

# REFLEXOS DA ACTIVIDADE JURÍDICA NO MUNICÍPIO DO PORTO

## VII SEMINÁRIO

DEPARTAMENTO MUNICIPAL JURÍDICO E DE CONTENCIOSO

19 Maio.2009

Biblioteca Municipal Almeida Garrett

### SÍNTESE DO VII SEMINÁRIO

#### “REFLEXOS DA ACTIVIDADE JURÍDICA NO MUNICÍPIO DO PORTO”

19 de Maio de 2009

Biblioteca Almeida Garrett

Promovido, como anualmente, com o objectivo de permitir uma reflexão sobre os principais desafios colocados à actividade jurídica no Município do Porto e uma análise das experiências vividas pelo seu Departamento Jurídico e de Contencioso (DMJC), o VII Seminário “*Reflexos da Actividade Jurídica do Município do Porto*” contou, mais uma vez, com um painel de comentadores que, através da sua apreciação crítica dos projectos e dos casos judiciais apresentados pelo DMJC, contribuiu para o aprofundamento das questões jurídicas submetidas a apreciação.

#### Sessão de Abertura

Os trabalhos iniciaram-se com a intervenção do Presidente da Câmara, Rui Rio, que salientou a relevância do Código Regulamentar, documento pioneiro que permite a transparência na relação com o Município, bem como a importância da sua primeira revisão, na medida em que se configura como o momento em que, pela primeira vez, se analisam e ponderam os efeitos produzidos com a entrada em vigor do Código. O Presidente salientou ainda a importância do Gabinete da Acção Disciplinar para a prossecução da Missão do Município.

Relativamente às providências cautelares, Rui Rio salientou o perigo de estas providências potenciarem a possibilidade de poderem ser tomadas opções políticas por sentença judicial.

Finalmente, o Presidente da Câmara assinalou o escândalo a que correspondeu a valorização especulativa de terrenos resultante das sentenças judiciais proferidas no âmbito do processo de expropriação dos terrenos destinados à construção do Parque da Cidade.

# REFLEXOS DA ACTIVIDADE JURÍDICA NO MUNICÍPIO DO PORTO

## VII SEMINÁRIO

DEPARTAMENTO MUNICIPAL JURÍDICO E DE CONTENCIOSO

19 Maio.2009

Biblioteca Municipal Almeida Garrett

### 1.º PAINEL: A VERSÃO 2.0 DO CRMP

#### **Manuela Gomes e Mário Aroso Almeida**

A primeira experiência apresentada pelo DMJC neste VII Seminário foi o processo de revisão do CRMP.

Depois de lembrado o processo de elaboração do Código, Mário Aroso de Almeida salientou as principais alterações introduzidas na versão 2.0 deste documento, com especial referências às alterações introduzidas na Parte A – Disposições Gerais, designadamente à previsão da figura do Gestor do Procedimento, que, pretendendo atribuir um rosto aos procedimentos municipais é uma medida paradigmática do objectivo do projecto de revisão de aproximação ao Múncipe.

#### **Bruno Maia**

Comentando a experiência do Código Regulamentar do Município do Porto em comparação com a experiência de “simplificação regulamentar” que se inicia no Município de Lisboa, Bruno Maia destacou a importância da troca de experiências intermunicipais e apresentou o Programa “Regulamentar Melhor” promovido na CML no âmbito do SIMPLIS, salientando as principais técnicas de legística – formal e material – recomendáveis a uma boa regulamentação, entre as quais se destacam as seguintes regras:

- o dever de os regulamentos verterem uma estratégia política;
- a obrigatoriedade de fundamentação da iniciativa regulamentar;
- a obrigatoriedade de medição dos impactos ao nível do funcionamento dos serviços e do relacionamento com os Múncipes e com as Empresas.

#### **José Bernardo Keating**

Abrindo o Seminário a uma análise extra-jurídica do Código, José Bernardo Keating introduziu os conceitos teóricos de percepção de justiça - na sua tripla vertente de justiça distributiva, material e relacional – e de disfunção da burocracia, para os subsumir à experiência do CRMP e salientar como a clarificação de normas

# REFLEXOS DA ACTIVIDADE JURÍDICA NO MUNICÍPIO DO PORTO

## VII SEMINÁRIO

DEPARTAMENTO MUNICIPAL JURÍDICO E DE CONTENCIOSO

19 Maio.2009

Biblioteca Municipal Almeida Garrett

pretendida com o processo de revisão pode ter o duplo efeito positivo de aumentar a percepção de justiça do Município e elevar o seu nível de exigência na relação com o Município.

O Professor de Psicologia não deixou, porém, de advertir para o facto de a figura do Gestor do Procedimento agora prevista na versão 2.0 dever ter totalmente interiorizada a estratégia política subjacente ao Código, de forma a que a relação pessoal que se venha a estabelecer com o Município não gere tensões indesejáveis que possam comprometer este processo de transparência e contribuir para uma disfunção da burocracia.

## **2.º PAINEL: O NOVO ESTATUTO E O GABINETE DE ACÇÃO DISCIPLINAR (GAD)**

### **Manuela Gomes e Rui Valente**

A segunda experiência apresentada pelo DMJC foi o Gabinete de Acção Disciplinar. Manuela Gomes apresentou este projecto municipal dando a conhecer a forma como a acção disciplinar foi evoluindo no Município do Porto, desde uma total dispersão pelos diversos serviços (até 2003), decorrente da inexistência de qualquer unidade orgânica que a assumisse, até à sua centralização no Departamento Jurídico, a partir de 2003. Destacou ainda a criação do GAD como forma de autonomizar, profissionalizar e prestigiar esta acção, através da criação de um projecto municipal e de uma equipa afecta em exclusividade à acção disciplinar.

O Novo Estatuto Disciplinar foi apresentado por Rui Valente, que efectuou uma análise comparativa entre este novo Estatuto e a acção disciplinar de direito privado, regulada no Código de Trabalho, salientando os pontos de convergência e divergência. Rui Valente salientou ainda a incoerência da opção do legislador em atribuir a competência da decisão de aplicação de sanções disciplinares à Câmara Municipal, sem poder de delegação, realçando o desequilíbrio entre a opção legislativa para a Administração Central e para a Administração Local e o perigo de politização da acção disciplinar que poderá resultar desta opção.

# **REFLEXOS DA ACTIVIDADE JURÍDICA NO MUNICÍPIO DO PORTO**

## **VII SEMINÁRIO**

DEPARTAMENTO MUNICIPAL JURÍDICO E DE CONTENCIOSO

19 Maio.2009

Biblioteca Municipal Almeida Garrett

### **Ana Fernandes Neves**

Ana Fernandes Neves enunciou o quadro legal construído com o Novo Estatuto Disciplinar, salientando os pontos de aproximação ao direito laboral comum, as novidades introduzidas relativamente aos deveres dos trabalhadores que exercem funções públicas, as inovações relativas às infracções disciplinares e aos seus efeitos jurídicos, bem como ao nível dos procedimentos e dos princípios subjacentes à acção disciplinar.

### **Miguez Macho**

Miguez Macho apresentou o Estatuto Disciplinar espanhol, salientando que em Espanha existe ainda uma diferenciação entre as regras disciplinares aplicadas aos trabalhadores vinculados e as regras aplicadas aos trabalhadores contratados. O Estatuto Básico do Empregado Público em vigor desde 2007 prevê, porém, algumas regras comuns a estes dois trabalhadores relativamente às infracções muito graves. Quanto à competência para aplicar sanções disciplinares, o Professor de Direito da Universidade de Santiago de Compostela referiu que, em Espanha esta competência se encontra, em regra, atribuída ao Presidente da Câmara, sendo a excepção os municípios com um número elevado de cidadãos, em que esta competência se encontra atribuída a um órgão colegial constituído para o efeito por membros designados pelo Presidente.

Miguez Macho referiu também que em Espanha, tal como em Portugal, o legislador não impõe que o instrutor do procedimento possua formação jurídica, apenas se exigindo que o instrutor possua categoria igual ou superior à do arguido.

### **3.º PAINEL – PROVIDÊNCIAS CAUTELARES: UMA AMEAÇA REAL?**

#### **Filipe Avides Moreira**

Avançando para as experiências vividas pelo DMJC no âmbito da sua actividade de contencioso judicial, Filipe Avides Moreira apresentou os dados estatísticos resultantes dos cinco anos decorridos desde a reforma do Processo Administrativo,

# REFLEXOS DA ACTIVIDADE JURÍDICA NO MUNICÍPIO DO PORTO

## VII SEMINÁRIO

DEPARTAMENTO MUNICIPAL JURÍDICO E DE CONTENCIOSO

19 Maio.2009

Biblioteca Municipal Almeida Garrett

relativamente às providências cautelares apresentadas contra o Município do Porto.

Dos dados apresentados resulta que:

- o número de providências cautelares apresentadas depois da reforma aumentou em 24%;
- a principal área objecto de providências cautelares é o urbanismo (40%), seguida das providências que têm por objecto matérias de recursos humanos (27%);
- tal como antes da reforma a grande maioria das providências cautelares apresentadas são indeferidas (88,5%);
- o tempo médio de decisão destas providências é de 7 meses.

Para evidenciar estes resultados, o Advogado da CMP apresentou três exemplos paradigmáticos de providências cautelares interpostas contra o Município e relativas: à demolição do Bairro do Aleixo, à concessão do Teatro Rivoli a Filipe la Féria e às obras nos Aliados. Todas estas providências foram indeferidas.

### **Mário Aroso de Almeida**

Comentando os dados apresentados, Mário Aroso de Almeida salientou como estes números demonstram que as providências cautelares não correspondem a um "governo de juízes", não existindo, ao longo destes cinco anos, sentenças com cariz político.

Mário Aroso de Almeida salientou ainda que o artigo 128.º do CPTA não corresponde a uma norma introduzida de forma inovatória pela Reforma, nem vem conduzindo a qualquer fenómeno patológico de intervenção judicial na acção governativa.

### **Pedro Marchão Marques**

Pedro Marchão Marques apresentou a experiência do Tribunal Administrativo e Fiscal de Círculo de Lisboa, referindo que, desde 2004:

- o tempo médio de decisão é de 2 a 3 meses;
- as providências cautelares procedem em 25% das situações;
- cerca de 1/10 das providências interpostas são indeferidas liminarmente

# REFLEXOS DA ACTIVIDADE JURÍDICA NO MUNICÍPIO DO PORTO

## VII SEMINÁRIO

DEPARTAMENTO MUNICIPAL JURÍDICO E DE CONTENCIOSO

19 Maio.2009

Biblioteca Municipal Almeida Garrett

tanto por falta de pressupostos processuais como com fundamento em excepção dilatória insuprível.

Relativamente ao artigo 128.º do CPTA, o Juiz do TAC de Lisboa afirmou que nada impede que esta regra se aplique aos procedimentos concursais.

Pedro Marchão Marques concluiu salientando, também, como os números demonstram que não existe o risco de usurpação do poder administrativo pelo poder judicial.

### **Fernanda Maçãs**

Fernanda Maçãs salientou como as providências cautelares tal como se encontram previstas desde 2004 não correspondem a uma ameaça real nem surgem como “novas armas” introduzidas com a Reforma, na medida em que a providência mais usada continua a ser a suspensão de eficácia já anteriormente prevista na LPTA.

Fernanda Maçãs, referindo-se ao artigo 128.º, salientou como a novidade introduzida com a reforma neste artigo é a da previsão de um despacho liminar que permite, agora que as providências avancem até uma decisão material e não sejam rejeitadas, como sucedia anteriormente por meras questões formais como a falta de um duplicado. Esta previsão do despacho liminar permite agora que as providências cautelares avancem e que a administração se veja obrigada a efectuar resoluções fundamentadas caso pretenda que a suspensão não opere imediatamente. Estas resoluções não devem, contudo, ser usadas abusivamente, mas apenas nas situações em que a suspensão represente perigo grave para o interesse público.

Fernanda Maçãs evidenciou ainda que não é de estranhar o facto de as providências cautelares corresponderem ainda a um combate desigual entre a Administração e os privados, na medida em que o que sempre está em causa no âmbito destas acções é o interesse público, que deverá prevalecer face aos interesses privados, numa relação cuja desigualdade deve ser aceite com normalidade.

# REFLEXOS DA ACTIVIDADE JURÍDICA NO MUNICÍPIO DO PORTO

## VII SEMINÁRIO

DEPARTAMENTO MUNICIPAL JURÍDICO E DE CONTENCIOSO

19 Maio.2009

Biblioteca Municipal Almeida Garrett

### 4.º PAINEL – EXPROPRIAÇÕES: UM ERRO NO PARQUE DA CIDADE?

#### Sofia Lobo

O segundo caso judicial do DMJC submetido a apreciação no Seminário foi exposto por Sofia Lobo, que apresentou as diferentes sentenças judiciais proferidas no âmbito do processo de expropriação da Parcela 1 do Parque da Cidade e salientou a evolução do valor da sua avaliação que, da primeira até à última sentença – com uma diferença de 11 anos entre si - evoluiu 1072%.

Sofia Lobo explicou como os peritos foram evoluindo na sua apreciação, considerando para o cálculo do valor dos terrenos a capacidade construtiva permitida em Matosinhos, incluindo neste cálculo as áreas para infra-estruturas e reduzindo em 14% a percentagem deduzida para custos de infra-estruturação.

A Chefe da Divisão Municipal de Contencioso e Notariado terminou lançando ao debate as seguintes questões:

- será constitucional o artigo 26.º n.º 12 interpretado no sentido de poder ser aplicável para fixação do valor da justa indemnização o índice de construção de Matosinhos?;

- como pode justificar-se um aumento em 1072% do valor calculado para a justa indemnização entre a primeira e a última sentença?;

- será este um caso em que é possível aplicar o regime da responsabilidade civil extracontratual ao poder judicial?

#### Fernanda Paula Oliveira

Analisando este caso, Fernanda Paula Oliveira começou por salientar como o artigo 26.º n.º 12 do Código das Expropriações visa prosseguir o princípio da igualdade na relação interna da expropriação e evitar qualificações dolosas do solo por parte dos Municípios. Salientou, também, a Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra que no caso analisado o Município do Porto não manipulou a qualificação do solo, na medida em que na área envolvente a esta parcela já existiam zonas sem capacidade edificativa, o que demonstra que a utilização económica normal do solo não era necessariamente a de construção.

# **REFLEXOS DA ACTIVIDADE JURÍDICA NO MUNICÍPIO DO PORTO**

## **VII SEMINÁRIO**

DEPARTAMENTO MUNICIPAL JURÍDICO E DE CONTENCIOSO

19 Maio.2009

Biblioteca Municipal Almeida Garrett

Fernanda Paula Oliveira concluiu, assim, que no caso em apreço não foi cumprido o princípio da igualdade na relação externa da expropriação, na medida em que o expropriado foi beneficiado com uma capacidade construtiva a que nunca teria direito se não tivesse sido expropriado.

### **Luís Fábrica**

Luís Fábrica salientou como o carácter diacrónico da atribuição aos Tribunais Cíveis da competência para julgar as matérias de expropriações, que se traduzem numa relação exclusivamente administrativa.

Mais referiu o Professor da Universidade Católica Portuguesa, que as discrepâncias de valores resultantes destas sentenças não podem justificar-se, de forma “ligeira”, pelo mero “carácter técnico” da avaliação. A este propósito, Luís Fábrica recordou a evolução da doutrina portuguesa relativamente ao âmbito da análise efectuada pelos juízes, referindo como o pensamento jurídico nesta matéria radica no entendimento de Freitas do Amaral de que a avaliação da justa indemnização se integra naquelas matérias que não podem ser sindicadas judicialmente por se encontrarem no âmbito de discricionariedade da administração.

O Professor concluiu afirmando que existia no caso apresentado um erro manifesto de apreciação integrável no conceito de culpa grave que o legislador consagrou para a imputação de responsabilidade civil extracontratual.

### **SESSÃO DE ENCERRAMENTO**

#### **José Pedro Aguiar Branco**

Os trabalhos foram encerrados por José Pedro Aguiar Branco que salientou a importância do espaço de reflexão que o Seminário criou para a análise teórica de casos práticos.