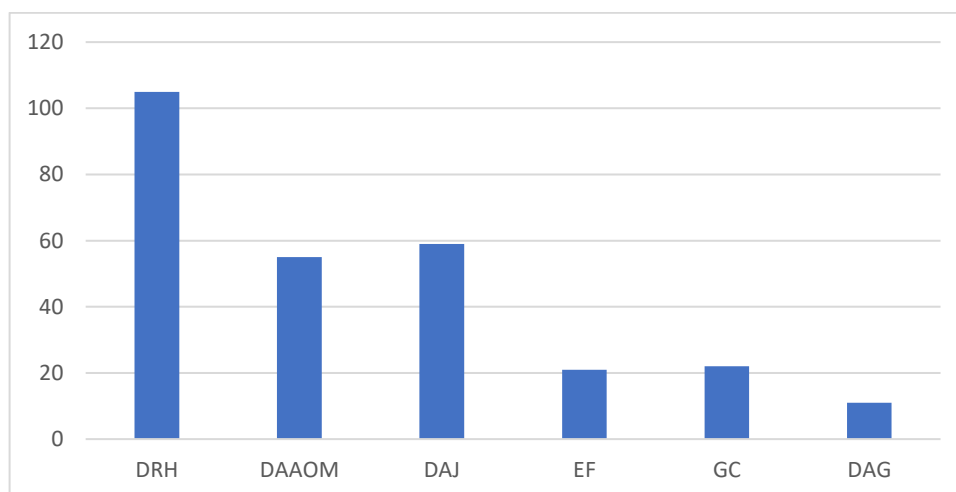
A tabela 6 representa o total de processos criados em fevereiro pelas unidades orgânicas. A DRH continuou a criar a maior percentagem de processos de todas as divisões (38%). Contudo, este foi o mês em que criou menos processos, apenas 115.

A DAAOM e a DAJ criaram um número semelhante de processos, 59 e 63 respetivamente, representando 19,5% e 20,8% de todos os processos criados em fevereiro.

Este também foi o mês em que o GCEF e o GC se aproximaram mais no número e na percentagem de processos criados, tendo o GCEF criado 25 processos (8,3%) e o GC 26 processos (8,6%).

Por fim, este foi o mês em que o DAG mais criou processos, tendo criado 15 processos, o que representa 5% do total de processos criados, uma percentagem significativamente maior do que nos outros meses.

Gráfico 6 - Número de processos analisados em fevereiro de 2019



3.7. Discussão dos Resultados

Fazendo uma análise ao número de processos provenientes das respetivas unidades orgânicas, verifica-se que a DRH é a divisão que mais cria processos para tramitação pelo DAG. Isto deve-se ao facto de a DRH se encarregar da criação dos processos de faltas, férias e justificação de faltas de todos os 116 funcionários do Departamento de Administração Geral e das suas subdivisões, pois estes carecem de assinatura da Vereadora Dr.^a Regina Bento ou da Diretora do DAG, a Dr.^a Rosa Maria Batanete, tendo assim que passar diretamente pelo DAG. Este tipo de processos representa a grande maioria dos processos criados na DRH.

Também é possível concluir que as divisões (DRH, DAAOM e DAJ) são as que mais processos criam. Já os gabinetes, neste caso o GCEF e o GC, criam menos processos do que as divisões, até porque são compostos por um número bastante reduzido de pessoas, em comparação com as outras unidades orgânicas. Por sua vez, o DAG é a unidade orgânica que menos processos cria, pois, o seu trabalho, no geral, passa por verificar, corrigir e tramitar os processos provenientes das suas subdivisões.

Estes dados, que constam das tabelas, demonstram que, ao longo dos cinco meses, se manteve uma relação mais ou menos constante entre as unidades orgânicas, tendo a DRH criado mais processos. A DAAOM e o DAJ, intercalando entre si, apareceram sempre, nas tabelas do número de processos criados, em segundo e terceiro lugar, assim como o GCEF e o GC, que também vão alternando entre a quarta e quinta posição. Por fim, o DAG surge sempre como a unidade orgânica que menos processos cria, mantendo sempre esta posição.

O maior número de processos criados pelas divisões também se explica pela importância do seu trabalho, pois a DRH lida com os assuntos internos da CMC, a DAAOM lida diretamente com os cidadãos e o DAJ está encarregado da componente judicial, três áreas nucleares ao funcionamento da entidade. O GCEF, que funciona como uma extensão do DAJ, trata apenas de um número restrito de processos, as execuções fiscais, que representam uma pequena parte do total de processos do DAJ. Por fim, o GC funciona apenas quando é necessária a criação ou arquivação de algum tipo de contrato nos processos da Câmara Municipal, o que por si só, também não representa um número volumoso, pois a maioria dos processos não dá aso à criação de contratos.

Este tipo de atuação da CMC, em que a maioria dos processos requer assinatura prévia por parte dos dirigentes ou vereadores, causa, por vezes, um aumento desnecessário da burocracia, problema que, aos poucos, a entidade tem tentado combater, através de medidas como a implementação de um novo programa para a desmaterialização dos processos em papel (o MyDoc). Contudo, esta ação não resolveu todos os problemas encontrados, pois a gestão de alguns processos ainda se encontra com uma celeridade aquém do esperado.

Como solução para este problema, sugere-se a implementação de algumas medidas para determinadas unidades orgânicas. Para a DRH, poderia ser criada uma plataforma exclusiva em que os funcionários colocassem as suas justificações de faltas, marcação de férias, etc., pois isto faria com que este tipo de processos fosse resolvido apenas nessa plataforma com a assinatura digital da Diretora do DAG, reportando se as aceita ou não, deixando de lado a criação de inúmeros processos apenas com esse propósito e permitindo que processos de diferentes tipos fossem tramitados mais rapidamente.

Em relação à DAAOM, o facto de alguns cidadãos estarem mal informados em relação ao que necessitam ou não quererem perder tempo dirigindo-se à Câmara Municipal pode criar uma excessiva burocracia. Este problema pode ser solucionado com a criação de um centro de contacto municipal telefónico de prestação de serviços públicos ou com uma plataforma de serviços *online* com chat em tempo real, o que permitiria um esclarecimento personalizado individualmente para cada cidadão, evitando a criação de processos desnecessários a fim de lidar com assuntos que podiam ser resolvidos de forma mais rápida diretamente no seio do departamento.

Outra medida relevante seria a centralização de mais serviços no portal do cidadão, tais como os licenciamentos a nível do exercício da atividade de transporte de aluguer de veículos de passageiros (táxis), a instalação de recintos improvisados, licenças especiais de ruído, mensagens publicitárias, manifestações, etc. Isto simplificaria o exercício da atividade da Câmara Municipal pois a maioria destas licenças são práticas standard, ou seja, são aceites desde que cumpram determinados requisitos estabelecidos previamente.

No domínio do DAJ, um problema encontrado é, por vezes, tal como na DAAOM, a falta de conhecimento por parte dos cidadãos ou empresas locais, o que leva a que criem processos sem terem pleno conhecimento da lei e, portanto, prejudicando o município. A

solução deste problema passaria pela disponibilização *online*, por parte da Câmara Municipal, de pareceres jurídicos de modo a informar os munícipes como devem ou não proceder em determinados assuntos. Outra solução seria a disponibilização e permanente atualização de perguntas frequentes (FAQ's), permitindo um melhor conhecimento e acesso dos cidadãos e das empresas aos serviços disponibilizados pelo Município de Coimbra.

O conjunto de medidas aqui apresentado permitirá uma agilização dos procedimentos municipais e possibilitará, também, que seja disponibilizada mais informação aos munícipes, para que estes facilitem igualmente o processo de agilização, contribuindo assim para uma resolução progressiva das situações mais problemáticas e para a melhoria contínua do procedimento municipal.

Capítulo 4 - Conclusão

4.1. Conclusões Gerais

O presente estudo tinha como finalidade analisar o ato de gestão dos processos no Departamento de Administração Geral. Nesse sentido, procedeu-se à análise de todos os processos que passaram pelo DAG nos cinco meses em que se realizou o estágio.

No âmbito do estágio realizado, este estudo permitiu a verificação detalhada dos processos provenientes das diferentes unidades orgânicas e de como estas se relacionam com o DAG, verificando assim o tipo de trabalho que realizam e alguns dos problemas encontrados na tramitação dos processos. Estes problemas ocorriam a nível da burocracia entre as unidades orgânicas e até mesmo ao nível da relação entre a CMC e os cidadãos, pois, por vezes, esta não disponibiliza toda a informação aos munícipes sobre determinados assuntos, não os deixando devidamente informados.

Ao longo do período de permanência no DAG da CMC, foi possível o contacto direto com a Administração Pública local, que, neste caso, permitiu aprofundar o conhecimento do procedimento administrativo entre as unidades orgânicas da CMC e o DAG.

No decorrer do estudo sobre o número de processos tramitados pelo DAG, procedeu-se a uma análise mais aprofundada das incongruências encontradas. Mais concretamente, da diferente carga de trabalho das várias unidades orgânicas, da elevada burocracia e da criação, por vezes desnecessária, de alguns processos.

Deste tipo de problemas, advêm situações com impacto na qualidade de vida dos cidadãos do município, pois, a falta de informação apresentada pela CMC e a excessiva burocracia, originam situações, como a criação desnecessária de processos pelos munícipes ou até mesmo reclamações pela demora dos processos, o que prejudica tanto os cidadãos como a CMC.

Analisadas as diferentes situações, foi possível pensar em estratégias de melhoria a implementar para que possam ser colmatadas lacunas processuais existentes, evitando a sua

sucessão no futuro. Tal como foi referido anteriormente, essas estratégias passam pela divulgação *online* de informações relevantes para os municípios, tais como pareceres jurídicos, a criação de um centro de atendimento ao cliente, a implementação de um serviço de chat *online* em tempo real ou a instituição de uma plataforma exclusiva para os funcionários da CMC reportarem as suas faltas e justificações, entre outras.

Deste modo, as soluções, pensadas e apresentadas à CMC, poderão contribuir para uma melhoria da qualidade dos serviços e, simultaneamente, possibilitar uma redução do número de processos criados desnecessariamente.

4.2. Implicações para a Administração e Gestão Pública

As instituições de administração pública local devem constituir um meio de alcance da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos locais. Neste sentido, é importante que se consigam alcançar elevados níveis de qualidade também nos seus serviços.

O procedimento administrativo de uma Câmara Municipal deve caracterizar-se pela facilidade em termos de acessibilidade proporcionada aos municípios. No entanto, o mau aproveitamento desta atividade pode causar problemas ao nível da qualidade de vida dos cidadãos, na medida em que a existência de processos ineficazes pode causar contratemplos para o dia-a-dia do cidadão municipal, tais como constrangimentos de tempo, financeiros ou judiciais.

A deteção e análise das incongruências que resultam do procedimento administrativo já existente na Câmara Municipal de Coimbra, permitem que a gestão, no futuro, possa atuar de forma preventiva e corretiva, de modo a que se possam evitar anomalias como as que por vezes sucedem.

Nesse sentido, através desta ótica de controlo do procedimento administrativo, torna-se possível atingir níveis de qualidade elevados para as entidades municipais, com a diminuição dos erros cometidos e adiantamento dos processos, evitando assim penalizações tanto para os municípios como para a própria Câmara Municipal.

Por este motivo, recomenda-se a monitorização permanente da gestão processual de todas as unidades orgânicas, de modo a garantir formas de correção atempadas e evitando situações penalizantes para a vida municipal.

4.3. Limitações e Recomendações para Futuros Trabalhos

O presente relatório pretendeu analisar o procedimento administrativo do DAG, no âmbito da análise dos processos recebidos de outras unidades orgânicas. Esta análise tinha como objetivo perceber quais as entidades que mais processos enviavam e qual o volume de trabalho delas proveniente, tal como alguns problemas resultantes do número excessivo de processos. Nesse sentido, em função dos resultados obtidos, seria possível atuar de forma preventiva nas principais desconformidades e colmatar as principais lacunas, melhorando assim a qualidade dos procedimentos e, conseqüentemente, dos serviços prestados aos munícipes.

Não obstante os resultados encontrados, neste estudo, existem um conjunto de limitações que importa enumerar.

Em primeiro lugar, a duração do estágio não permitiu, que, entre o total de processos que se criam no seio da CMC, o número de processos tratados fosse maior. Desta forma, não foi possível proceder à análise de uma amostra maior que originasse conclusões passíveis de serem generalizadas, até mesmo para verificação de alguma mudança em relação à implementação do novo programa MyDoc.

Por outro lado, a proibição de se revelarem processos específicos também resultou numa análise um pouco menos detalhada do que o previsto, não permitindo a obtenção de uma estimativa dos problemas específicos caso a caso, tendo assim que se realizar uma análise mais genérica dos processos analisados.

Nesse sentido, seria desejável, na elaboração de futuros trabalhos, a utilização de uma amostra maior de processos analisados, bem como a possibilidade de se especificar, com maior pormenor, cada tipo de processo.

Bibliografia

AEP. (2018). Mapa: Concelho de Coimbra. AEP: Porto. Disponível em: <http://www.aeportugal.pt/Inicio.asp?Pagina=/Areas/InfoEconomica/ParquesEmpresariais/Coimbra&Menu=MenuInfoEconomica&Concelho=coimbra> [acedido em 22 de janeiro de 2019].

Alexandrino, J. M. (2018). *Uma Década de Reformas do Poder Local?*, Lisboa: AAFDL Editores.

Almeida, M., Dias, R. & Pereira, P.T. (2016). *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, Coimbra: Editora Almedina.

Baleiro R., Barão A.P. & Pereira R. (2017). Criação de um instrumento promotor da melhoria do atendimento ao público na administração pública: O guia do colaborador. *Dos Algarves: A Multidisciplinary eJournal*, 31, 52-69.

Barreiros, B. (2016). Trinta Anos de Literatura Científica Sobre Autarquias Locais em Portugal. *Dereito*, 25 (nº extraordinário), 271-286.

Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*, Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.

Bonito, J. (2019). A Prossecução do Interesse Público pela Administração Pública: Algumas Notas em Contexto Português. In Bachur, J. (Ed.), *Direito Público*, Vol. 15, 9-36.

Branco, F. (1991). Município e Políticas Sociais em Portugal. *Intervenção Social*, nº5-6, 21-36.

Canotilho, J.J. & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa anotada* (3rd ed.), Coimbra: Coimbra Editora.

Carvalho, M. (2011). *Gestão Pública: Um novo Paradigma Para a Governação da Administração Local em Portugal*. Paper apresentado em novembro no 8º Congresso Nacional da Administração Pública, Carcavelos.

Herculano, A. & Mattoso, J. (1981). *Prefácio e notas críticas, História de Portugal Desde o Começo da Monarquia até ao Fim do Reinado de Afonso III*, Lisboa: Livraria Bertrand.

- Marcos, R. F. (2016). *História da Administração Pública*, Coimbra: Editora Almedina.
- Moreno, H. (1986). *Os Municípios Portugueses Nos Séculos XIII a XVI*, Lisboa: Editorial Presença.
- Neves, M. (2004). *Governo e Administração Local*, Coimbra: Coimbra Editora.
- Nolasco, M. I. (2004). A Evolução da Qualidade na Administração Pública Portuguesa. *Cadernos BAD*, nº2, 34-47.
- Oliveira, F. P. (2016). É Necessário Repensar a Autonomia Local?. *Dereito*, 25 (nº extraordinário), 253-270.
- Oliveira, F.P., Campos, D. D. & Machado, C. (2018). *Uma Administração Pública Moderna e Mais Próxima do Cidadão?*, Coimbra: Editora Almedina.
- Pereira, N. (2016). Organização Municipal e Autonomia em Portugal. *Dereito*, 25 (nº extraordinário), 197-214.
- PORDATA (2018). Base de Dados Portugal Contemporâneo. Disponível em: <https://www.pordata.pt/> [acedido em 23 de março de 2019].
- Rocha, J. (2016). Autonomia e Sustentabilidade Financeira das Autarquias Locais. *Dereito*, 25 (nº extraordinário), 153-166.
- Sousa, N. (2017). A Autonomia do Poder Local – 40 Anos de Democracia Local. Porto: *Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política*, nº9, 61-77.
- Zbyszewski, J. P. (2005). *Regime de Atribuições e Competências das Autarquias Locais*, Lisboa: Lex – Edições Jurídicas.

Diplomas Legais

Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada em 13 de julho de 1991

Constituição da República Portuguesa, de 10 de abril de 1976.

Edital nº 66/2014, de 16 de julho de 2014 - Regulamento Interno da Estrutura Orgânica dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Coimbra

Edital nº115/2017, de 27 de novembro de 2017 – Distribuição de funções e delegação e subdelegação de competências nos Vereadores da Câmara Municipal de Coimbra

Lei n.º 8/93, de 5 de março - Regime jurídico de criação de freguesias

Lei n.º 35/2014, de 20 de junho - Lei geral do trabalho em funções públicas

Lei n.º 56/91, de 13 de agosto - Lei quadro das regiões administrativas

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Aprova o regime jurídico das autarquias locais, estatuto das entidades intermunicipais, regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e regime jurídico do associativismo autárquico

Lei n.º 142/85, de 18 de novembro - Lei quadro da criação de municípios

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro - Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias

Regulamento Geral de Proteção de Dados, de 25 de maio de 2018

Anexo 1

