



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Inês Pinto do Amaral

**MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – SIMPLIFICAÇÃO
ADMINISTRATIVA E LICENCIAMENTO ZERO
A CÂMARA MUNICIPAL DE VISEU**

**Dissertação no âmbito do Mestrado de Administração Público-Privada
orientada pelo Professor Doutor João José Nogueira Almeida e apresentada à
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.**

Outubro de 2020



Inês Pinto do Amaral

**Modernização Administrativa – Simplificação Administrativa e Licenciamento Zero:
A Câmara Municipal de Viseu**

Administrative Modernization - Administrative Simplification and Zero Licensing: The
Municipality of Viseu

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

Orientador: Professor Doutor João José Nogueira Almeida

Coimbra, 2020

Resumo

Na primeira parte do relatório, comentei a experiência que tive no estágio curricular que decorreu na Câmara Municipal de Viseu bem como as tarefas que desempenhei.

Numa segunda fase, falo sobre a modernização administrativa e, conseqüentemente, da simplificação administrativa. A modernização administrativa é orientada por diversos propósitos como a eficiência, simplificação e transparência para que se ofereçam serviços de excelência aos cidadãos.

É possível verificar neste relatório algumas alterações que surgiram na Administração Pública, nomeadamente como é que a Administração Pública se moldou às novas Tecnologias de Informação e Comunicação, como alcançou um desempenho de qualidade e como constituiu um Governo Eletrónico.

Uma das principais medidas de modernização são os programas “Simplex” e o “Simplex Autárquico”. Um dos propósitos destes programas é a simplificação da vida dos cidadãos e empresas que interagem com a Administração Pública.

Por outro lado, também fiz um enquadramento da Diretiva de Serviços e do Regime Jurídico de Acesso e Exercício das Atividades Económicas, em especial as atividades de restauração, comércio e de serviços (Licenciamento Zero - LZ). O objetivo do regime passa por descomplicar e facilitar (simplificação), por tornar mais rápido (agilizar) e por reduzir encargos administrativos que são próprios aos Licenciamentos das atividades já mencionadas. Por último, analisei dois conceitos, Mera Comunicação Prévia (MCP) e Comunicação Prévia com Prazo (CPP).

Palavras-Chave: Modernização Administrativa; Administração Pública; Qualidade; Simplificação Administrativa; Licenciamento Zero.

Abstract

In the first part of the report, I commented on the experience I had in the curricular internship that took place at the Municipality of Viseu as well as the tasks I performed. In a second phase, I am talking about administrative modernisation and, consequently, administrative simplification. Administrative modernization is guided by various purposes such as efficiency, simplification and transparency in order to offer excellent services to citizens.

It is possible to see in this report some changes that have arisen in the Public Administration, namely how the Public Administration has shaped the new Information and Communication Technologies, how it has achieved quality performance and how it constituted an Electronic Government.

One of the main modernization measures are the "Simplex" and "Simplex Autarchic" programs. One of the purposes of these programs is to simplify the lives of citizens and companies that interact with the Public Administration.

On the other hand, I also made a framework of the Services Directive and the Legal Regime for Access and Exercise of Economic Activities, in particular the activities of catering, trade and services (Zero Licensing - LZ). The objective of the scheme is to uncomplicated and facilitate (simplification), to make faster (streamline) and to reduce administrative burdens that are proper to the licensing of the activities already mentioned. Finally, I analyzed two concepts, Mere Prior Communication (MCP) and Previous Communication with Deadline (CPP).

Key words: Administrative Modernization; Public Administration; Quality; Administrative Simplification; Zero Licensing.

Agradecimentos

Este relatório é o resultado de anos de dedicação, alegrias e tristezas. Concluir este relatório foi muito importante na minha caminhada pessoal e foram várias as pessoas que colaboraram para que eu o terminasse. É a elas que me sinto agradecida.

O meu agradecimento e reconhecimento a todos os que me ofereceram auxílio e me deram coragem e ânimo. Grande parte da minha gratidão é para todos os que estiveram presentes nestes últimos cinco anos e, em especial, à minha família. Aos meus pais por me terem proporcionado o meu percurso académico, pela paciência e pelos conselhos que me deram. Ao tio Raúl, que sempre acreditou em mim e me motivou a seguir os meus sonhos e à tia Maria. Não estão mais com a minha pessoa mas sei que estão orgulhosos.

Ao Professor Doutor João Almeida Nogueira, o meu orientador, por todo o apoio académico que me deu, pela sua participação e flexibilidade.

À Câmara Municipal de Viseu. Este relatório foi desenvolvido graças à Divisão de Secretaria Geral. Graças aos colaboradores e amigos que pude lá encontrar. Ao mau humor da Goreti e bom humor da Mónica, às risadas com a São e o Lourenço, à Dr.^a Filomena pelas suas conversas matinais, à Alina e Sandra por me motivarem e ajudarem sempre, à Dona Isabel e Dona Helena que sempre me animaram. A todos os outros que fizeram parte do meu estágio e que tive o prazer de conhecer. Obrigada por todos os momentos que me proporcionaram e, por fim, ao meu orientador de estágio, o Dr. Néilson, que me acolheu e se comprometeu a ajudar-me durante os cinco meses de estágio.

Aos que partilharam os bons e maus momentos comigo na minha vida académica. Às minhas amigas de mestrado, em especial, à Carla, à Marisa e à Daniela e de Licenciatura, à Juliana, à Cindi, à Kelly, à minha madrinha de praxe, entre outras pessoas importantes. Às minhas amigas de Viseu. A todos os que conheci durante a minha vida académica e que contribuíram para o meu crescimento. Obrigada pela amizade, pelas risadas, jantares e todo o apoio moral que me deram.

Por fim, pelo apoio incondicional, um agradecimento especial à família do Luís que sempre acreditou em mim. Ao Luís por todo o amor, por nunca me deixar pensar que não conseguia, por ser a pessoa mais importante na minha vida académica e pessoal. Agradeço a força que sempre me transmitiste, a paciência que sempre tiveste, o carinho e por me teres ajudado sempre a alcançar os meus sonhos apesar de todas as dificuldades.

Quero agradecer por tudo o que recebi, diretamente ou não, de todos os colegas e professores que conheci ao longo do meu percurso. Sem algumas destas pessoas não teria sido tão bom. A todos a minha gratidão.

Muito obrigada.

Lista de siglas e abreviaturas

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

BE – Balcão do Empreendedor

BU – Balcão Único Eletrónico

CAE – Código de Classificação das Atividades Económicas

CMV – Câmara Municipal de Viseu

CTT – Correios de Portugal

DAOS – Departamento de Ambiente, Obras e Sustentabilidade

DDEOTG – Departamento de Desenvolvimento Económico e Ordenamento do Território

DDS – Departamento de Desenvolvimento Social

DGAE – Direção Geral de Atividades Económicas

Divisão SIG – Sistema de Informação Geográfica do Município de Viseu

DSG – Divisão de Secretaria Geral

DSP - Departamento de Serviços Partilhados

EDOC – Sistema Interno de Gestão Documental “EDOCLINK”

EM – Equipas Multidisciplinares

ENT-CMV – Entradas da Câmara Municipal de Viseu

Habisolvis-EM – Empresa do Município de Habitação Social

LZ – Licenciamento Zero

MA – Modernização Administrativa

MCP – Mera Comunicação Prévia

PIB – Produto Interno Bruto

PME – Pequenas e Médias Empresas

PPAP – Plataforma de Pagamentos da Administração Pública

REAI – Regime de Exercício da Atividade Industrial

RJACSR – Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividade de Comércio, Serviços e Restauração

RJUE – Regime Jurídico de Urbanização e Edificação

SAI-CMV – Saídas da Câmara Municipal de Viseu

SIEG – Serviços de Interesse Económico Geral

SIR – Sistema de Indústria Responsável

SMAS - Serviços Municipalizados ou Águas de Viseu

SQSP – Sistema de Qualidade de Serviços em Serviços Públicos

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

UE – União Europeia

UO – Unidade Orgânica

Viseu Novo-SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana do município

Listagem de Imagens, Quadros, Gráficos e Organograma

Gráfico 1: Canal online 2019 – Balcão do Empreendedor.

Gráfico 2: Canal presencial 2019 – Balcão do Empreendedor.

Imagem 1: Pedidos realizados – Portal dos Serviços.

Imagem 2: Freguesias Prontas a Receber o Espaço Cidadão.

Imagem 3: Informação sobre instalação de loja de comércio a retalho.

Imagem 4: Cronograma de Atividades – Mês de outubro.

Imagem 5: Cronograma de Atividades – Mês de novembro.

Imagem 6: Cronograma de Atividades – Mês de dezembro.

Imagem 7: Cronograma de Atividades – Mês de janeiro.

Imagem 8: Cronograma de Atividades – Mês de fevereiro.

Organograma 1: Câmara Municipal de Viseu.

Quadro 1: Unidades Orgânicas Nucleares – Câmara Municipal de Viseu.

Quadro 2: Serviços do Balcão do Empreendedor.

Índice

Introdução	13
Capítulo I: Câmara Municipal de Viseu	15
1.1. Estrutura da Câmara Municipal de Viseu	15
1.2. Estágio Curricular	20
1.2.1. Descrição das Atividades Desenvolvidas	21
1.3. Sugestões de Melhoria	35
Capítulo II: Modernização Administrativa - Simplificação de Procedimentos	
Administrativos e Licenciamento Zero.....	37
2.1. Contexto Europeu.....	37
2.1.1. Os Municípios e a medida 5.36 do Memorando da Troika	40
2.2. Contexto Nacional.....	41
2.3. Contexto Municipal.....	43
2.4. O Estado e a Administração Pública.....	44
2.5. Modernização e Simplificação Administrativa.....	45
2.6. A Qualidade da Administração Pública	47
2.7. As Tecnologias de Informação e Comunicação e o Governo Eletrónico	49
2.8. Simplificar e Desmaterializar – O e-Government.....	50
2.9. Imposições e Exigências dos Cidadãos.....	53
2.10. Balcão Único Eletrónico	54
2.11. O Programa Simplex e o Simplex Autárquico	55
3. O Estado Moderno e a Mera Comunicação Prévia.....	57
4. Licenciamento Zero	58
4.1. Balcão do Empreendedor e Agência de Modernização Administrativa	62
4.2. Procedimentos de Controlo Prévio.....	63

4.2.1. Mera Comunicação Prévia	63
4.2.2. Comunicação Prévia com Prazo	65
Conclusões	67
Referências.....	69
Anexos	75

Introdução

Nos últimos anos a Administração Pública sofreu várias mudanças, sobretudo no que toca a deixar de usar modelos de gestão caracterizados por procedimentos administrativos com carga burocrática excessiva. Estes modelos deixam de ser utilizados e a Administração Pública passa a ser marcada pelos serviços públicos que se centram nos cidadãos/clientes.

Além do foco ser agora direcionado para os cidadãos, também se manifestam novas maneiras de disponibilizar serviços públicos, adere-se a novas tecnologias e ampliam-se recursos e usa-se métodos baseados nos resultados que se pretendem atingir.

No que toca à Modernização Administrativa, a qualidade é uma questão frequente do Governo e dos cidadãos no geral. A qualidade é um alicerce importante na tentativa de modernizar. A qualidade deve estar lado a lado com a eficiência, equidade e eficácia associadas à satisfação das exigências dos cidadãos e às novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

A falta de qualidade é inquietante para a Administração Pública, pelo que existindo boa qualidade os cidadãos criam uma relação saudável com a Administração. O modo de atuar da Administração Pública é essencial na relação cidadão-Governo. A forma como os órgãos do Governo agem, local ou centralmente, pode ou não passar uma imagem de confiança a quem os procura.

É fundamental criar e ter uma relação de proximidade entre cidadãos e Administração Pública para que ambos se envolvam e atinjam objetivos que os dois pretendem alcançar. Para que tal aconteça é necessário eliminar o excesso de burocracia (documentos pedidos nos procedimentos administrativos) e substituí-la pela simplificação administrativa. é neste sentido que surge o Programa Simplex. Este programa de simplificação administrativa visa a harmonização e o estabelecimento de uma boa relação entre cidadãos/empresas e Administração Pública.

Além dos temas já mencionados, o tema do relatório também se prende com o Regime Jurídico de Licenciamento Zero. Este regime é proveitoso para o cidadão e as empresas, é uma ferramenta de simplificação de processos administrativos.

Foi no desenvolvimento do Programa Simplex que o Governo estabeleceu a iniciativa do Licenciamento Zero, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.¹ Esta iniciativa direciona-se para os cidadãos e empresas que pretendem desenvolver uma determinada atividade económica, é neste Decreto que estão todas as normas que têm como objetivo a salvaguarda dos interesses comuns aos cidadãos e empresas.

¹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro.

Capítulo I: Câmara Municipal de Viseu

Segundo o site Município de Viseu (2020), a Câmara Municipal é um órgão colegial e organiza-se de forma a ter um presidente e oito vereadores, sendo um destes intitulado de vice-presidente.² O executivo compõe-se com o atual Presidente do Município, António Almeida Henriques, a Vice-Presidente, Conceição Azevedo, quatro vereadores executivos, João Paulo Gouveia, Jorge Sobrado, Cristina Brasete e Ermelinda Afonso, e três vereadores não executivos.³ A equipa já se encontra na Câmara Municipal de Viseu desde 22 de outubro de 2013.

Sendo Viseu uma cidade de referência na Região Centro de Portugal, esta representa vinte e quatro freguesias, incluindo uniões de freguesias.⁴ Viseu tem uma área de cerca de 510 Km², é capital de distrito e concelho e foi diversas vezes reconhecida pela DECO como uma das cidades com melhor qualidade para se viver.⁵

O edifício da Câmara Municipal situa-se numa das praças mais conhecidas, a Praça da República de Viseu, bem no centro da cidade. Nem todos os serviços municipais funcionam dentro do edifício da câmara, alguns deles como o arquivo municipal, o NIC (Núcleo de Imagem e Comunicação), entre outros, funcionam fora da mesma.

1.1. Estrutura da Câmara Municipal de Viseu

O regulamento sobre a estrutura da Câmara Municipal permite compreender quais os departamentos que a compõem. Segundo o regulamento publicado em Diário da República, 2ª série – n.º 171 – 5 de setembro de 2018, a Câmara Municipal é organizada tendo em conta o regime jurídico sobre a constituição dos serviços nas autarquias locais. O regime é

² Município de Viseu. Acedido a 23 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.cm-viseu.pt/index.php/institucional/features/introducao>.

³ Município de Viseu. Acedido a 23 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.cm-viseu.pt/index.php/institucional/features/vereadores>.

⁴ Município de Viseu. Acedido a 23 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.cm-viseu.pt/index.php/institucional/freguesias/freg-viseu>.

⁵ Departamento de Engenharia Civil (DEC). Disponível em: <https://dep.estgv.ipv.pt/departamentos/dcivil/viseu/>.

especificado pelo Decreto-Lei 305/2009, de 23 de outubro e pela lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, nas suas redações atuais.⁶

No “Regulamento da Organização dos Serviços Municipais da CMV” estão também os princípios por onde se regem os serviços municipais. São eles o princípio de eficácia, de planeamento, coordenação e cooperação, controlo e responsabilização, qualidade, inovação e modernização, e gestão por objetivos.⁷

A Câmara Municipal possui de um modelo de estrutura orgânica com a particularidade de ser uma estrutura mista, onde a estrutura hierarquizada e estrutura matricial existe em simultâneo. De acordo com a Alínea a) e b), Artigo 11º, Título I, do Despacho n.º 8565/2018, “a) Estrutura matricial constituída por seis Equipas Multidisciplinares (EM), uma UO Intermédia de 3.º grau, dois Gabinetes e dois Serviços Municipais. b) Estrutura hierarquizada, constituída por quatro unidades orgânicas nucleares-departamentos municipais, vinte unidades flexíveis-divisões municipais, trinta e seis unidades orgânicas (UO) com cargos de direção intermédia de 3.º grau.”⁸

Considerando o Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, na sua redação atual, a organização da administração autárquica compreende unidades e subunidades orgânicas em cada serviço municipal. Estas unidades e subunidades são dirigidas por dirigentes e coordenadores.⁹

A Câmara Municipal conta com diferentes departamentos, liderados por um diretor de departamento. Segundo o artigo 13º, Título III, do Despacho n.º 8565/2018, já acima mencionado, existem as seguintes unidades orgânicas nucleares:

“a) Departamento de Serviços partilhados (DSP)

b) Departamento de Desenvolvimento Social (DDS)

⁶ Despacho n.º 8565/2018 de 5 de setembro. *Diário da República n.º 171/2018 – Série II*. Município de Viseu. Artigo 1º.

⁷ *Ibidem*. Artigos 2º a artigo 9º.

⁸ *Ibidem*. Artigo 11º.

⁹ Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de outubro. *Diário da República n.º 206/2009 – Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Artigo 4º.

c) Departamento de Desenvolvimento Económico e Ordenamento do Território (DDEOT)

d) Departamento de Ambiente, Obras e Sustentabilidade (DAOS)”.¹⁰

Além dos departamentos já referenciados, existem ainda serviços municipais com organização própria autónoma, a Polícia Municipal, os Bombeiros Municipais, o Serviço Municipal de Proteção civil, duas sociedades (Viseu Novo-SRU e Habisolvis-EM) e, por fim, os Serviços Municipalizados (SMAS).

No que diz respeito à estrutura matricial, esta é descrita no Artigo 13º, onde são enumerados os serviços a cargo do Presidente da Câmara Municipal. Já a estrutura hierarquizada entende todos os departamentos e as respetivas divisões, bem como as suas unidades orgânicas (Artigo 15º e seguintes).

Todas as unidades orgânicas têm definidas competências comuns e específicas. As competências comuns são listadas no n.º 1, do artigo 16º. Todos os serviços do município estão vinculados com os restantes e com todas as entidades que possam estar conectadas ao município, devem auxiliar o executivo no que respeita as estratégias e políticas, devem também proporcionar uma boa gestão de procedimentos, certificarem-se de que todos os atos que são efetuados possuem legitimidade e conformidade, para depois serem sujeitos a decisão dos superiores. Os serviços municipais asseguram as diligências necessárias ao cumprimento das obrigações dos órgãos do município.

Conforme o Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, relativo ao “Regime da Organização dos Serviços das Autarquias Locais”, artigo 5º, Secção II, Capítulo II, as câmaras municipais e juntas de freguesia reorganizam os seus serviços e transferem competências. Além disto, as câmaras municipais criam unidades orgânicas e estabelecem equipas multidisciplinares e de projeto.¹¹

Cada departamento carece de competências específicas e todos têm funções administrativas, operacionais e técnicas, tendo em conta a prossecução dos direitos e funções

¹⁰ Despacho n.º 8565/2018 de 5 de setembro. *Diário da República n.º 171/2018 – Série II*. Município de Viseu. Artigo 13º.

¹¹ Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de outubro. *Diário da República n.º 206/2009 – Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Artigo 5º e artigo 7º.

do município. Cada departamento foca-se num âmbito específico e cada divisão tem estipuladas competências que só a elas dizem respeito.¹²

Ao Departamento de Serviços Partilhados (DSP) diz respeito “todas as áreas de que a Câmara Municipal necessita de forma horizontal e abrangente”.¹³ Este departamento divide-se em oito divisões: Divisão de Recursos Humanos, Divisão de Secretaria Geral (DSG), Divisão de Comunicação, Informação, Protocolo e Relações Externas, Divisão Informática, Divisão Financeira e Logística, Divisão de Notariado e Registo Patrimonial, Divisão Jurídica e Divisão SIG, Cadastro e Solos.¹⁴ As competências de cada divisão estão detalhadas no Artigo 17º.

O Departamento de Desenvolvimento Social (DDS) compreende as áreas referentes ao desenvolvimento humano, políticas sociais, ação social, cultura e turismo, educação, juventude, desporto e políticas setoriais. Consoante o Artigo 18º do Despacho 8565/2018, neste departamento integra três divisões e uma Unidade Orgânica (Unidade Orgânica de Educação, Divisão de Ação Social, Divisão de Cultura e Turismo e Divisão de Desporto e Juventude).¹⁵

O Departamento de Desenvolvimento Económico e Ordenamento do Território (DDEOT) compreende todas as áreas do ordenamento e planeamento do território do município, bem como o desenvolvimento económico. A missão deste departamento passa por promover uma ocupação do território planeada e organizada, recuperando e qualificando os espaços e edifícios urbanos, empenhando-se em diminuir desigualdades territoriais. Este possui quatro divisões: Divisão de Apoio ao Investimento, Divisão de Fiscalização Urbanística, Divisão de Gestão Urbana e, por fim, Divisão de Planeamento.¹⁶

É o Departamento de Ambiente, Obras e Sustentabilidade (DAOS) que tem a responsabilidade perante o campo do ambiente e da sustentabilidade. É a este departamento que são incumbidos assuntos como eficiência energética, trânsito e transportes, energias renováveis, espaços verdes, proteção da natureza e do meio ambiente e higiene e gestão

¹² Despacho n.º 8565/2018 de 5 de setembro. *Diário da República n.º 171/2018 – Série II*. Município de Viseu. Artigo 17º.

¹³ *Ibidem*. Artigo 17º, n.º1.

¹⁴ *Ibidem*. Artigo 23º.

¹⁵ *Ibidem*. Artigo 18º, n.º1.

¹⁶ *Ibidem*. Artigo 19º, n.º1.

urbana. Este departamento conta com a Divisão de Energia e Mobilidade, Divisão de Estudos e Projetos, Divisão de Secretariado Técnico Administrativo, Divisão de Ambiente, Higiene Urbana e Espaços verdes e Divisão de Obras e Equipamentos.¹⁷

Posto isto, é possível verificar que cada departamento depende das suas respetivas divisões para cumprir a sua missão. Segundo o Despacho n.º 8565/2018, além dos departamentos se desdobrarem em diversas divisões, estas também se dividem em Unidades Orgânicas (UO).¹⁸

O Departamento de Serviços Partilhados (DSP) dispõe de onze UO. Na Divisão de Secretaria Geral (DSG) existe a UO de Atendimento, de Secretaria Geral e Expediente, de Feiras e Mercados e de Arquivo (4). Na Divisão Financeira e Logística está a UO de Contratação Pública, de Aprovisionamento e Armazém e de Contabilidade e Tesouraria (3). A Divisão Jurídica compreende a UO de Fiscalização Municipal e de Execuções Fiscais e Contraordenações (2). A Divisão de Notariado e Registo Patrimonial também se compõe pela UO de Registos, Património, Protocolos e Escrituras e pela UO de Apoio aos Órgãos Municipais (2).¹⁹

O Departamento de Desenvolvimento Social (DDS) integra seis Unidades Orgânicas. Na Divisão de Desporto e Juventude há a UO de Infraestruturas Desportivas (1). Na Divisão Cultura e Turismo estão incluídas as Unidades Orgânicas de Turismo, Museus, Programas e Equipamentos e, por fim, Bibliotecas (4). E, ainda, uma UO de Ação Social.²⁰

O Departamento de Desenvolvimento Económico e Ordenamento do Território (DDEOT) é composto por cinco Unidades Orgânicas. A Divisão de Fiscalização Urbanística abrange a UO de Loteamentos e de Fiscalização (2). A Divisão de Gestão Urbana integra a UO de Queixas. A Divisão de Apoio ao Investimento acolhe a UO de Apoio ao Investimento e de Licenciamentos (2).²¹

¹⁷ Ibidem. Artigo 20º, n.º1.

¹⁸ Ibidem. Artigo 11º. Ver Quadro 1: Unidades Orgânicas Nucleares – Câmara Municipal de Viseu em Anexos.

¹⁹ Ibidem. Artigo 23º.

²⁰ Ibidem. Artigo 24º.

²¹ Ibidem. Artigo 25º.

No Departamento de Ambiente, Obras e Sustentabilidade (DAOS) todas as divisões têm Unidades Orgânicas, que dá um total de doze. A Divisão de Ambiente, Higiene Urbana e Espaços Urbanos comporta a UO de Espaços Urbanos, de Ambiente e Salubridade e do Gabinete Técnico Florestal (3). Na Divisão de Estudos e Projetos estão as Unidades Orgânicas de Freguesias e de Elaboração, Acompanhamento e de Projetos (2). A Divisão de Energia e Mobilidade tem a UO de Oficinas e Frota Municipal, a COM Viseu e a UO de Eficiência Energética (3). A Divisão de Obras e Equipamentos inclui a UO de Vias e Infraestruturas Municipais e a Fiscalização de Obras e Contratos e a UO de Equipamentos e Edifícios (2). A Divisão de Secretariado Técnico Administrativo tem a UO de Toponímia, Topografia e Expropriações e Empreitadas e a UO de Secretaria e Apoio à Contratação (2).

22

Para cada uma das divisões supramencionadas existe um chefe de divisão. Assim como todos os departamentos, todos os chefes também têm competências comuns. Podemos verificar as competências comuns a todos os chefes no Artigo 22º.²³ As funções dos chefes de divisão estão descritas no Artigo 22º, n.º 1.²⁴

Além das competências mencionadas os chefes de divisão também desempenham outras funções e tarefas desde que as mesmas se encontrem determinadas na lei, nos regulamentos, despachos ou determinações superiores.²⁵

O Organograma 1, em Anexos, descreve a estrutura da Câmara Municipal de Viseu.

26

1.2. Estágio Curricular

O estágio curricular durou cinco meses, de 1 outubro de 2019 a 28 de fevereiro de 2020, na DSG na Câmara Municipal de Viseu. A DSG inclui várias UO:

²² Ibidem. Artigo 26º.

²³ Ibidem. Artigo 22º.

²⁴ Ibidem. Artigo 22º, n.º1.

²⁵ Ibidem. Artigo 22º, n.º2.

²⁶ Ibidem. Neste organograma não estão representados os serviços na dependência do Presidente da Câmara Municipal de Viseu e os serviços que têm organização própria autónoma. Ver Artigo 13º e Artigo 15º.

- UO de Atendimento;
- UO de Secretaria Geral e Expediente;
- UO de Feiras e Mercados;
- UO de Arquivo.²⁷

O estágio decorreu na Unidade Orgânica de Secretaria Geral e Expediente do Município de Viseu, é nesta UO que se realizaram todas as atividades propostas pelo orientador de estágio. Logo de início foram apresentadas informações sobre as funções exercidas na DSG e nas suas UO.

Entre vários objetivos que foram propostos, um deles resumia-se ao entendimento do funcionamento da divisão e depois das funções de cada colaborador na unidade. Foi o chefe da DSG que me apresentou aos elementos da unidade e explicou, exemplificando, as funções que cada elemento tinha.

1.2.1. Descrição das Atividades Desenvolvidas

Os seguintes pontos demonstram as várias atividades desenvolvidas ao longo do estágio:

- Relatório sobre a Modernização Administrativa e Licenciamento Zero;
- Relatório Portal dos Serviços;
- Procedimentos de Digitalização;
- Espaço Cidadão e Livros de Reclamação;
- Casos Práticos: Pedido de Instalação e Pedido de Licença de Ruído;
- Cronograma de Atividades;
- Pedidos do Balcão do Empreendedor.

²⁷ Despacho n.º 8565/2018 de 5 de setembro. *Diário da República n.º 171/2018 – Série II*. Município de Viseu. Artigo 23º.

1.2.1.1. Relatório sobre a Modernização Administrativa e Licenciamento Zero

Elaborar um relatório sobre a Modernização Administrativa e o Licenciamento Zero foi a minha primeira tarefa proposta. Este viria a tornar-se o meu tema de Relatório de Estágio e foi fulcral para eu entender um pouco mais sobre como a divisão simplifica e desburocratiza determinados procedimentos administrativos, compreendendo os custos envolvidos no início de uma atividade e como os reduzir, não só para quem inicia a atividade como para o próprio Município.

Este foi o foco inicial do meu estágio. Reduzir custos administrativos e desmaterializar é uma das principais preocupações do Município, esses custos estão muitas vezes subentendidos, por exemplo: papel, impressões, etc., é neste sentido que surgem também as plataformas eletrónicas. A Câmara Municipal de Viseu teve de se adaptar às novas tecnologias, reduzindo custos, facilitando a vida de todos os que queriam iniciar uma atividade económica (Licenciamento Zero).

Assim sendo, dei início ao processo de pesquisa da legislação aplicada (europeia, nacional e os regulamentos do Município).

Formuladas algumas das ideias principais e feito o trabalho de pesquisa mais generalizado, fiz uma revisão de literatura e um quadro de referência sobre o tema. Com a pesquisa já feita desenvolvi um quadro global de todos os temas que estavam relacionados ao Licenciamento Zero e à Modernização Administrativa. A técnica usada para realizar o levantamento de dados foi a análise documental.

Nesta fase percebo quais as ideias e temas a elaborar no relatório, qual a importância do tema e as suas vantagens: simplificação da vida dos cidadãos/empresas, uma melhor relação administração-cidadão/empresa, ambiente mais propício a negócios, melhor qualidade de serviços e melhores resultados.

No decorrer da investigação priorizei algumas ferramentas de recolha de informação: teses e dissertações, documentos oficiais, legislação e alguns relatórios cedidos pelo Município.

1.2.1.2. Relatório Portal de Serviços

No mesmo segmento do relatório sobre a Modernização Administrativa e Licenciamento Zero, surgiu a sugestão de elaborar um outro relatório sobre o Portal de Serviços. Neste relatório teria de aprofundar as seguintes questões:

- Simular pedidos no Portal;
- Desvantagens;
- Verificar formulários;
- Atualizar as taxas.

O Município de Viseu estabeleceu um Portal de Serviços, cujo lema é ser “Simple, próximo e Transparente”.²⁸ Aqui é possível realizar pedidos e comunicações de forma descomplicada. Este portal é o mediador entre cidadãos/empresas e o próprio Município de Viseu.

No portal estão disponíveis todos os dados sobre o Catálogo de Serviços. Os interessados podem consultar os pedidos realizados e efetuar novos pedidos. Para criar um pedido é necessário selecionar o âmbito do pedido, identificar o requerente, identificar o processo, submeter todos os documentos essenciais e, por fim, submeter o pedido.

Os pedidos podem ser submetidos mediante três canais de distribuição: Internet, Atendimento Presencial e Carta. Nem todos os pedidos são solicitados de forma eletrónica porque nem todos têm disponíveis os três canais de distribuição acima mencionados. Para obter estas informações acedi à plataforma..

Posto isto verifiquei quais os pedidos que não tinham os seus formulários disponíveis:

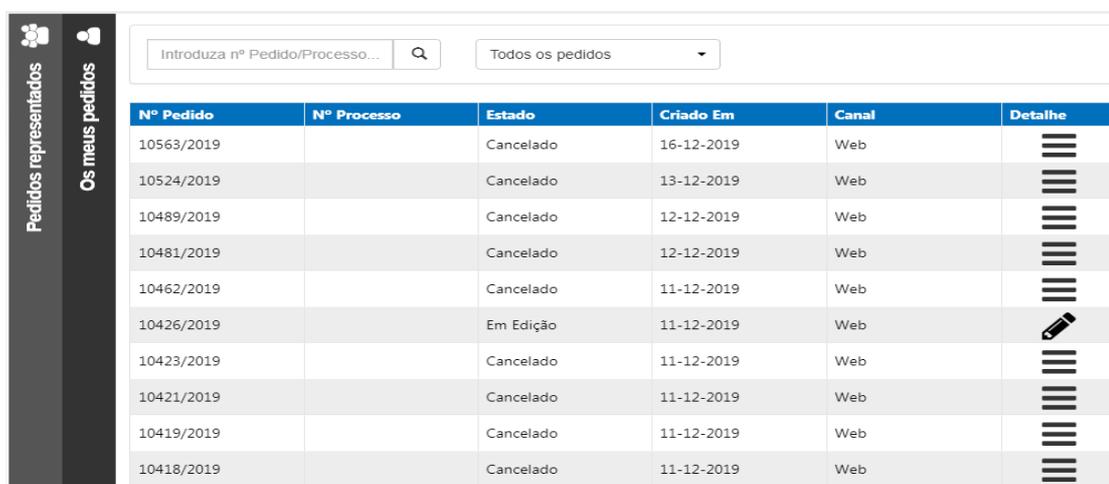
- Recinto Improvisado;
- Recinto Itinerante;
- Pedido de Inumação, cremação, transladação e exumação.

²⁸ Portal de Serviços do Município de Viseu. Acedido a 6 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.cm-viseu.pt/index.php/using-joomla/extensions/components/content-component/article-categories/2116-portal-de-servicos>.

A próxima questão a analisar era a das desvantagens do portal. Usar a plataforma é simples, claro e fácil, no entanto existem alguns pontos negativos a melhorar, por exemplo, alguns pedidos não têm taxas disponíveis e outros não podem ser criados. Em algumas ocasiões, quando o requerente preenche o formulário do seu pedido devia ser direcionado para a página correta e nem sempre é isso que acontece.

Depois de selecionado o pedido, o requerente é reencaminhado automaticamente para a identificação do processo. Nesta secção devem ser submetidos todos os documentos que são pedidos, incluindo o preenchimento do formulário. O formulário já está parcialmente preenchido, pois no ato de autenticação de utilizador o requerente insere todos os seus dados. É nesta secção que se atribui o número do pedido ao processo.

Ao longo deste processo realizei dez simulações que serviram para entender o que podia ou não correr mal na plataforma. A imagem seguinte demonstra a consulta de pedidos realizados.



Nº Pedido	Nº Processo	Estado	Criado Em	Canal	Detalle
10563/2019		Cancelado	16-12-2019	Web	≡
10524/2019		Cancelado	13-12-2019	Web	≡
10489/2019		Cancelado	12-12-2019	Web	≡
10481/2019		Cancelado	12-12-2019	Web	≡
10462/2019		Cancelado	11-12-2019	Web	≡
10426/2019		Em Edição	11-12-2019	Web	✎
10423/2019		Cancelado	11-12-2019	Web	≡
10421/2019		Cancelado	11-12-2019	Web	≡
10419/2019		Cancelado	11-12-2019	Web	≡
10418/2019		Cancelado	11-12-2019	Web	≡

Imagem 1: Pedidos realizados – Portal dos Serviços.

Fonte: Portal dos Serviços. Disponível em: <http://www.cm-viseu.pt/index.php/using-joomla/extensions/components/content-component/article-categories/2116-portal-de-servicos>.

Entregar documentos e realizar pedidos através do portal é importante e inovador. O requerente além de evitar burocracia também não tem de se deslocar ao atendimento presencial.

Por último, e ainda na mesma sequência do relatório, recolhi toda a informação sobre os pedidos. Com isto quero dizer que, acedi ao portal e verifiquei se todos os pedidos tinham a legislação, os regulamentos municipais e as taxas atualizadas. Foi então que realizei a minha última tarefa relacionada ao Portal de Serviços. Acedi ao sistema do portal e foi-me concedida autorização para alterar e atualizar todos os dados dos pedidos, incluindo a atualização das taxas do ano 2020.²⁹

Para enriquecer o relatório e como forma de sugestão, foi realizada uma investigação sobre um Simulador de Taxas. O objetivo é disponibilizar aos munícipes uma ferramenta de ajuda que permitiu a estimativa de custos associados aos pedidos. Já há Câmaras Municipais que adotaram o sistema de simulação de taxas, tal como a Câmara Municipal de Lisboa, do Porto e Palmela.

Além destas três Câmaras Municipais existem outras que usufruem desses simuladores para que os seus requerentes possam reproduzir pedidos e estimar os seus custos.

1.2.1.3. Procedimentos de Digitalização;

É a DSG a responsável pelo serviço de digitalização. Todo o processo de digitalização é importante porque engloba paralelamente duas tarefas cruciais para o bom funcionamento do município, entradas e saídas. Alocadas a estas duas tarefas existem a distribuição e levantamento de documentação para todas as divisões através do Sistema Interno de Gestão Documental “EDOCLINK” (EDOC).

O trabalho executado na Digitalização divide-se em duas etapas, as entradas e saídas de documentação. As entradas podem surgir via e-mail, via CTT e através do serviço de

²⁹ Regulamento e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas do Município. Disponível em: <https://www.cm-viseu.pt/index.php/inicio/regulamentos>.

atendimento ao público. No que respeita as entradas, deve ser assegurada a receção, triagem, verificação, registo e encaminhamento da documentação através do Sistema EDOC.

Durante o meu estágio pude proceder ao registo e receção de várias saídas de documentação. São muitos os documentos que saem todos os dias da Câmara Municipal, podem ser processos de obras, fiscalizações, pagamentos, respostas a munícipes, entre muitos outros. Todo o procedimento de registo de saídas é idêntico ao das entradas.

No que respeita as saídas de documentação é essencial ter em conta os seguintes aspetos: digitalizar os documentos, registar como “SAI-CMV” no sistema interno EDOC, enviar para a pessoa que fez o ofício e depois enviar via CTT.

Antes dos documentos serem enviados via CTT é preciso identificar o tipo de carta e o tipo de correio (correio normal, azul, registado, registado simples, registado com aviso de receção ou encomenda). Depois preenchem-se as guias dos CTT, onde se coloca o destinatário dos documentos, a morada e o tipo de carta. Por fim, pesam-se as cartas e inserem-se os dados num programa interno.

No seguimento dos procedimentos de digitalização também fiz o levantamento do Expediente, tarefa de enorme responsabilidade. Por exemplo, levantava o expediente consoante a divisão que tinha mais trabalho acumulado e depois digitalizava os documentos, de forma a serem integrados no Sistema Interno EDOC, onde se colocavam os seguintes dados:

- Assunto e número do processo;
- Entidade responsável pelo pedido e o seu NIF;
- Classificar (tipo de documento: obras, licenciamentos, entre outros);
- A Etapa (quem iria estar responsável pelo EDOC);
- Tipo de Documento
- Verificar o livro (por exemplo: no caso das saídas aparecia SAI-CMV, no caso das entradas aparecia ENT-CMV).

É aqui, na Digitalização, que se encaminha toda a documentação para os diversos departamentos e divisões, onde se enviam respostas/saídas para os correios. A Digitalização é parte essencial para o funcionamento de todos os serviços do Município. Neste serviço

pude não só aprender a executar tarefas de saídas, entradas e expediente como também ajudei nos processos de organização e apoio para o arquivo de alguns documentos.

1.2.1.4. Cartas/envelopes – Saídas CTT

Ainda no contexto das atividades do serviço de digitalização, uma das atividades que mais realizei passou pelo envio de cartas e preenchimentos de guias dos CTT.

Todos os dias saem da Câmara Municipal de Viseu inúmeras cartas com diversos fins. É a DSG, mais especificamente o serviço de digitalização e expediente, que tem a responsabilidade de lacrar as cartas com os documentos para os cidadãos e empresas do Município e não só.

Esta tarefa passava por dobrar cartas, fechá-las, carimbá-las e colocar etiquetas. Estas cartas podiam vir de vários departamentos da Câmara Municipal. Por exemplo, cartas do Departamento de Ambiente, Obras e Sustentabilidade (DAOS). Estas cartas eram todas dobradas e colocadas em envelopes fechados, a seguir eram separadas consoante o tipo de carta (Correio Simples, Correio Registado, Correio Registado com Aviso de Receção – estes são os tipos de correio mais comuns), feito isto preenchem-se as guias dos CTT, onde se colocavam as informações do remetente, o tipo de carta e onde se coloca um material adesivo com um código de barras. O material adesivo com o código não só se colocava na guia dos CTT mas também no envelope. No fim de tudo isto feito, os envelopes eram pesados e registados num programa interno e levados aos correios mais próximos.

1.2.1.5. Espaço Cidadão e Livros de Reclamação;

Além das tarefas já desenvolvidas e abordadas, elaborei um último relatório sobre o Espaço Cidadão e os Livros de Reclamação. O Espaço Cidadão está disponível nas Lojas do Cidadão e em determinados locais de atendimento da administração local. Este Espaço

Cidadão está em estabelecimentos cedidos pelas entidades administrativas locais, ou seja, por municípios e freguesias.³⁰

Neste relatório fiz um manual sobre sete freguesias, a Freguesia de Abraveses, Freguesia do Campo, Freguesia de Orgens, Freguesia de Bodiosa, Freguesia de Ranhados, Freguesia de Silgueiros e Freguesia de Repeses e São Salvador.

Segundo a informação recolhida pelo chefe da DGS, foi feito o levantamento das condições de cada freguesia e quais estavam prontas ou não para receber o Espaço Cidadão. Elaborei uma tabela com as informações recolhidas, onde coloquei o número de habitantes das freguesias, o horário de funcionamento proposto, o atendimento médio diário, se o espaço estava ou não pronto a abrir e quantas pessoas iriam trabalhar nesse serviço.

	Nº de Habitantes (2011)	Horário de Funcionamento (Segunda a Sexta)		Pronto a abrir	Atendimento Médio	Pessoas EC
Freguesia de Abraveses	8 539	2ª a 5ª 9H – 12H 14H30 - 17H30	6ª 9H – 12H 14H30 - 19H30	-	50	2
Freguesia do Campo	5 025	9H – 12H30 14H – 17H		-	-	2
Freguesia de Orgens	3 489	9H – 13H 14H30 – 17H30 (fecha 4ª de tarde)		x	15	2
Freguesia de Bodiosa	3 047	9H – 12H30 14H – 16H		x	-	2
Freguesia de Ranhados	4 949	9H – 12H30 14H – 17H30	3ª e 4ª - fecha de tarde e abre das 20H - 22H	-	-	2 + 1 (IEFP)
Freguesia de Silgueiros	3 250	8H30 – 12H30 13H30 - 14H30		-	-	2
Freguesia de Repeses e São Salvador	Repeses: 2 509 S. Salvador: 3 807	9H30 – 12H30 14H - 17H30		x		1

Legenda:

x pronto a abrir

- não reúne condições

Imagem 2: Freguesias prontas a receber o “Espaço Cidadão”.

Fonte: Dados fornecidos por meio do Município de Viseu.

³⁰ AMA – Agência para a Modernização Administrativa. Acedido a 19 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/espaco-cidadao>.

Posto isto, pude concluir que ainda existe muito a fazer para abrirem os diversos Espaços Cidadão em sete freguesias apenas três cumprem as condições para abrir de imediato. A abertura do Espaço Cidadão em freguesias populosas é muito importante para que os mais idosos e para quem não tenha meios de transporte para se deslocar à CMV possam resolver alguns assuntos mais perto das juntas de freguesia. Desta forma reduzem-se custos, as freguesias passam a ter mais responsabilidade e os cidadãos estão mais próximos do Município sem terem de se deslocar.

Por último, fiz um levantamento do número de livros de reclamação entregues a cada uma das freguesias mencionadas.

1.2.1.6. Casos Práticos: Pedido de Instalação e Pedido de Licença de Ruído.

Ao longo do estágio foi possível apoiar e acompanhar alguns colaboradores, em particular em três casos, um pedido de instalação e dois pedidos de licença especial de ruído. Nos seguintes casos abordados não irei referir nomes, apenas abordarei o pedido feito.

Num primeiro caso foi pedido uma licença especial de ruído devido a obras, o pedido abrangia as seguintes datas, 20 de fevereiro de 2019 até 21 de março de 2020. Tendo em conta o “Regulamento e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas do Município de Viseu de 2019” e havendo a informação de que os trabalhos iriam realizar-se até às 20H, foi possível concluir que a taxa a aplicar seria das 18H às 22H (2H por dia)³¹.

Feitas as contas, a licença especial de ruído durava 278 dias e equivalia a 556H, a 5,87 Euros por hora, dava um total de 3263,72 Euros. Feita isto, o requerente pode levantar a Licença no atendimento mediado da CMV e deve, no ato de entrega, efetuar o pagamento da respetiva taxa.

O seguinte caso que pude acompanhar era sobre um pedido de informação sobre instalação de uma loja de comércio a retalho. Neste caso foi-me pedido, em conjunto com uma das colegas da divisão, que reunisse e elaborasse um texto com as informações

³¹ Regulamento e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas do Município de Viseu de 2019, Artigo 29º, nº 1, alínea a): 5,87 Euros. Todos os anos este regulamento é atualizado e está disponível no Website do Município de Viseu, no separador “Regulamentos”.

essenciais para que o requerente pudesse dar início à atividade. A seguinte imagem demonstra a resposta dada através de e-mail ao requerente.

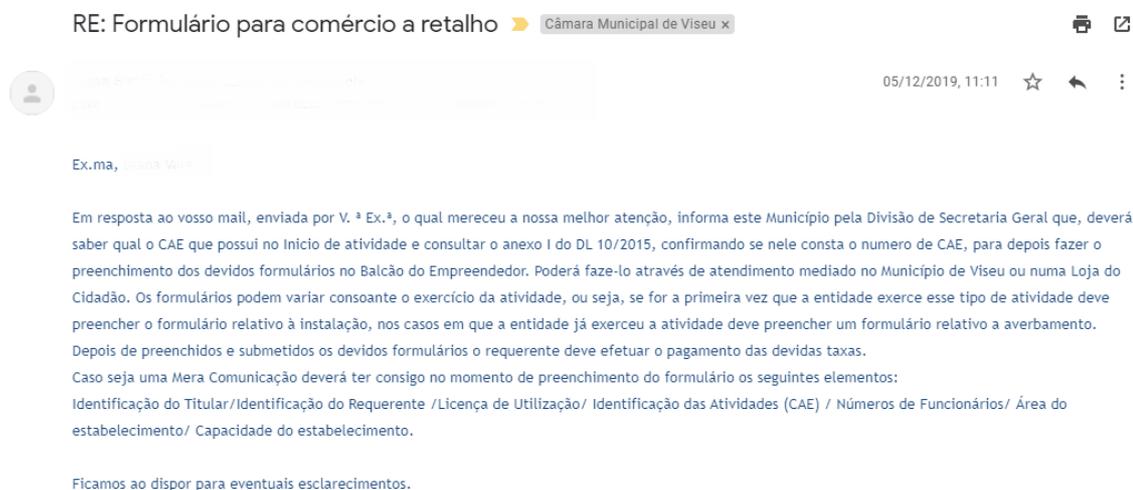


Imagem 3: Informação sobre instalação de loja de comércio a retalho.

Fonte: E-mail pessoal.

Além da Licença Especial de Ruído já mencionada, segui outro pedido de Licença Especial de Ruído. A empresa em questão pretendia instalar um bar/restaurante, mas queria licença para fazer uma festa de inauguração com música ao vivo, entre as 23H da noite e as 4H da manhã. Posto isto, consultou-se o “Regulamento Municipal dos períodos de abertura e funcionamento dos estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços do Município de Viseu”³² e verificou-se o respetivo CAE³³ para perceber quais os horários que podem praticar.

O requerente em questão possui CAE de Bares e de Restaurantes. Uma vez que a CAE está correta, procede-se à verificação dos horários que vão ser praticados. Segundo o Regulamento anteriormente mencionado, bares e restaurantes pertencem ao segundo grupo

³² Regulamento Municipal dos períodos de abertura e funcionamento dos estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços do Município de Viseu. Disponível em: http://www.cm-viseu.pt/regulamentos/Reg_N.pdf.

³³ Classificação Portuguesa da Atividade Económica, é possível consultar no site SICAE, disponível em: <http://www.sicae.pt/Consulta.aspx>.

de estabelecimentos.³⁴ Segundo o Artigo 5º, nº1, alínea b), o requerente deve adotar o seguinte horário:

“b) Os estabelecimentos pertencentes ao segundo grupo podem adotar o horário de funcionamento entre as 6h00 e as 2h00. Para os estabelecimentos referidos na alínea c) do n.º 3 do artigo anterior, é fixado um horário de funcionamento entre as 8h00 e as 2h00, de domingo a quarta- -feira e, das 8h00 às 4h00 de quinta -feira a sábado e véspera de feriado, desde que cumpram as condições especiais de insonorização;”³⁵

Conclui-se que, a empresa não tendo música ao vivo regularmente necessita de licença para o dia da abertura, ou seja, é emitida uma Licença Especial de Ruído para o dia de abertura no horário pedido. No ato de entrega da Licença o requerente deve pagar a taxa devida.

Segundo o “Regulamento de Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas do Município de Viseu – Ano 2020”, capítulo VIII, artigo 29º, sendo que o evento se realiza a um sábado, por cada hora o requerente terá de pagar uma taxa de 5,89€.

1.2.1.7. Cronograma de Atividades

Ao longo dos cinco meses de estágio preenchi uma folha Excel onde colocava todas as atividades que fazia no dia-a-dia. Este cronograma de atividades serviu para perceber o tempo gasto na realização das atividades propostas, para visualizar e controlar as tarefas que me eram dadas. O cronograma foi fundamental porque descreveu todas as etapas do estágio e o tempo que apliquei em cada atividade em particular.³⁶

É de referir que o mês de outubro foi dedicado apenas à elaboração e pesquisa do relatório inicial sobre a Modernização Administrativa e o Licenciamento Zero. Daí em

³⁴ Regulamento n.º 599/2015 de 28 de agosto. *Diário da República n.º 168 – Série II*. Município de Viseu. Artigo 4º, nº3.

³⁵ Regulamento n.º 599/2015 de 28 de agosto. *Diário da República n.º 168 – Série II*. Município de Viseu. Artigo 5º, nº1, alínea b).

³⁶ Ver Anexos, Imagens 4 a 8, sobre o cronograma de atividades realizadas.

diante fiz todas as outras atividades já mencionadas. A tarefa que mais vezes realizei foi o registo saídas de cartas da CMV.

1.2.1.8. Pedidos do Balcão do Empreendedor

Por fim, foi-me solicitado a análise de pedidos efetuados através da plataforma do Balcão do Empreendedor. Depois de fornecidos dados para aceder ao portal, verifiquei que existem dados entre 2015 e 2019 e aferi quais os canais usados para a realização dos pedidos (online e presencial). Neste sentido fiz dois gráficos com os dados alusivos aos pedidos praticados no portal consoante o ano em que foram pedidos, o tipo de canal e as permissões.

De acordo com o portal verificou-se que houve um total de 616 pedidos efetuados no ano de 2019, sendo que 410 foram realizados online e 206 presencialmente. O facto de existir um número total de pedidos online superior aos pedidos presenciais é positivo, pois significa que cada vez mais são realizados pedidos através da Plataforma do Portal do Empreendedor.

Os gráficos seguintes exibem os dados inerentes aos pedidos efetuados para a instalação e acesso de atividades no ano de 2019.

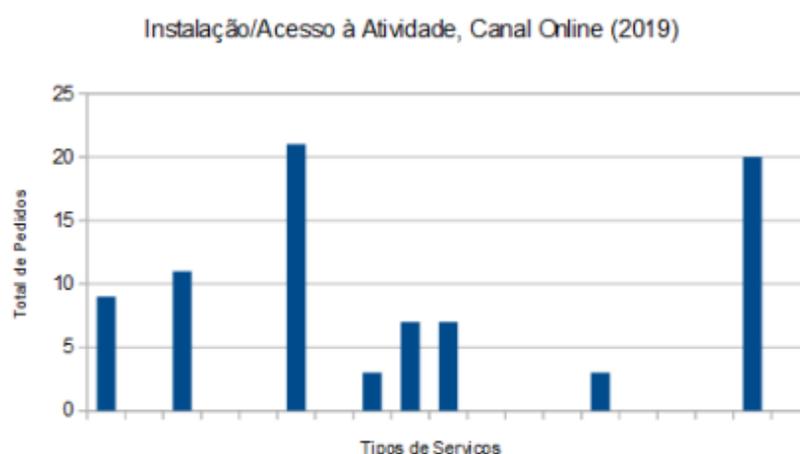


Gráfico 1: Canal online 2019 – Balcão do Empreendedor.

Fonte: Plataforma do Balcão do Empreendedor.

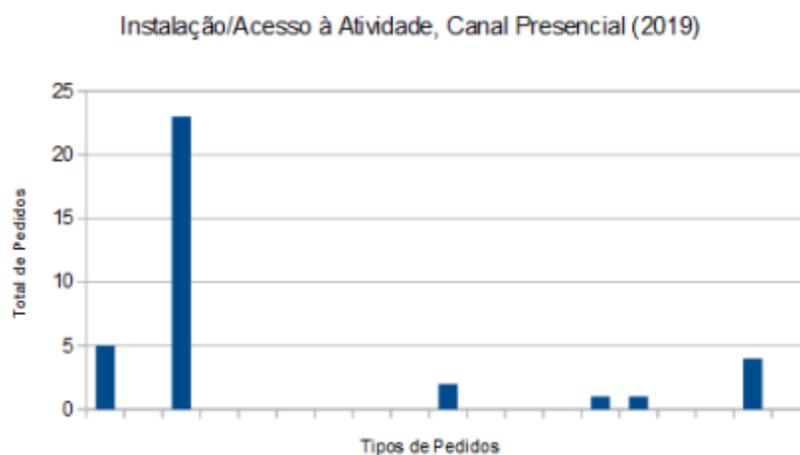


Gráfico 2: Canal presencial 2019 – Balcão do Empreendedor.

Fonte: Plataforma do Balcão do Empreendedor.

Os dados dos gráficos e da tabela, acima mencionados, foram obtidos no Portal do Empreendedor e referem-se às seguintes datas: 2015 até Outubro de 2019.³⁷

Os tipos de pedidos podem ser classificados em: restauração e bebidas, restauração e bebidas com dispensa de requisitos, restauração e bebidas não sedentária, *piercings* e tatuagens, organização de feiras por entidades privadas, ocupação de espaço público, mercado local de produtores por entidade privadas, manutenção e reparação de veículos automóveis, motocicletas e ciclomotores, lavandaria, comércio por grosso e a retalho de produtos alimentares, comércio por grosso e a retalho de alimentos para animais de criação, comércio por grosso de géneros alimentícios de origem animal com temperatura controlada, comércio a retalho em grande superfície comercial inserido em conjunto comercial, comércio a retalho em estabelecimento que pertença a uma empresa que utilize uma ou mais

³⁷ Ver Quadro 2: Serviços do Balcão do Empreendedor em Anexos.

insígnias ou esteja integrado num grupo, comércio a retalho de animais de companhia e respetivos alimentos, centro de bronzamento artificial, alojamento local – registo de estabelecimentos já existentes e alojamento local e, por fim, adaptação e reparação de veículos automóveis utilizadores de gases de petróleo liquefeito (GPL) e gás natural e liquefeito (GN).

Cada um destes serviços corresponde a colunas dos gráficos de instalação e acesso de atividades. Por exemplo, a primeira coluna refere-se a restauração e bebidas, a segunda a restauração e bebidas com dispensa de requisitos, assim sucessivamente.

Portanto, pude concluir que em 2019 o pedido de Ocupação do Espaço Público (21 pedidos) e de Alojamento Local (20 pedidos) foram as atividades mais pedidas pelo canal *online*, enquanto que no canal presencial foi o pedido de Restauração e bebidas não sedentária (23 pedidos). Através do canal *online* foram realizados 81 pedidos e 36 através do canal presencial. Em 2015, foram apenas realizados 18 pedidos *online* e 37 pedidos presencialmente. Estes valores são muito diferentes e apontam para o crescente uso da plataforma *online*.

1.2.1.9. Outras Atividades

Além das tarefas mencionadas tive a oportunidade de ir uma manhã para a entrada da Câmara Municipal de Viseu. É na entrada da Câmara Municipal que se recebem todos os cidadãos que têm marcações com os colaboradores dos vários departamentos e é onde os cidadãos se podem deslocar para pedidos de informação e outros.

O pouco que pude estar na entrada com uma das colaboradoras fez-me perceber o quão importante é passar uma boa imagem. Esta foi uma boa experiência a acrescentar ao meu estágio porque percebi que quem está neste posto de acolhimento é o primeiro a lidar com o cidadão, por vezes não muito satisfeito.

O colaborador/a não pode perder a calma numa situação menos favorável, saber lidar com o cidadão, saber falar e sobretudo saber que é o primeiro contacto entre cidadão – administração, passando uma boa imagem do município.

1.3. Sugestões de Melhoria

Podemos considerar que a câmara tem um atendimento próximo ao cidadão devido à disponibilização dos diferentes canais, nomeadamente, canais online e presencial. O cidadão pode dirigir-se à câmara para resolver os seus assuntos no atendimento presencial ou através do e-mail ou contacto telefónico. A relação entre a administração e o cidadão é importante mas os colaboradores também devem estar satisfeitos e felizes.

A boa relação no trabalho entre colaboradores é uma mais valia. Isto, traduz-se em bons resultados e na otimização do trabalho individual e em grupo. Para tal, também contribui o elevado comprometimento dos colaboradores nas tarefas que lhes são propostas diariamente.

Durante o estágio apercebi-me de que, apesar da boa relação entre colaboradores, nem sempre existe uma boa comunicação entre departamentos e, por isso, surgem alguns conflitos. Desta forma, os colaboradores podem ficar desmotivados e pouco felizes com o seu trabalho, mesmo que este tenha sido feito com empenho e dedicação.

Às vezes existe uma deficiente comunicação entre departamentos e, por isso, também existem tarefas mal atribuídas, no sentido em que determinadas divisões são sobrecarregadas com tarefas que deviam ser melhor distribuídas pelas restantes. Havendo uma distribuição mais equilibrada e proporcional de atividades haverá, conseqüentemente, ainda melhores resultados, quer a nível individual quer a nível departamental. Todos os departamentos têm objetivos em comum, pelo que estes devem estar interligados e comunicar entre si.

Os colaboradores estão acostumados a atividades rotineiras, pelo que podem apresentar algumas dificuldades em novas tarefas que lhes sejam exigidas. As tarefas comuns do dia-a-dia, apesar de essenciais, podem levar a que os colaboradores sejam pouco criativos e recetivos a qualquer tipo de inovação, tal como à maior aposta na informatização de processos. É preciso motivar os colaboradores, incentivá-los e elogiando-os.

De um ponto de vista mais global, a câmara pode melhorar alguns espaços, adaptando-os. Dentro do próprio edifício, existem dificuldades de acesso aos pisos superiores, apesar de já ter havido algumas alterações.

Modernizar também é essencial, no sentido em que, modernizar significa simplificar a vida do cidadão e dos colaboradores da câmara. A câmara já atuou e deve continuar a reforçar esta ideia com o intuito de haver uma melhoria de serviços e qualidade de resposta aos pedidos que são realizados. Desta forma, o futuro passa muito por dinamizar os seus serviços, tornando-os mais simples para ambas as partes. Assim, aprimorar as TIC é crucial para alcançar uma maior proximidade aos cidadãos, o que se irá refletir numa maior eficácia e rapidez de processos.

Poderá ser difícil a modernização tanto para os colaboradores como para a população mais envelhecida. A informatização dos processos, necessária para mais eficiência nas tarefas, pode defrontar-se, por um lado com as dificuldades dos colaboradores mais antigos em se adaptarem e, por outro, com a população mais envelhecida do concelho preferir usar o papel em vez de optar pelo uso de serviços digitais, muitos deles nem tendo acesso a um computador ou sequer e-mail.

Optar por canais digitais é benéfico, não só para a Câmara mas para o cidadão que faz um pedido a esta. Contudo, há outro aspeto relevante a salientar respeitante a uma maior informatização dos processos, a redução de custos associados ao papel. Antes do uso dos canais digitais, tanto a câmara como o cidadão gastavam recursos que atualmente já não serão necessários.

Avaliar serviços poderá ser interessante, no sentido em que o cidadão avalia os serviços prestados. Isto poderá levar a que os colaboradores se sintam motivados e ainda mais comprometidos com o trabalho que desenvolvem atingindo melhores resultados e um trabalho de elevada qualidade.

No geral, a minha opinião em relação à câmara é positiva. Acredito que tudo isto se deve à boa disposição, disponibilidade de entreatajuda e bom ambiente criado na divisão onde estagiei.

Capítulo II: Modernização Administrativa - Simplificação de Procedimentos Administrativos e Licenciamento Zero

2.1. Contexto Europeu

De acordo com a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2006, alusiva aos serviços no mercado interno, a Comunidade Europeia defende o progresso social e económico, não esquecendo que o seu propósito é a criação de relações e vínculos entre todos os povos e estados europeus.³⁸

Assim, o mercado interno caracteriza-se por ter dimensão alargada, cuja particularidade passa pela livre circulação de serviços, juntamente com uma maior clareza relativa à informação dos consumidores. Um mercado de serviços possível de fazer concorrência a outros, equilibrado e que gera emprego. Este é dependente da UE e do estabelecimento de laços entre os seus estados, bem como da existência de um mercado livre, onde não há restrições para o fornecimento de serviços além-fronteiras.³⁹

Sem serviços não existe progresso económico, sendo que estes equivalem a cerca de 70% do PIB e dos empregos nos estados membros da UE. Havendo quebras no mercado interno haverá impactos negativos na economia e, em especial, nas PME e nos trabalhadores. O Conselho Europeu de Lisboa, de 23 e 24 de março de 2000, viu como uma prioridade constituir um mercado interno que levasse ao aumento do emprego e da coesão social, alcançando o desenvolvimento económico elevado e uma UE empreendedora, competente e competitiva.⁴⁰

³⁸ Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de dezembro. L 376/36. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>. Ponto (1).

³⁹ Ibidem. Ponto (2).

⁴⁰ Ibidem. Ponto (3) e (4).

Sintetizando, a Diretiva remete para a anulação de problemas no que respeita à livre circulação e ao livre estabelecimento de prestadores em todos os estados da EU e simplifica o exercício de serviços mantendo sempre a qualidade dos mesmos.⁴¹

A Diretiva não compromete as medidas aplicadas pelo Direito Comunitário, na medida em que cada estado pode escolher aquilo que entende por Serviços de Interesse Económico Geral (SIEG), como se devem organizar, como são financiados. Não afeta as regras do Direito Penal, nem leis relativas a trabalho ou qualquer tipo de exercício referente aos direitos fundamentais reconhecidos pelo Direito Comunitário e pelos povos da UE.⁴²

Para o bom funcionamento do mercado interno e a facilidade de acesso, todos os membros da UE têm um objetivo (comum) para a implementação de medidas de simplificação administrativa, considerando o direito à informação, o enquadramento em regimes de autorização e os procedimentos realizados via eletrónica.⁴³

Segundo a Diretiva de Serviços, o fim da simplificação administrativa passa pela redução de formalidades de carácter geral. Documentos originais ou cópias autenticadas deixam de ser necessárias a não ser em casos específicos que exijam a entrega desses documentos, em casos onde haja uma razão imperiosa de interesse geral, por exemplo, saúde pública, entre outras razões.⁴⁴

É neste contexto que surge o Balcão Único eletrónico (BU) ou interlocutor único, este vem reforçar a simplificação dos diferentes procedimentos administrativos. Os BU foram criados com o intuito de assistir os prestadores, são o intermediário entre prestador e autoridade competente. Nestes BU é possível emitir autos e declarações necessárias para o acesso a atividades. Estes balcões são assegurados pelas associações ou ordens profissionais, câmaras de comércio e por entidades privadas desde que o Estado lhe tenha conferido esse papel.⁴⁵

Quanto ao Direito de Informação, tanto prestadores como responsáveis pelo acesso a atividades de serviços e destinatários de serviços têm de ter como aceder a determinada

⁴¹ Ibidem. Ponto (5) e artigo 1º.

⁴² Ibidem. Artigo 1º.

⁴³ Ibidem. Ponto (46).

⁴⁴ Ibidem. Ponto (47) e artigo 5º, n.º 3.

⁴⁵ Ibidem. Ponto (48) e artigo 6º.

informação relevante, não deve haver bloqueio de dados, a informação deve estar disponível através da via digital (internet).⁴⁶

Os procedimentos e formalidades efetuados por via eletrónica são imprescindíveis no sentido em que estes são realizados à distância e eletronicamente, sempre através do Balcão Único e em conjunto com as autoridades responsáveis.⁴⁷

Aceder a atividades de serviços depende da autorização das autoridades competentes, quando se verifiquem os critérios de proporcionalidade, não discriminação e de necessidade. Para haver o regime de autorização deve existir uma necessidade concreta de interesse geral, não pode haver discriminação quanto ao prestador e quando o objetivo pretendido não é possível alcançar mediante uma medida menos restritiva. É preciso existirem critérios adequados que garantam a execução do objetivo mantendo-se sempre os critérios acima mencionados.⁴⁸

Estes regimes de autorização fundamentam-se em parâmetros cujo objetivo é conceder uma autorização onde se evita a discriminação e o abuso de autoridade administrativa. Estes parâmetros devem ser:

- “a) Não discriminatórios;
- b) Justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;
- c) Proporcionados em relação a esse objectivo de interesse geral;
- d) Claros e inequívocos;
- e) Objetivos;
- f) Previamente publicados;
- g) Transparentes e acessíveis.”⁴⁹

⁴⁶ Ibidem. Ponto (50) e artigo 7º.

⁴⁷ Ibidem. Artigo 8º.

⁴⁸ Ibidem. Ponto (54) e (56), artigo 9º, artigo 15º, n.º3.

⁴⁹ Ibidem. Artigo 10º.

Geralmente, uma autorização não tem duração limitada, exceto em casos específicos, descritos no Artigo 11º da Diretiva de Serviços.⁵⁰

Quando se verificar escassez de bens naturais e capacidades técnicas o número de autorizações é limitado, devendo existir uma escolha criteriosa de eventuais candidatos. Este método tem de obedecer e considerar a imparcialidade e a transparência.⁵¹

Uma atividade de serviço não pode ser condicionada se cumprir os requisitos, disponíveis no artigo 14 da Diretiva.⁵² Esses requisitos são: requisitos discriminatórios (nacionalidade e residência); estabelecimento em vários estados-membros; aplicação de avaliações económicas; condições de interdependência com o estado-membro onde é estabelecido o serviço; intervenção de concorrentes; precisar de uma aval financeiro ou seguro; necessitar de estabelecer uma atividade secundária ou primária, limitando a liberdade de escolha; por fim, requisitos de inscrição prévia. O estabelecimento de uma atividade deve consistir num princípio de igualdade de tratamento, não havendo qualquer tipo de discriminação.⁵³

2.1.1. Os Municípios e a medida 5.36 do Memorando da Troika

Simplificar Processos Administrativos é um propósito a ser seguido em virtude das circunstâncias internacionais, tal como foi defendido pela “Troika” conforme a medida 5.36 do seu Memorando sobre a Carga Burocrática. Através desta medida procurou-se estimular o uso dos BU, de maneira a responder às necessidades impostas pelas PME, expandindo procedimentos online a vários setores abrangidos pela Diretiva de Serviços, ajustando o conteúdo e as informações dispostas no BU.⁵⁴

⁵⁰ Ibidem. Artigo 11º.

⁵¹ Ibidem. Ponto (62) e artigo 12º.

⁵² Ver artigo 14º.

⁵³ Ibidem. Ponto (65) e artigo 14º.

⁵⁴ Passos da Silva, J. P. (2013). *O Licenciamento Zero e a simplificação dos processos administrativos da Administração Pública*. Relatório e Estágio Curricular. Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra, Coimbra. P. 12 e 13.

Procurou-se pôr em prática o “Programa Licenciamento Zero”, que acabou com permissões e licenças necessárias a atividades económicas e substituiu-as por declarações. Ampliar o BU para serviços que não estejam implicados pela Diretiva de Serviços é também uma intenção existente nesta medida do Memorando.⁵⁵

2.2. Contexto Nacional

Segundo o Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, na sua versão atualizada, o Programa do XVIII Governo Constitucional defende a Simplificação Administrativa e torna mais rápido todo o processo de licenciamento de uma atividade e, conseqüentemente, diminuem-se custos e burocracia. Assim, o mercado transforma-se, torna-se mais competitivo e gera mais emprego.⁵⁶

Simplificar e Desburocratizar significa facilitar a vida das pessoas e das empresas que prestam os serviços. Para concretizar este objetivo criaram-se os BU, já falados anteriormente. Estes serviam como uma plataforma de informação relevante, onde se apresentam queixas e reclamações e se fazem pedidos de informação mais pormenorizada. O BU permite que sejam realizadas formalidades de forma eletrónica, descomplicada e rápida.⁵⁷

Simplificar e acelerar procedimentos permite a diminuição de encargos para os agentes económicos e implica reforçar a fiscalização. Os procedimentos além de se realizarem eletronicamente, deixam de ser complexos e lentos, eliminam-se requisitos irrelevantes e dispensáveis, gerando-se mais competitividade. Isto significa melhor relação entre qualidade e preços, uma oferta mais diversificada, mais transparência e mais conhecimento.⁵⁸

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Decreto-Lei n.º 92/2010 de 26 de julho. *Diário da República n.º 143/2010 – Série I*. Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento. Preâmbulo do decreto-lei.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

O Decreto-Lei, supramencionado, surge no contexto da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2006.⁵⁹

O Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, diz respeito às normas de simplificação do acesso e estabelecimento de atividades de serviços no território nacional. Segundo o artigo 3º, n.º 2, considera-se como serviço a “actividade económica não assalariada, prestada normalmente mediante remuneração”. As atividades mencionados no artigo 3º, n.º 3, são aquelas que estão excluídas do Decreto.⁶⁰

Segundo o Artigo 6º, do Decreto-Lei, todas as solicitações e comunicados para obter permissões administrativas devem ser realizados através do BU de maneira eletrónica.⁶¹

O artigo 8º permite compreender o que é uma permissão administrativa. “As permissões administrativas são actos ou contratos administrativos que visam possibilitar o acesso ou o exercício de uma actividade de serviços nos casos em que essa actividade não possa ser prestada livremente”. As permissões podem ser licenças, certificações ou autorizações, entre outros.⁶²

Podem ocorrer dois tipos de permissões, Comunicações Prévias com Prazo e Mera Comunicação Prévia. Uma Mera Comunicação Prévia é precisa no início da atividade e é um documento feito pelo prestador. Assim que o prestador tiver a declaração e informar as autoridades competentes pode exercer a sua atividade de imediato. A Comunicação Prévia com Prazo também é necessária no início da atividade mas o prestador apenas exerce o serviço após a autoridade competente se manifestar num dado prazo.⁶³

As permissões podem prescrever assim que não se verifiquem os requisitos que levam à sua autorização. A caducidade é reconhecida pelas autoridades administrativas responsáveis e o prestador deve comunicar, pelo BU, as alterações das condições de que levaram à prescrição..⁶⁴

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem. Artigo 3º e anexo “Lista exemplificativa de actividades de serviços”.

⁶¹ Ibidem. Artigo 6º.

⁶² Ibidem. Artigo 8º, n.º 1.

⁶³ Ibidem. Artigo 8, n.º 2.

⁶⁴ Ibidem. Artigo 18º.

Os destinatários dos serviços não podem ser discriminados, não podem sofrer interdições que limitem o uso dos serviços oferecidos por um prestador só porque este se encontra estabelecido noutra estado-membro.⁶⁵

As autoridades nacionais asseguram a fiscalização do cumprimento das obrigações aos prestadores no território português, mesmo que os serviços prestados ou prejuízos, que daí advenham, sejam causados fora de Portugal. As autoridades dos diversos estados devem colaborar reciprocamente para que se garanta a fiscalização. Precisam de efetuar inspeções e trocar informação com os outros membros da UE.⁶⁶

Deste decreto podem-se deduzir duas vantagens importantes, a intenção é simplificar, facilitar e acelerar o livre estabelecimento de uma atividade de serviços; e exercer uma atividade é mais fácil e acessível, logo o mercado evolui tornando-se mais competitivo.

2.3. Contexto Municipal

Em regra, os Municípios exerciam funções respeitando normas e procedimentos exageradamente burocratizados. Os municípios solicitavam inúmeros documentos porque isso significava mais proteção do interesse público perante o interesse privado, não se tinha em consideração a qualidade de atendimento, não havia transparência e a decisão de processos era vagarosa, e havia pouca preocupação com a satisfação dos cidadãos e empresas pelos serviços que prestavam.⁶⁷

Por exemplo, se alguém pretende abrir um estabelecimento de restauração com uma esplanada e precisa de realizar obras, necessita de diversas permissões e apresentar numerosos requerimentos que implicam vários documentos, muitas vezes esses documentos

⁶⁵ Ibidem. Artigo 19º.

⁶⁶ Ibidem. Artigo 23º e artigo 26º.

⁶⁷ Pereira Cardoso, C. I. (2014). *A Simplificação Administrativa nos Municípios – As “Vicissitudes” da Implementação e da Aplicação do Regime do Licenciamento Zero*. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra, Coimbra. P. 12.

são exatamente iguais mas pedidos em locais diferentes. Portanto, o requerente acaba por esperar anos por uma licença que o impede de executar a sua obra ou abertura do estabelecimento. Com o novo regime de Licenciamento Zero isto já não é assim. Tudo se descomplica e tudo se torna mais fácil e rápido.⁶⁸

2.4. O Estado e a Administração Pública

A administração pública aparenta ter problemas de eficiência devido à elevada quantidade de funcionários. Esta não é a única questão a ter em conta, é preciso compreender o papel do Estado perante a sociedade atual. O Estado-Nação é posto em causa no início do século XXI. Uma das várias causas que levam a este pensamento é o processo de globalização, que acaba por contribuir para a mundialização económica, o desenvolvimento das TIC e a revolução da comunicação.⁶⁹

Devido ao processo de globalização, os Estados confrontam-se com uma diversidade de problemáticas cada vez mais exigentes e diferenciadas, o que leva a quebras de capacidade governativa, instituições instáveis e frágeis, onde a autoridade é deslegitimizada.⁷⁰

Devem-se descobrir novas abordagens tendo como objetivo a modernização da administração pública. Foi então que o Estado procurou dispensar tarefas que eram tipicamente efetuados pelo Estado Social, empenhando-se na diminuição de tarefas ligadas maioritariamente à gestão, controlo e incentivo. O Estado Positivo passa a ser um Estado Regulador.⁷¹

Foi após 1980 que o papel do Governo mudou, com a queda do comunismo, a crise económica, as exigências relativas à transparência e responsabilidade dos governantes. O poder de governar deixa de estar concentrado numa “máquina governamental central” e passa a estar distribuído num vasto leque de entidades governamentais e sub-nacionais. O

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Carapeto, C. Fonseca, F. (2014). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*. 3ª Edição, Edições Sílabo. Lisboa. P. 26.

⁷⁰ Ibidem. P. 27.

⁷¹ Ibidem.

Estado é central e reparte o seu poder com redes de interlocutores que agem e partilham responsabilidades mútuas. O Estado deixa de ser Tutor e passa a ser Parceiro.⁷²

O Estado percorre diferentes caminhos até ao Estado Recetivo. Aqui a intenção é garantir que o sistema público responda a imposições concretas dos cidadãos. Neste sentido o Estado não vê o cidadão apenas como aquele que vota e que é contribuinte, como um consumidor ou cliente, afirma o cidadão como pessoa ativa, que tem direitos e obrigações, onde o cidadão deve e pode intervir na formulação de políticas. Os cidadãos fazem parte de um processo de produção e tornam-se coprodutores, tomam decisões.⁷³

Ao haver uma relação Estado-Cidadão é possível trocar informação, intervir e criar políticas. Os cidadãos e organizações passam a ser participantes e a administração passa a ser moderadora. A administração deve orientar-se para o cidadão.⁷⁴

2.5. Modernização e Simplificação Administrativa

Com as exigências da sociedade moderna, os novos padrões públicos e face à situação atual do país no que respeita à saúde pública, é preciso aperfeiçoar as funções do Estado e atender às dificuldades da Administração Pública. Se houver uma evolução contínua haverá um reforço na relação entre Administração e cidadãos, aperfeiçoando-se os serviços públicos e a procura por uma gestão que se guie pela excelência e êxito. O objetivo é criar um modelo de administração que se rege pela conformidade e a proximidade ao outro, com qualidade e pouca burocracia.⁷⁵

Existem inúmeros diplomas publicados sobre a Modernização Administrativa mas é indispensável concentrar medidas num só diploma, que sirva de linha orientadora para todos os agentes e a própria administração. Torna-se mais simples aceder a essas diretrizes, mais

⁷² Ibidem. P. 27 e 28.

⁷³ Ibidem. P. 28.

⁷⁴ Ibidem. P. 29.

⁷⁵ Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril. *Diário da República n.º 94/1999/1999 – Série I-A*. Presidência do Conselho de Ministros. Introdução ao decreto-lei.

claro e cada vez mais transparente ao cidadão/empresa e aos destinatários. Devem ser criados métodos e ferramentas de Modernização para otimizar a relação de proximidade da administração com os cidadãos e a qualidade de serviços prestados, assegurando serviços públicos que favorecem a evolução social e económica a nível nacional.⁷⁶

O Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de abril na sua redação atual, enumera os critérios de Modernização Administrativa. Para além disso, cita as normas inovadoras e faz uma síntese dos grupos de ramos estruturados na relação cidadão e administração (o atendimento e comunicação, o acolhimento e simplificação de procedimentos, entre outros). O diploma dedica-se aos serviços administrativos, sejam eles locais, centrais ou regionais.⁷⁷

As instituições da Administração Pública e os seus serviços estão ao dispor dos cidadãos e seguem as diretrizes do Código dos Procedimentos Administrativos, onde se privilegia a qualidade, a simplicidade, sensatez e seriedade, o diálogo e transparência, entre outros. Estes valores originam a satisfação dos cidadãos, a simplificação da linguagem, reconhecendo novas estratégias de trabalho como o trabalho em equipa e assim por diante.⁷⁸

Segundo o Decreto-Lei, todos os impressos e valores precisos para a instrução dos processos devem ser cedidos pela entidade administrativa e esta só deve solicitar pagamentos de formulários ou impressos se isso estiver explícito nas leis e regulamentos. Os formulários podem ser facultados pela Internet nos sítios da entidade administrativa. As entidades devem eleger a entrega de formulários em formato eletrónico mas nem sempre é o que acontece, existe casos onde é necessário apresentar impressos em suporte papel.⁷⁹

Os serviços administrativos aceitam métodos de delegação e subdelegação de práticas que beneficiem de respostas rápidas a pedidos efetuados e facilitem a realização de obrigações.⁸⁰

São adotadas medidas de simplificação no que respeita a certidões ou outros documentos multiusos. Estes podem ser usados nos diversos serviços se forem necessários. Os utentes não precisam de apresentar documentos que estejam na posse da Administração

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem. Artigo 1º.

⁷⁸ Ibidem. Artigo 2º.

⁷⁹ Ibidem. Artigo 13º e artigo 13º-A.

⁸⁰ Ibidem. Artigo 27º.

Pública se derem permissão para a entidade que realiza os serviços proceder à sua obtenção. As informações são tidas por via eletrónica ou postal, qualquer tipo de pagamento é executado através de uma cadeia de caixas automáticas, Plataforma de Pagamentos da Administração Pública (PPAP). Não é obrigatório o reconhecimento notarial da letra e assinatura, são dispensados documentos originais, são suficientes cópias.⁸¹

Para que se auxilie a gestão, a administração pública deve criar planos e relatórios anuais, relativos às atividades realizadas. Estes devem explicar quais os indicadores de Modernização Administrativa. É a Direção-Geral das Autarquias Locais que realiza o Relatório de Modernização Administrativa e o envia à AMA. O relatório deve ter determinados pontos específicos, por exemplo, informações sobre critérios de Simplificação e Modernização Administrativa, entre outros.⁸²

Melhorar instalações e equipamentos, optar por métodos e medidas modernizadas com vista a resposta célere a pedidos efetuados e simplificar os requisitos legais são indicadores que levam a uma melhoria da recetividade por parte dos utentes.⁸³

2.6. A Qualidade da Administração Pública

Nos anos oitenta a ideia de qualidade caracteriza-se por “gestão da qualidade total”. A nova gestão pública encontrou soluções neste novo conceito, o que trouxe inúmeras benefícios ao nível da produtividade e da eficácia, aprimorando os processos e a gestão de equipas, aumentando a performance individual, entre outros.⁸⁴

A gestão da qualidade total, depois de introduzida na gestão pública, pode se manifestar em duas dimensões, dimensão externa e dimensão interna. A dimensão externa diz respeito à fidelização do cidadão/empresa e serve de critério para saber se os objetivos

⁸¹ Ibidem. Artigo 28º a artigo 35º.

⁸² Ibidem. Artigo 42º.

⁸³ Ibidem. Artigo 46º.

⁸⁴ Leitão, J.F. (2018). *Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade*. 1ª Edição, Edições Colibri. Lisboa. P. 67 e 68.

são alcançados. A gestão da qualidade total serve para entender as necessidades dos cidadãos/empresas e para prever essas mesmas necessidades. A dimensão interna diz respeito à adaptação da entidade internamente, desta forma pode-se responder às necessidades do cidadão/empresa.⁸⁵

É necessário entender como é que o cidadão-requerente progride para contribuinte ou cliente. Mais recentemente surgiu a ideia de cidadão externo e interno. O externo beneficia dos serviços da administração pública, o interno é o cidadão colaborador, trabalhador ou funcionário, entre outros, é o que colabora com a administração pública.⁸⁶

O cidadão interno tem como alvo servir da melhor maneira o cliente externo. Nos dias que correm ainda não existe um pensamento comum de que o cidadão externo e interno pode ser visto como aquele que usa os serviços públicos. É fundamental depreender que a base financeira da administração é assegurada por impostos, impostos dos cidadãos. Os serviços oferecidos pela administração pública são pagos por todos os cidadãos, sejam eles internos ou externos. Quando se fala em oferta de serviços públicos significa que não devem ser elegidos públicos-alvo. Tem de haver medidas de qualidade comuns e adequadas, ou seja, devem existir padrões com vista no bem-estar real do cidadão.⁸⁷

É nos anos noventa que a nova gestão pública se começa a concentrar no cidadão, o cidadão/cliente está em primeiro lugar. A modernização da administração é baseada nos relatórios sobre a administração, os programas políticos e as diretrizes que aspiram a modernização administrativa e uma gestão voltada para a qualidade.⁸⁸ O cidadão também começou a ser visto como mais do que um contribuinte, como parte integrante.

Al Gore é político e ativista, defende causas como a do ambiente, a do desarmamento, entre outras. Segundo o site “Al Gore”, ele publica várias declarações e relatórios sobre os mais diversos assuntos (a crise climática, política, etc.).⁸⁹ Os seus relatórios, sobre a administração pública, são estruturados em quatro pilares precisos no progresso da renovação da administração pública:

⁸⁵ Infoescola. Disponível em: https://www.infoescola.com/administracao/_gestao-da-qualidade-total/.

⁸⁶ Idem. P. 71.

⁸⁷ Idem. P. 72.

⁸⁸ Idem. P. 73.

⁸⁹ Al Gore. Disponível em: <https://www.algore.com/>.

1. Eliminar a burocracia;
2. Os clientes estão em primeiro lugar;
3. Os funcionários devem ter autonomia (empowerment) para que se alcancem os resultados esperados;
4. Uma administração melhor por menos dinheiro.⁹⁰

É preciso descomplicar para conquistar e aumentar a qualidade quando se realizam serviços, a administração tem de ser confiável e autêntica, estabelecendo relações entre cidadão-administração, é vital a simplificação de regulamentos para atingir resultados positivos, diminuindo despesas e aumentando a capacidade de resposta.⁹¹

2.7. As Tecnologias de Informação e Comunicação e o Governo Eletrónico

A simplificação não pode ser separável da desmaterialização. A desmaterialização possibilita um mecanismo de processos de controlo feitos de forma eletrónica, não há o suporte em papel. Segundo Sara Moreno Pires, a desmaterialização não deixa de ser um meio de informatização, onde se simplificam procedimentos e onde há a perda de suporte em papel. Para os municípios este processo foi demoroso.⁹²

As TIC andam lado a lado com a desmaterialização, estas novas tecnologias vieram simplificar e modernizar a administração pública. Com o uso, cada vez mais frequente, da Internet os serviços públicos transformam o seu vínculo com empresas e cidadãos. Através das plataformas digitais, cada empresa ou cidadão, pode saber o estado do seu pedido e introduzir requerimentos e comunicações de forma segura. Estas plataformas são criadas e focadas no cidadão e empresa. Estas novas tecnologias vieram revolucionar, inovar e são uma ferramenta vital de simplificação administrativa.⁹³

⁹⁰ Idem. P. 74.

⁹¹ Idem. P. 74.

⁹² Pereira Cardoso, C. I. (2014). *A Simplificação Administrativa nos Municípios – As “Vicissitudes” da Implementação e da Aplicação do Regime do Licenciamento Zero*. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra, Coimbra. P. 21.

⁹³ Ibidem. P. 22.

Foi desde a década de oitenta que a Administração Pública sofreu inúmeras alterações. Os modelos tradicionais são postos de lado e são usados modelos direcionados para “o cliente, o desenvolvimento de novas formas de prestação de serviços, a adoção de novas tecnologias e o aumento dos mecanismos de prestação de contas centrados nos resultados”⁹⁴. Estas alterações levaram a administração pública a adotar medidas de modernização administrativa, tornando-se operacionais através das TIC. Da modernização e das TIC criou-se o Governo Eletrónico.⁹⁵

As TIC foram vitais na reforma do Estado, através delas o serviço público mudou para melhor, aumentou a rapidez de resposta e tornou-se mais eficiente.⁹⁶

2.8. Simplificar e Desmaterializar – O e-Government

Após 1999 surgem diversas medidas de modernização administrativa direcionadas para a qualidade de serviços. A qualidade deixou de ser vista apenas na relação Administração-Cidadão, foi também vinculada aos *Stakeholders* (cidadãos, funcionários, sociedade no geral, etc.).⁹⁷ Portugal alinou-se com as orientações a nível europeu, estas foram notórias através dos seguintes decretos:

- Decreto-lei n.º 135/99, de 22 de abril, que define as regras de modernização administrativa, em especial a respeito do “a) Acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular e receção de pedidos através dos demais canais de comunicação existentes - digital, presencial, postal ou telefónico; b) Comunicação administrativa; c) Simplificação de procedimentos; d) Elogios, sugestões e reclamações dos utentes; e) Avaliação pelos utentes dos locais e linhas de atendimento ao público, bem como dos portais e sítios na Internet da

⁹⁴ Batista Torres, J. C. (2018). *Fundamentos e resultados esperados dos apoios públicos à modernização administrativa – O caso do Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) nas instituições de ensino superior públicas*. Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas. Departamento de Economia Política – Escola de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa. P. 2.

⁹⁵ *Ibidem*. P. 3.

⁹⁶ Falacho, C. M. (2015). *Modernização Administrativa: A Implementação do Balcão Único no Município de Trancoso*. Projeto de Mestrado em Gestão, especialização em Administração Pública. Escola Superior de Tecnologia e Gestão – Instituto Politécnico da Guarda. P. 40.

⁹⁷ Leitão, J.F. (2018). *Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade*. 1ª Edição, Edições Colibri. Lisboa. P.87.

Administração Pública; f) Sistema de informação para a gestão; g) «Linha do Cidadão».”⁹⁸

- Decreto-lei n.º 166-A/99, de 13 de maio, que cria o Sistema de Qualidade de Serviços em Serviços Públicos (SQSP). A qualidade possibilita mais “eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos.”⁹⁹

Começa a haver uma nova etapa de modernização e qualidade, onde se verifica um atendimento de excelência, onde se realizam serviços de qualidade, etc..¹⁰⁰ Os objetivos da qualidade apoiam-se no princípio dos Cinco Z’s:

1. Zero erros;
2. Zero atrasos;
3. Zero papéis;
4. Zero paragens;
5. Zero incompreensões.¹⁰¹

A administração pública deve tirar partido destes princípios e das TIC para disponibilizarem melhores serviços. Adotar soluções eletrónicas é uma prioridade, o e-Government surge neste sentido, ajuda a administração a reduzir custos, a melhorar os seus serviços. O e-Government dispõe diferentes serviços e permite a melhoria significativa de serviços para os cidadãos. Os cidadãos podem comunicar e interagir com a administração pública através de vários canais de comunicação.¹⁰²

É no enquadramento do e-Government e da desmaterialização dos processos administrativos que são criados os seguintes Decretos:¹⁰³

⁹⁸ Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril. *Diário da República n.º 94/1999 – Série I-A*. Presidência do Conselho de Ministros. Artigo 1º, n.º 1.

⁹⁹ Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de maio. *Diário da República n.º 111/1999 – Série I-A*. Presidência do Conselho de Ministros. Artigo 3º.

¹⁰⁰ Leitão, J.F. (2018). *Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade*. 1ª Edição, Edições Colibri. Lisboa. P.87.

¹⁰¹ Idem. P. 88.

¹⁰² Jornal “O Público”. Acedido a 3 de setembro de 2020. Disponível em:

<https://www.publico.pt/2003/05/05/jornal/a-importancia-do-egovernment-para-chegar-as-pessoas-200931>.

¹⁰³ Leitão, J.F. (2018). *Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade*. 1ª Edição, Edições Colibri. Lisboa. Pg. 89.

- Decreto-Lei n.º 62/2003, de 3 de abril, que “transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 1999/93/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro, relativa a um quadro legal comunitário para as assinaturas electrónicas.”¹⁰⁴
- Decreto regulamentar n.º 25/2004, de 15 de julho, que “regulamenta o Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto, que aprova o regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital”, a redação foi cedida pelo Decreto-Lei n.º 62/2003, de 3 de abril, e refere-se a “regras técnicas e de segurança “ extensíveis a entidades que validam as assinaturas eletrónicas.”¹⁰⁵
- Decreto-Lei n.º 375/99, de 18 de setembro, que determina a equiparação de uma fatura em papel e uma fatura eletrónica.¹⁰⁶
- Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de junho, que “Procede à criação do Sistema de Certificação Electrónica do Estado - Infra-Estrutura de Chaves Públicas e designa a Autoridade Nacional de Segurança como autoridade credenciadora nacional.”¹⁰⁷
- Decreto-lei n.º 88/2009, de 9 de abril, que estipula o “regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital”¹⁰⁸. É a quarta modificação do Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto.

O Governo Eletrónico ou E-Government foi criado com a finalidade de aprimorar e estabelecer o bem-estar dos cidadãos, demonstrar transparência, diminuir custos e contribuir para um maior envolvimento dos cidadãos. Estes são pontos que caracterizam a modernização administrativa.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Decreto-Lei n.º 62/2003, de 3 de abril. *Diário da República n.º 79/2003, Série I-A*. Ministério da Justiça. Artigo 1.º

¹⁰⁵ Decreto Regulamentar n.º 25/2004, de 15 de julho. *Diário da República n.º 165/2004, Série I-B*. Ministério da Justiça.

¹⁰⁶ Decreto-Lei n.º 375/99, de 18 de setembro. *Diário da República n.º 219/1999, Série I-A*. Ministério da Ciência e da Tecnologia. O decreto já foi revogado.

¹⁰⁷ Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de maio. *Diário da República n.º 111/1999 – Série I-A*. Presidência do Conselho de Ministros.

¹⁰⁸ Decreto-Lei n.º 88/2009, de 9 de abril. *Diário da República n.º 70/2009, Série I*. Ministério das Finanças e da Administração Pública.

¹⁰⁹ Leitão, J.F. (2018). *Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade*. 1ª Edição, Edições Colibri. Lisboa. P. 90.

O e-Government local é igualmente importante e é uma ampliação de serviços que a administração presta. No âmbito local, o Governo garante os serviços eletrónicos mas tem em conta alguns fatores como o tipo de pessoa, idade, grau de alfabetismo, proximidade entre cidadão e empresas locais, entre outros.¹¹⁰

O governo eletrónico, a nível local, auxilia a prática da democracia local e cria relações próximas com os cidadãos e empresas da região, tem serviços que se definem pela perfeição e deve demonstrar a sua visão e capacidade de liderar.¹¹¹

2.9. Imposições e Exigências dos Cidadãos

Crescentes imposições e problemas postos por cidadãos tornaram inevitável uma resposta em relação a essas mesmas imposições. Os cidadãos de hoje são muito mais informados e atentos, logo a Administração Pública tem de responder atendendo a esse fator para que o cidadão olhe de outra forma para os serviços públicos.

É preciso combater a ideia de que todos os serviços públicos são lentos, demorados e pouco transparentes, têm demasiada burocracia não essencial. Atualmente, o cidadão carece de serviços de qualidade que eliminam a crença de que os serviços públicos. Em Portugal são pouco claros, vagarosos e são serviços que implicam demasiada “papelada”.¹¹²

O Governo preocupa-se, cada vez mais, com a qualidade dos seus serviços, com as exigências dos cidadãos e com a imagem que passa para a comunidade em geral.¹¹³

¹¹⁰ Sá, F. e Rocha, A. (2017). *Qualidade do Governo Eletrónico – Modelo MoQGEL*. 1ª Edição, Edições Silabo. Lisboa. P. 24.

¹¹¹ Idem. P. 25 e 27.

¹¹² Passos da Silva, J. P. (2013). *O Licenciamento Zero e a simplificação dos processos administrativos da Administração Pública*. Relatório e Estágio Curricular. Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra, Coimbra. P. 13.

¹¹³ Salvador, P. L. (2015). *Modernização Administrativa – O Licenciamento Zero das Atividades Económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos*. Projeto de Mestrado em MPA – Administração Pública. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa. P. 20.

2.10. Balcão Único Eletrónico

Como já foi dito, a simplificação e a desmaterialização são dependentes uma da outra. A desmaterialização surgiu em 2007 e foi inserida com o RJUE (Regime Jurídico de Urbanização e Edificação). Mais tarde, o REAI (Regime de Exercício da Atividade Industrial) também reconheceu a tramitação de procedimentos através de canal eletrónico. Isto era feito numa plataforma, esta é crucial para dar resposta às necessidades do SIR (Sistema de Indústria Responsável). Em 2011, com o Licenciamento Zero, reduzem-se os encargos administrativos e a administração atua criando o BU eletrónico.¹¹⁴

Este balcão era denominado de “único” porque “é aplicável a um conjunto alargado de atividades económicas; único porque é aplicável ao exercício da atividade em qualquer sítio do País, sem prejuízo das regras próprias de âmbito local; e único porque concatena num só procedimento todas as áreas de intervenção administrativa aplicáveis, sejam elas de cariz económico, ambiental, de segurança, entre outras”.¹¹⁵

O BU, depois denominado de Balcão do Empreendedor (BE), servia para efetuar todos os requisitos legais integrantes ligados ao funcionamento das atividades económicas.¹¹⁶ Este balcão tem como propósito ser um lugar único onde se realizam formalidades para exercer dada atividade económica, através de um canal online. O BE é um canal de atendimento, onde o cliente/empresa pode fazer pagamentos, entregar documentos, entre outros, e é concebido e administrado pela AMA.¹¹⁷

¹¹⁴ Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 15.

¹¹⁵ A Portaria n.º 365/2015 de 16 de outubro, estabelece a interoperabilidade entre plataformas da Administração Pública e esclarece no prefácio que o balcão único tem três interpretações distintas. ¹¹⁵ Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 16.

¹¹⁶ Portal do Cidadão. Acedido a 10 de julho de 2020. Disponível em: <https://bde.portaldocidadao.pt/evo/landingpage.aspx>.

¹¹⁷ Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 16.

2.11. O Programa Simplex e o Simplex Autárquico

A simplificação de processos tem como propósito eliminar a descrença nos serviços e organizações públicas, vistas como vagarosas e burocráticas. É nesta esfera e em convergência com a Diretiva de Serviços que surge o Programa Simplex.¹¹⁸

O Programa “Simplex” rompe como uma medida de Modernização Administrativa que se aplica ao Governo e à Administração Central e Local. Aquele emergiu em 2006 e daí em diante foram concretizadas inúmeras medidas com repercussões positivas. Em 2016, a meta principal consistia na simplificação da vida das pessoas. Através deste programa o Governo reconhecia que devia aceitar sugestões para cumprir as metas da modernização administrativa.¹¹⁹

O “Simplex”, mais tarde “iSimplex”, caracteriza-se por ser inovador e assenta em cinco eixos:

- “interagir uma só vez”,
- “partilhar e reutilizar”,
- “digital por omissão”,
- “economia comportamental”,
- “tecnologias emergentes”.¹²⁰

Interagir apenas uma vez no sentido em que a administração não carece de pedir informação que já tiver sido cedida. No seguimento da partilha e reutilização, a administração deve reutilizar e partilhar os seus recursos para que estes não sejam esbanjados. A administração deve sempre eleger e apostar no digital, embora haja outros métodos que podem ser utilizados. É crucial favorecer a adesão espontânea a determinadas práticas que incidam no cumprimento de objetivos de Modernização Administrativa, é

¹¹⁸ Passos da Silva, J. P. (2013). *O Licenciamento Zero e a simplificação dos processos administrativos da Administração Pública*. Relatório e Estágio Curricular. Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra, Coimbra. P. 13.

¹¹⁹ Simplex. Acedido a 1 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/>.

¹²⁰ “iSimplex”. Acedido a 3 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/simplex2019/>.

preciso encorajar em vez de impor algo. A administração deve estar lado a lado com o avanço da tecnologia, inovando e recorrendo a novas tecnologias que possibilitem a ampliação da produtividade dos seus próprios serviços.¹²¹

Quem coordena este programa é a Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, a parte logística e de monitorização é obrigação do Secretário de Estado Adjunto e da Modernização Administrativa em conformidade com a AMA. Neste momento está em vigor o programa “Simplex 2020/2021”.¹²²

É a nível local que existe um contacto mais próximo com o cidadão e mais interação entre serviços. É então que surge o programa de simplificação administrativa e legislativa, o programa “Simplex Autárquico”. Os serviços prestados por municípios devem ser de alta qualidade, caracterizando-se pela diminuição de custos e rapidez.¹²³

É vital dispor de serviços e prestá-los com boa qualidade. Alta qualidade significa atração de diferentes negócios e pessoas. Uma empresa com determinado negócio carece de ligações com mais do que um município, com a regularização de procedimentos poupam-se recursos e esforços a todos os envolvidos.¹²⁴

Simplificação a nível local significa um *upgrade* de qualidade e competitividade, além disto passa a haver mais transparência nas decisões e a imagem municipal torna-se melhor. Simplificar é uma medida que não deve ser posta em causa. Foram estes os fundamentos que levaram a desenvolver o Programa Simplex Autárquico em 2008. Inicialmente o programa abrangia nove municípios e, posteriormente, juntaram-se a estes mais vinte e nove. Um ano mais tarde o programa já agregava sessenta municípios.¹²⁵

Portanto, “o Programa Simplex é o resultado de um trabalho que envolve todo o Governo e, mais recentemente, também a Administração Local, através do Programa

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem. Segundo o Website do “ePortugal”, a 15 de julho de 2020 foi apresentado o novo programa Simplex para o ano 2020 e 2021. Disponível em: <https://eportugal.gov.pt/noticias/governo-apresenta-programa-simplex-2020-21>.

¹²³ Simplex – Quanto mais simples, melhor. Acedido a 1 de julho de 2020. Disponível em: <http://historico.simplex.gov.pt/>.

¹²⁴ Pereira Cardoso, C. I. (2014). *A Simplificação Administrativa nos Municípios – As “Vicissitudes” da Implementação e da Aplicação do Regime do Licenciamento Zero*. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra, Coimbra. P. 18.

¹²⁵ Ibidem. P. 19.

Simplex Autárquico”¹²⁶, é um mecanismo de modernização e simplificação do domínio municipal.

3. O Estado Moderno e a Mera Comunicação Prévia

Num Estado moderno, as funções primárias são feitas pelo Estado mas as funções secundárias podem ser realizadas por outras entidades e depois supervisionadas pelo Estado. Desta forma, a Administração Pública diminui os gastos, entregar responsabilidades para entidades privadas, regulando e fiscalizando. Este novo modelo de Estado aparece quando a Administração Pública se orienta para os cidadãos e empresas.¹²⁷

O objetivo era eliminar todos os controlos que fossem dispensáveis. Uma das formas de controlo criadas foi a Mera Comunicação Prévia (MCP). Esta era um documento/certidão realizada pelo prestador e é crucial para se iniciar uma atividade. Esta declaração autorizava que uma atividade se iniciasse de imediato, bastava comunicar a informação à autoridade competente.¹²⁸

A MCP aparece como obrigação legal de informar a entidade responsável para, *à posteriori*, haver controlo e fiscalização, para se averiguar se todas as condições necessárias estão a ser cumpridas. É o responsável pelo pedido da MCP que tem a obrigação de cumprir todas as normas. A Administração pública cinge-se a certificar a legalidade.¹²⁹

A MCP alterou o paradigma entre cidadãos e municípios, o cidadão ou empresa responsabilizam-se pelo cumprimento de todas as obrigações legais e regulamentares e os municípios encarregam-se pela fiscalização e controlo, incrementam-se responsabilidades. Este tipo de controlo manifestou-se em alguns regimes jurídicos, LZ, RJUE e o SIR.¹³⁰

¹²⁶ Simplex – Quanto mais simples, melhor. Acedido a 1 de julho de 2020. Disponível em: <http://historico.simplex.gov.pt/>.

¹²⁷ Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 17.

¹²⁸ Ibidem. P. 18.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Ibidem. P. 19.

4. Licenciamento Zero

O Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, “simplifica o regime de ocupação do espaço público, da afixação e da inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial, no âmbito da iniciativa «Licenciamento zero», destinada a reduzir encargos administrativos sobre as empresas.”¹³¹ A iniciativa do LZ é criada com o objetivo de simplificar a vida das empresas/cidadãos e é uma medida da “Agenda Digital 2015”.¹³²

O LZ vem no desenrolar da desburocratização, desmaterialização, modernização e simplificação dos vários procedimentos administrativos e do Programa Simplex¹³³ e traduz-se nos diplomas que se seguem:

- Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, que “Simplifica o regime de acesso e de exercício de diversas actividades económicas no âmbito da iniciativa «Licenciamento zero»”.¹³⁴
- Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril, que estabelece o Balcão do Empreendedor.¹³⁵
- Portaria n.º 215/2011, de 31 de maio, que determinava as condições relacionadas com as instalações e o funcionamento dos estabelecimentos de restauração e bebidas.¹³⁶

¹³¹ Decreto-Lei n.º 48/2011 de 1 de abril. *Diário da República n.º 65/2011 – Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Motivado pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, pelas autorizações conferidas pela Lei n.º 49/2010, de 12 de novembro, e pela Lei 55-A/2010 de 31 de dezembro, artigo 147º (sobre a “autorização legislativa para proceder à simplificação do exercício de diversas atividades económicas”).

¹³² *Ibidem*. Preâmbulo do decreto.

¹³³ Gato, J. P. (2013). *Licenciamento Zero – Análise da Medida de Política Pública*. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. P. 12.

¹³⁴ Decreto-Lei n.º 48/2011 de 1 de abril. *Diário da República n.º 65/2011 – Série I*. Presidência do Conselho de Ministros.

¹³⁵ Portaria n.º 131/2011 de 4 de abril. *Diário da República n.º 66/2011 – Série I*. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Economia, da Inovação e Desenvolvimento.

¹³⁶ Portaria n.º 215/2011 de 31 de maio. *Diário da República n.º 105/2011 – Série I*. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Economia, da Inovação e Desenvolvimento.

- Portaria n.º 239/2011, de 21 de julho, que indicava as componentes que deviam conter as Meras Comunicações Prévias e Meras Comunicações com Prazo.¹³⁷

O caminho para a simplificação desenrolou-se durante vários anos, mas é em 2011 que ganha maior dimensão devido ao LZ. Futuramente outros regimes de exercício das atividades económicas (tal como o RJUE, SIR ou Licenciamento Industrial, Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local, entre outros) também viriam a ser modificados. introduziu-se um novo pensamento, onde os municípios têm maior poder regulador e podem especificar o que é feito na área que lhes diz respeito. Há um controlo sucessivo em vez de um controlo prévio.¹³⁸

Os grandes propósitos que se pretendem alcançar através da iniciativa do LZ são:

- Diminuição dos encargos administrativos para cidadãos e empresas. Para tal acontecer as autorizações, licenças, entre outros, são substituídas por atos permissivos aumentando a fiscalização *à posteriori*;¹³⁹
- Desmaterialização dos procedimentos recorrendo a um Balcão Único Eletrónico, depois intitulado de Balcão do Empreendedor (BE), e modernização/melhoria do vínculo Administração Pública-Cidadãos/Empresas.¹⁴⁰

O LZ ou Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividade de Comércio, Serviços e Restauração (RJACSR) é uma maneira de simplificação e regulação, onde se presume a desmaterialização de procedimentos administrativos. Simplificam-se processos de

¹³⁷ Portaria n.º 239/2011 de 21 de junho. *Diário da República n.º 118/2011 – Série I*. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Economia, da Inovação e Desenvolvimento.

¹³⁸ Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 14 a 16.

¹³⁹ Falacho, C. M. (2015). *Modernização Administrativa: A Implementação do Balcão Único no Município de Trancoso*. Projeto de Mestrado em Gestão, especialização em Administração Pública. Escola Superior de Tecnologia e Gestão – Instituto Politécnico da Guarda. P. 35.

¹⁴⁰ Salvador, P. L. (2015). *Modernização Administrativa – O Licenciamento Zero das Atividades Económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos*. Projeto de Mestrado em MPA – Administração Pública. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa. P. 41.

encerramento, instalação e mudança de estabelecimentos de comércio de bens, prestação de serviços ou armazenagem, restauração ou de bebidas.¹⁴¹

O LZ compreende entidades e instituições da Administração Central e tem repercussões no desempenho dos municípios. Estes são a autoridade competente no que respeita os licenciamentos e a recebimento das taxas devidas.¹⁴²

Anteriormente ao novo regime, quem planeava abrir um estabelecimento tinha de adquirir copiosas licenças, preencher requerimentos e entregá-los em locais diversos. O requerente tinha de esperar pela emissão das licenças e, só depois de ter todas as autorizações, é que podia praticar a sua atividade.

Com a introdução do novo regime, as câmaras municipais passaram a ter o poder de estabelecer o que pode ser feito na área municipal, definindo-o através de regulamentos municipais (a ocupação do espaço público, a publicidade e os horários de funcionamento e instalação de atividades de comércio e serviços) e o requerente que pede a licença passa a ter responsabilidades no cumprimento das formalidade legais específicas à atividade.¹⁴³

Posto isto, tudo se descomplica, aceleram-se os procedimentos e minimizam-se os custos para o cidadão e para o município. Pensemos na hipótese de abrir um estabelecimento de restauração e bebidas, com esplanada e cujo nome do restaurante esteja na porta (publicidade). Anteriormente ao LZ era necessário requerer ao município responsável uma permissão, respeitando o RJUE, apresentando uma declaração prévia que devia ser entregue ao município, à DGAE – Direção Geral de Atividades Económicas e ficar com um terceiro exemplar para o próprio requerente. Era preciso solicitar uma licença para a esplanada no espaço público, outra devido ao horário de funcionamento e da publicidade. Todas as permissões tinham taxas associadas e, por vezes, essas mesmas permissões demoravam mais

¹⁴¹ Salvador, P. L. (2015). *Modernização Administrativa – O Licenciamento Zero das Atividades Económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos*. Projeto de Mestrado em MPA – Administração Pública. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa. P. 40 a 42.

¹⁴² AMA – Agência para a Modernização Administrativa. Acedido a 17 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/licenciamento-zero>.

¹⁴³ Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 20.

do que deviam a ser emitidas, o que nos levava a refletir sobre estes processos serem vagarosos, acarretarem despesas elevadas e serem complexos.¹⁴⁴

A entrada do novo regime passou a significar abrir ou encerrar estabelecimentos, ter publicidade ou instalar uma esplanada sem ser preciso requerer uma licença ou autorização administrativa, basta que se comunique à Câmara Municipal responsável. Faz-se uma comunicação prévia onde o requerente declara a instalação ou encerramento, entre outros, sendo que este tem a obrigação de cumprir todas as imposições legais, alteram-se os papéis no que respeita o controlo das exigências previstas nas leis.¹⁴⁵

Nos dias de hoje, se um cidadão ou empresa desejar abrir um estabelecimento, com as condições acima descritas, é preciso ter uma autorização de utilização genérica, realizar uma mera comunicação para a ocupação do espaço público (através da plataforma online), não é preciso comunicação de horário se forem cumpridos todos os limites exigidos no regulamento municipal e não é preciso licenciamento para a publicidade relativa ao nome do estabelecimento.¹⁴⁶

A autoridade responsável, antes do regime, analisava os documentos entregues pelo requerente e se os documentos estivessem em ordem era imitada uma licença, nos dias de hoje, o requerente é o responsável pelo cumprimento das obrigações legais, aplicando-as de maneira responsável. Em determinados casos é permitida a abertura de um estabelecimento instantaneamente à comunicação prévia (artigo 4.º, n.º2, artigo 8.º, n.º3, artigo 9.º, n.º 3 e artigo 12.º, n.º 2), noutras situações, o requerente deve aguardar a emissão da autorização para saber se o pedido foi ou não aceite (artigo 5.º, n.º 2, artigo 6.º, n.º 2 e artigo 12.º, n.º 5).¹⁴⁷

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Salvador, P. L. (2015). *Modernização Administrativa – O Licenciamento Zero das Atividades Económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos*. Projeto de Mestrado em MPA – Administração Pública. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa. P. 33.

¹⁴⁶ Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 20 e 21.

¹⁴⁷ Gato, J. P. (2013). *Licenciamento Zero – Análise da Medida de Política Pública*. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. P. 12 e 13.

Concluindo, o requerente está obrigado a estudar e seguir as diretrizes legais referentes ao exercício de uma atividade económica e a Câmara Municipal deve, à *posteriori*, certificar-se do cumprimento dessas diretrizes, realizando atos de fiscalização.¹⁴⁸

Em 2015 foi publicado o Decreto-Lei nº 10/2015 de 16 de janeiro, o qual determina as normas do Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração (RJACSR). Os seus principais objetivos eram a desmaterialização de formalidades, redução de encargos e adequar o regime às regras impostas pela Diretiva de Serviços já mencionada.¹⁴⁹

A segunda alteração, do Decreto-Lei nº 48/2011 de 1 de abril, provoca várias transformações. Acabou-se com referências a regimes e regras que foram consagradas no novo RJACSR; o licenciamento zero ficou reduzido ao regime de ocupação do espaço público e da afixação e inscrição de publicidade ou mensagens publicitárias, a “inscrição de cadastro comercial” ficou sem efeito; a comunicação previa com prazo é substituída por autorização e é adaptada; o controlo e inspeção é feito pelos municípios competentes; as coimas são agravadas e revertem totalmente para o município e há despenalizações quando não há comunicação de encerramento.¹⁵⁰

4.1. Balcão do Empreendedor e Agência de Modernização Administrativa

Assim como já foi referido, o LZ e o Programa Simplex foram idealizados para que se simplificasse a vida dos cidadãos e empresas. O LZ veio reduzir encargos (licenças, vistorias, autorizações, entre outros) e veio impor a criação do BE. O BE foi aprovado pela Portaria nº 131/2011 de 4 de abril. O BE começou por ser instalado, de forma experimental, em alguns municípios. Em 2011 terminou a fase experimental e os municípios começaram

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Salvador, P. L. (2015). *Modernização Administrativa – O Licenciamento Zero das Atividades Económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos*. Projeto de Mestrado em MPA – Administração Pública. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa. P. 32 e 40.

¹⁵⁰ *Ibidem*. P. 42 e 43.

a aderir à iniciativa. Em 2012 o Regime Jurídico do Licenciamento Zero é aplicado em todo o território português.¹⁵¹

Segundo o artigo 2º da Portaria nº 131/2011 de 4 de abril, “O «Balcão do empreendedor» é desenvolvido e gerido pela Agência para a Modernização Administrativa, I. P. (AMA, I. P.)”, sendo o acesso ao balcão é feito pelo seguinte Portal: www.portaldaempresa.pt.¹⁵²

O BE está reservado a agentes económicos, podendo estes aceder aí a um conjunto de informações (regulamentos, formalidades, entre outros) e realizar pedidos. É neste balcão que se criam empresas, se fazem licenciamentos, declaram marcas e adquirem certidões.¹⁵³ O balcão é usado como intermediário entre cidadãos/empresas e autoridades responsáveis.¹⁵⁴

O “ePortugal” é importante na questão do Balcão do Empreendedor, pois este é um Portal de Serviços Públicos que se sobrepõe ao Portal do Cidadão. É um meio digital que beneficia o acesso a informações e à prestação de serviços e foi desenvolvido para que os utilizadores possam aceder em qualquer tipo de dispositivo (*tablet*, computadores e até telemóveis).¹⁵⁵

4.2. Procedimentos de Controlo Prévio

4.2.1. Mera Comunicação Prévia

A alteração mais significativa no Regime de Licenciamento Zero ocorre com a troca de permissões administrativas pela Mera Comunicação Prévia.¹⁵⁶

¹⁵¹ Portaria n.º 131/2011 de 4 de abril. *Diário da República n.º 66/2011 – Série I*. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Economia, da Inovação e Desenvolvimento. Preâmbulo da Portaria.

¹⁵² Ibidem. Artigo 2º e artigo 3º.

¹⁵³ AMA – Agência para a Modernização Administrativa. Acedido a 3 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/balcao-do-empendedor1>.

¹⁵⁴ Ibidem. <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/licenciamento-zero>.

¹⁵⁵ Ibidem. Acedido a 18 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-amodernizacao-administrativa/eportugal>.

¹⁵⁶ Portal do Licenciamento. Acedido a 24 de julho de 2020. Disponível em: <http://portaldolicenciamento.com/licenciamento-zero.html>.

Aceder a certas atividades económicas implica apresentar uma mera comunicação prévia. Quando essa for efetuada para se aceder ou alterar uma atividade, através do Balcão do Empreendedor, é imperativo ter os elementos instrutórios, pressupostos na Portaria n.º 206-B/2015, de 14 de julho. Os elementos instrutórios são referidos no artigo 2º, da Portaria anteriormente mencionada.¹⁵⁷

A figura da MCP está presente em vários regimes jurídicos alusivos ao exercício de atividades económicas (em especial: comércio, serviços, urbanismo, indústria e alojamento local).¹⁵⁸ As atividades que necessitam de apresentação do procedimento de Mera Comunicação Prévia estão identificadas no *website* da Área do Comerciante.¹⁵⁹

Iniciar uma atividade implica apresentar sempre uma MCP. A MCP surge no seguimento da divulgação de diretivas europeias que propunham a alteração de alguns regimes jurídicos e é esta que se torna a responsável pela execução das normas determinadas pela administração.¹⁶⁰

A MCP não tem carácter de permissão administrativa, é uma obrigação legal de informação à administração pública. O requerente deve informar a entidade municipal para o caso de vir a existir uma fiscalização *à posteriori*, onde se irá averiguar se estão a ser realizados todos os requisitos que foram declarados pelo requerente e para efeitos de verificação do pagamento de taxas.¹⁶¹

Esta nova figura consiste na partilha de compromissos, de tarefas e competências, entre a administração pública e cidadão/empresa, em que os Municípios certificam a legalidade. Os cidadãos e empresas são mais independentes e conscientes na sua relação com

¹⁵⁷ Mera comunicação prévia – área do comerciante. Acedido a 24 de julho de 2020. Disponível em: <http://www.aredocomerciante.dgae.gov.pt/do-seu-interesse/acesso-a-atividade/comercio-servicos-e-restauracao/mera-comunicacao-previa.aspx>.

¹⁵⁸ Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 5.

¹⁵⁹ Área do Comerciante – DGAE. Acedido a 24 de julho de 2020. Disponível em: <http://www.aredocomerciante.dgae.gov.pt/do-seu-interesse/acesso-a-atividade/comercio-servicos-e-restauracao/mera-comunicacao-previa.aspx>.

¹⁶⁰ Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 18.

¹⁶¹ Pereira Cardoso, C. I. (2014). *A Simplificação Administrativa nos Municípios – As “Vicissitudes” da Implementação e da Aplicação do Regime do Licenciamento Zero*. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra, Coimbra. P. 27 e 28.

os Municípios e se essa confiança for quebrada haverá um sistema de punição mais grave. Esta figura tem repercussões nos regimes com mais influência no desenvolvimento económico: Licenciamento Zero, no Sistema de Indústria Responsável e no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação.¹⁶²

4.2.2. Comunicação Prévia com Prazo

A aprovação administrativa alusiva à abertura e funcionamento dos vários estabelecimentos, descritos no Regime de Licenciamento Zero, é alterada pela Mera Comunicação Prévia ou Comunicação Prévia com Prazo, estas permissões dependem de caso para caso.¹⁶³

Estes dois tipos de Comunicação Prévia nasceram da europeização do direito administrativo e são semelhantes à comunicação prévia mencionada no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação ou no Regime Jurídico Reabilitação Urbana. Em ambos a Comunicação Prévia com Prazo está dependente de uma declaração ou de um ato administrativo. Esta comunicação é menos rigorosa do que uma licença.¹⁶⁴

Segundo o Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, artigo 8º, n.º2, alínea a):

“«Comunicação prévia com prazo» uma declaração efectuada pelo prestador de serviços necessária ao início da actividade, que permita o exercício da mesma quando a autoridade administrativa não se pronuncie após o decurso de um determinado prazo.”¹⁶⁵

A Comunicação Prévia com Prazo surge no sentido de responsabilizar os intervenientes nas operações urbanísticas. A Comunicação Prévia com Prazo depende de um

¹⁶² Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 18 e 19.

¹⁶³ Bettencourt de Sousa, S. F. (2014). *A simplificação administrativa nos processos de obras particulares: A perceção e a realidade dos procedimentos de comunicação prévia*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 19.

¹⁶⁴ Ibidem. P. 20.

¹⁶⁵ Decreto-Lei n.º 92/2010 de 26 de julho. *Diário da República n.º 143/2010 – Série I*. Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento. Artigo 8º, n.º2, alínea a).

ato administrativo com natureza de permissão administrativa, a Mera Comunicação Prévia não é uma permissão administrativa, é o dever de informar ou comunicar.¹⁶⁶

A Comunicação Prévia (com prazo ou somente comunicação), mencionada no RJUE, diz respeito à dispensa de controlo preventivo e engloba métodos de controlo sucessivo.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 23 e 24.

¹⁶⁷ Bettencourt de Sousa, S. F. (2014). *A simplificação administrativa nos processos de obras particulares: A perceção e a realidade dos procedimentos de comunicação prévia*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. P. 40.

Conclusões

Realizado o relatório é então que se apresentam as conclusões e reflexões sobre o tema da Modernização Administrativa e os subtemas nele inseridos, tendo especial atenção para o domínio da simplificação e modernização administrativas e o Regime Jurídico de Licenciamento Zero.

Além do já mencionado, podemos concluir que no decorrer dos anos a Administração Pública tem sofrido muitas alterações, principalmente ao nível da prestação de serviços e dos procedimentos administrativos. Para tal criaram-se balcões, presenciais e digitais, cujo objetivo é a aproximação do cidadão. Foram criadas melhores condições de atendimento de excelência, dando mais ênfase à simplificação dos vários procedimentos/formalidades para que a imagem da Administração Pública melhore, baseando-se na transparência e inovação.

No que respeita a Modernização Administrativa, existe muita pressão quanto aos serviços públicos e como é que estes são prestados, como é que podem satisfazer as exigências dos cidadãos e empresas no geral. É neste seguimento que emerge a questão das novas formas de atendimento (presencial ou online) que se baseavam no BU. Modernizar e alterar os modelos antigos de atendimento para modelos mais atuais onde o cidadão ou empresa podia realizar o seu pedido num só local foi indispensável.

Ao longo da elaboração do relatório também abordei a questão da Administração Pública, como se altera e se preocupa com o cumprimento das medidas que têm em vista as necessidades exigidas pela comunidade. A Administração Pública e o seu modelo de gestão tradicional foi-se alterando continuamente para que se tornasse numa Administração mais moderna, com mais qualidade e que aposta cada vez mais em novas tecnologias, é uma administração que se ajusta e faz isso através da prática de medidas de Modernização Administrativa.

Toda esta modernização impunha a conceção de diretrizes e regimes que tinham como destino cessar determinados obstáculos, simplificando e desmaterializando formalidades administrativas. Um exemplo disto é a Diretiva de Serviços 2006/123/CE, esta foi o pilar principal que levou ao desenvolvimento de programas de simplificação. Esta

diretiva em conjunto com os vários programas concebidos (Programa Simplex, entre outros) tornou mais sólida a ideia de que havia atividades sobredimensionadas. É então que se inicia um regime de simplificação de procedimentos, alterando vários outros regimes incluindo o Regime Jurídico de Licenciamento Zero, introduzindo a Mera Comunicação Prévia. Tudo isto teve impacto na gestão municipal, mudando também a fiscalização municipal. Os municípios tiveram de se adaptar e criar plataformas *online*, obrigando o uso das TIC.

Num outro período da elaboração do relatório pude estudar o Regime Jurídico de Licenciamento Zero, onde mergulhei na questão dos procedimentos de controlo, onde pude entender as consequências que este regime trouxe, como o reforço regulamentar, o controlo à posteriori e o Balcão do Empreendedor. Apesar destes esforços, os procedimentos ainda continuam a ser feitos maioritariamente da forma tradicional (papel).

Referências

Bibliografia

Batista Torres, J. C. (2018). *Fundamentos e resultados esperados dos apoios públicos à modernização administrativa – O caso do Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) nas instituições de ensino superior públicas*. Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas. Departamento de Economia Política – Escola de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa.

Bettencourt de Sousa, S. F. (2014). *A simplificação administrativa nos processos de obras particulares: A perceção e a realidade dos procedimentos de comunicação prévia*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.

Falacho, C. M. (2015). *Modernização Administrativa: A Implementação do Balcão Único no Município de Trancoso*. Projeto de Mestrado em Gestão, especialização em Administração Pública. Escola Superior de Tecnologia e Gestão – Instituto Politécnico da Guarda.

Gato, J. P. (2013). *Licenciamento Zero – Análise da Medida de Política Pública*. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.

Leitão, J.F. (2018). *Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade*. 1ª Edição, Edições Colibri. Lisboa.

Passos da Silva, J. P. (2013). *O Licenciamento Zero e a simplificação dos processos administrativos da Administração Pública*. Relatório e Estágio Curricular. Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra, Coimbra.

Pereira Cardoso, C. I. (2014). *A Simplificação Administrativa nos Municípios – As “Vicissitudes” da Implementação e da Aplicação do Regime do Licenciamento Zero*. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra, Coimbra.

Ribeiro Pedro, M. (2014). *Marketing Territorial – Plano Estratégico para o Município de Vouzela*. Dissertação em Marketing Research. Escola Superior de Tecnologia e Gestão – Instituto Politécnico de Viseu, Viseu.

Sá, F. e Rocha, A. (2017). *Qualidade do Governo Eletrónico – Modelo MoQGEL*. 1ª Edição, Edições Silabo. Lisboa.

Salvador, P. L. (2015). *Modernização Administrativa – O Licenciamento Zero das Atividades Económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos*. Projeto de Mestrado em MPA – Administração Pública. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa.

Sousa Moura, M. G. (2017). *Controlo sucessivo versus controlo prévio: O Novo paradigma da fiscalização municipal emergente do Licenciamento Zero – O caso da Comunidade Intermunicipal do Ave*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.

Jurisprudência

Decreto-Lei n.º 48/2011 de 1 de abril. *Diário da República n.º 65/2011 – Série I*. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 62/2003, de 3 de abril. *Diário da República n.º 79/2003, Série I-A*. Ministério da Justiça.

Decreto-Lei n.º 88/2009, de 9 de abril. *Diário da República n.º 70/2009, Série I*. Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 92/2010 de 26 de julho. *Diário da República n.º 143/2010 – Série I*. Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento.

Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril. *Diário da República n.º 94/1999/1999 – Série I-A*. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de maio. *Diário da República n.º 111/1999 – Série I-A*.
Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de outubro. *Diário da República n.º 206/2009 – Série I*.
Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 375/99, de 18 de setembro. *Diário da República n.º 219/1999, Série I-A*.
Ministério da Ciência e da Tecnologia.

Decreto Regulamentar n.º 25/2004, de 15 de julho. *Diário da República n.º 165/2004, Série I-B*.
Ministério da Justiça.

Despacho n.º 8565/2018 de 5 de setembro. *Diário da República n.º 171/2018 – Série II*.
Município de Viseu.

Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de dezembro. L 376/36.
Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>.

Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro. *Diário da República n.º 253/2010, 1º suplemento – Série I*.
Assembleia da República.

Portaria n.º 131/2011 de 4 de abril. *Diário da República n.º 66/2011 – Série I*.
Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Economia, da Inovação e Desenvolvimento.

Portaria n.º 215/2011 de 31 de maio. *Diário da República n.º 105/2011 – Série I*.
Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Economia, da Inovação e Desenvolvimento.

Portaria n.º 239/2011 de 21 de junho. *Diário da República n.º 118/2011 – Série I*.
Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Economia, da Inovação e Desenvolvimento.

Regulamento n.º 599/2015 de 28 de agosto. *Diário da República n.º 168 – Série II*.
Município de Viseu. Artigo 4º, nº3.

Regulamento Municipal dos períodos de abertura e funcionamento dos estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços do Município de Viseu. Disponível em: http://www.cm-viseu.pt/regulamentos/Reg_N.pdf.

Regulamento e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas do Município 2020. Disponível em: <https://www.cm-viseu.pt/index.php/inicio/regulamentos>.

Web sites

Al Gore. Disponível em: <https://www.algore.com/>.

AMA – Agência para a Modernização Administrativa: Espaço Cidadão. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/espaco-cidadao>.

AMA – Agência para a Modernização Administrativa: Licenciamento Zero. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/licenciamento-zero>.

Área do Comerciante – DGAE. Disponível em: <http://www.aredocomerciante.dgae.gov.pt/do-seu-interesse/acesso-a-atividade/comercio-servicos-e-restauracao/mera-comunicacao-previa.aspx>.

Classificação Portuguesa da Atividade Económica, é possível consultar no site SICAE, disponível em: <http://www.sicae.pt/Consulta.aspx>.

Departamento de Engenharia Civil (DEC). Disponível em: <https://dep.estgv.ipv.pt/departamentos/dcivil/viseu/>.

Economias. Disponível em: <https://www.economias.pt/analise-swot-o-que-e-e-para-que-serve/>.

“ePortugal”. Disponível em: <https://eportugal.gov.pt/noticias/governo-apresenta-programa-simplex-2020-21>.

Infoescola. Disponível em: https://www.infoescola.com/administracao/_gestao-da-qualidade-total/.

“iSimplex”. Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/simplex2019/>.

Jornal “O Público”. Disponível em: <https://www.publico.pt/2003/05/05/jornal/a-importancia-do-egovernment-para-chegar-as-pessoas-200931>.

Mera comunicação prévia – área do comerciante. Disponível em: <http://www.areadocomerciante.dgae.gov.pt/do-seu-interesse/acesso-a-atividade/comercio-servicos-e-restauracao/mera-comunicacao-previa.aspx>.

Município de Viseu - Freguesias. Disponível em: <http://www.cm-viseu.pt/index.php/institucional/freguesias/freg-viseu>.

Município de Viseu - Introdução. Disponível em: <http://www.cm-viseu.pt/index.php/institucional/features/introducao>.

Município de Viseu - Vereadores. Disponível em: <http://www.cm-viseu.pt/index.php/institucional/features/vereadores>.

Portal de Serviços do Município de Viseu. Disponível em: <http://www.cm-viseu.pt/index.php/using-joomla/extensions/components/content-component/article-categories/2116-portal-de-servicos>.

Portal do Cidadão. Disponível em: <https://bde.portaldocidadao.pt/evo/landingpage.aspx>.

Portal do Licenciamento. Disponível em: <http://portaldolicenciamento.com/licenciamento-zero.html>.

Pplwere. Disponível em: <https://pplware.sapo.pt/informacao/eportugal-conheca-o-novo-portal-do-cidadao/>.

Simplex. Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/>.

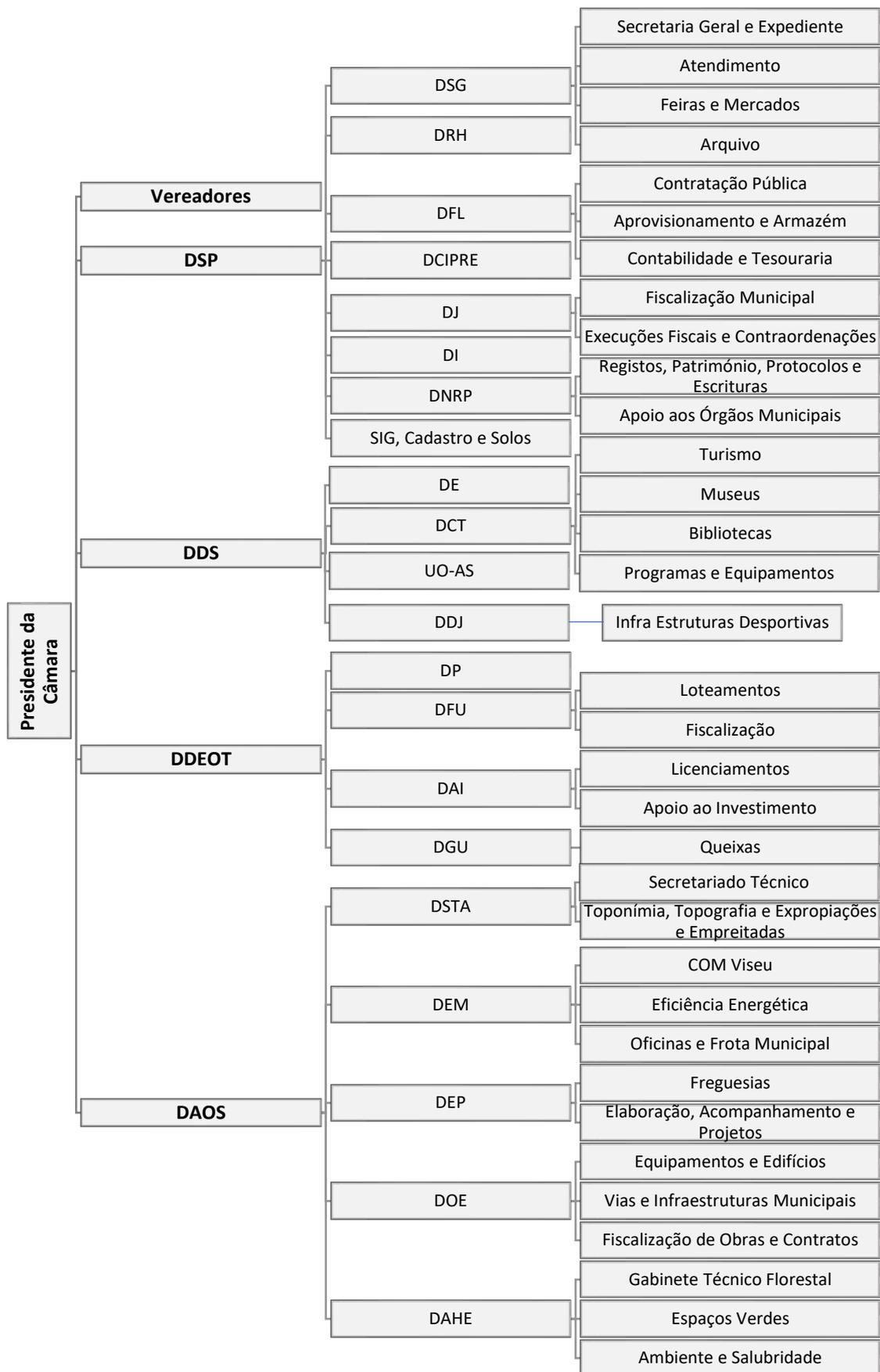
Simplex – histórico. Disponível em: <http://historico.simplex.gov.pt/>.

Anexos

Unidades Orgânicas Nucleares	Unidades Flexíveis	Unidades Orgânicas
DSP	8	11
DDS	3	6
DDEOT	4	5
DAOS	5	12

Quadro 1: Unidades Orgânicas Nucleares – Câmara Municipal de Viseu.

Fonte: Despacho n.º 8565/2018 de 5 de setembro. *Diário da República n.º 171/2018 – Série II.* Município de Viseu.



Organograma 1: Câmara Municipal de Viseu.

Fonte: Despacho n.º 8565/2018 de 5 de setembro. *Diário da República n.º 171/2018 – Série II.* Município de Viseu. Anexo I.

Nota: As seguintes imagens demonstram as tabelas de Excel desde o dia 1 de outubro de 2019 a 28 de fevereiro de 2020. Devo referir que os quadrados assinalados a azul claro são correspondentes à atividade e dia em que a realizei, todas as colunas a cinzento escuro correspondem às terças-feiras de cada mês, dia em que eu me deslocava a Coimbra para ter aula, todas as colunas a cinzento claro correspondem aos fins de semana.

Outubro – 2019	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
Atividades																														
Pesquisa Geral																														
Pesquisa de Legislação																														
Estudo da Legislação																														
DL - 48/2011																														
DL - 10/2015																														
DL - 92/2010																														
Diretiva Comunitária 2006/123/CE																														
Pesquisa – Regulamentos Municipais																														
Análise Geral do Tema e Legislação																														
Elaboração do Relatório																														
UE e Simplificação/ Contexto Nacional																														
Municípios/ Leg. Licenciamento Zero																														
Portal do Emp./ Serviços/ TIC/ Setor Público																														
Regulamentos Municipais																														
Publicidade e Ocupação de Espaço Público																														
Abertura e Funcionamento/ Taxas e outros																														
Comércio a Retalho Não Sedentário																														
Espaço Multiusos/ Propaganda																														
AMA																														
Licenciamento Industrial																														
DL - 73/2015																														
Sugestões																														
Alojamento Local																														
DL - 128/2014																														
DL - 71/2018																														
Exemplo - Portal dos Serviços																														
Anexos																														
Informação Adicional																														
Introdução/ Conclusões/ Capa/ Tema																														
Elaboração do Cronograma																														
Legenda:																														
Atividades																														
Terça-feira																														
Fim de Semana																														

Imagem 4: Cronograma de Atividades – Mês de outubro.

Fonte: Elaboração própria.

Novembro – 2019	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
Atividades																															
Revisão de Leitura do Relatório																															
Pesquisa e Acesso Portal AMA																															
Gráficos e tabela Portal do Empreendedor																															
Elaboração de Subtema do Relatório																															
Entrega do Relatório																															
Literatura – Modernização Administrativa																															
Portal de Serviços – Informação																															
Legislação – Atendimento																															
Observações gerais – Atividades																															
Taxas – Atividades																															
Legislação – Atividades																															
Manhã																															
Regulamentos																															
Gestão Urbanística																															
Esclarecimento de dúvidas																															
Formulários																															
Caso prático: licença de ruído																															
Relatório do Portal dos Serviços																															
Sugestões																															
Gestão urbanística – taxas e regulamentos																															
Links – legislação																															
Simulador de Taxas																															
Revisão do relatório																															
Entrega do relatório do Portal dos Serviços																															
Registo cartas – saídas																															
Literatura sobre o tema																															
Elaboração do cronograma																															
Legenda:																															
Atividades																															
Terça-feira																															
Fim de Semana																															
Feriado																															
Falta																															
Férias																															

Imagem 5: Cronograma de Atividades – Mês de novembro.

Fonte: Elaboração própria.

Dezembro – 2019	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
Atividades																															
Caso prático: pedido de instalação																															
Caso prático: pedido de isenção																															
Literatura sobre o tema																															
Registo cartas – saídas																															
Receção																															
Simulação – Portal dos serviços																															
Leis – Formulários																															
Entrega do relatório do portal – erros																															
Legenda:																															
Atividades																															
Terça-feira																															
Fim de Semana																															
Feriado																															
Falta																															
Férias																															

Imagem 6: Cronograma de Atividades – Mês de dezembro.

Fonte: Elaboração própria.

Janeiro – 2020		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31		
Atividades																																		
Literatura sobre o tema																																		
Registo cartas – saídas																																		
Estrutura Nuclear do Município de Viseu																																		
Atualização de taxas – portal de serviços																																		
Pastas e Separadores – Exp., AU, Arquivo, Outros																																		
Caso prático: Pedido Licença Especial de Ruído																																		
Caderno de encargos – Serviços: Segurança e Alarms																																		
Colaboração – pastas de arquivo físico de redes móveis																																		
Registo de EDOC																																		
Legenda:																																		
Atividades																																		
Terça-feira																																		
Fim de Semana																																		
Feriado																																		
Falta																																		
Férias																																		

Imagem 7: Cronograma de Atividades – Mês de janeiro.

Fonte: Elaboração própria.

Fevereiro – 2020		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29		
Atividades																																
Literatura sobre o tema																																
Registo cartas – saídas																																
Registo de EDOC																																
Pesquisa: Espaço Cidadão																																
Entrega: Espaço Cidadão																																
Excel : Livros de Reclamação																																
Legenda:																																
Atividades																																
Terça-feira																																
Fim de Semana																																
Feriado																																

Imagem 8: Cronograma de Atividades – Mês de fevereiro.

Fonte: Elaboração própria.

Discrição minuciosa dos pedidos realizados no Balcão do Empreendedor.

Tipo de Sub-Serviços	Permissão	2019	2018	2017	2016	2015	Sem data	Total de Pedidos	Canal
Restauração e Bebidas	MCP	9	19	23	32	7	9	99	Online
	MCP	5	10	3	11	12	1	42	Presencial
Dispensa de Requisitos	AU	0	5	0	0	0	0	5	Online
	AU	0	0	0	0	0	0	0	Presencial
Não Sedentária	MCP	11	22	11	8	2	12	66	Online
	MCP	23	25	16	12	15	3	94	Presencial
Piercings e Tatuagens	MCP	0	0	1	1	0	0	2	Online
	MCP	0	0	1	0	1	0	2	Presencial
Feira - Entidade Privada		0	0	0	0	0	0	0	Online
		0	0	0	0	0	0	0	Presencial
Ocupação de Esp. Público	AU / MCP	21	19	11	11	6	10	78	Online
	AU / MCP	0	0	0	0	0	0	0	Presencial
Mercado Local		0	0	0	0	0	0	0	Online
		0	0	0	0	0	0	0	Presencial
Manutenção e Reparação	MCP	3	6	5	5	1	2	22	Online
	MCP	0	3	0	2	1	0	6	Presencial
Lavandaria	MCP	7	2	0	2	0	0	11	Online
	MCP	0	2	0	0	0	0	2	Presencial
Comércio por Grosso Retalho Produtos Alimentares	MCP	7	6	9	7	1	3	33	Online
	MCP	2	3	2	4	4	0	15	Presencial
Animais de Criação	MCP	0	0	2	0	0	0	2	Online
	MCP	0	1	2	0	0	0	3	Presencial
Temperatura Controlada	AU	0	0	0	1	0	0	1	Online
	AU	0	0	0	1	0	0	1	Presencial
Conjunto Comercial	MCP	0	0	0	2	0	0	2	Online
	MCP	0	0	0	0	0	0	0	Presencial
Empresas com Insígnias	MCP	3	2	3	0	0	3	11	Online
	MCP	1	0	1	2	2	0	6	Presencial
Animais de Companhia	MCP	0	1	0	1	0	3	5	Online
	MCP	1	2	2	2	1	0	8	Presencial
Bronzeamento Artificial	MCP	0	0	0	1	0	0	1	Online
	MCP	0	0	0	0	0	0	0	Presencial
AL – Registo <u>Estab.</u> Já Existentes	MCP	0	0	0	0	0	0	0	Online
	MCP	0	2	3	0	0	0	5	Presencial
Alojamento Local	MCP	20	22	25	4	1	0	72	Online
	MCP	4	10	4	0	1	0	19	Presencial
GPL	MCP	0	0	0	0	0	0	0	Online
	MCP	0	3	0	0	0	0	3	Presencial
TOTAL ONLINE		410							
TOTAL PRESENCIAL		206							
		616							

Quadro 2: Serviços do Balcão do Empreendedor.

Fonte: Balcão do Empreendedor - BackOffice.

