





## VISÃO TREE - Abordagem à Gestão das PME's



Professor Augusto Pinto Martins

Fruto da nossa experiência de gestão em grandes empresas e muitos anos a lecionar no ensino superior sobre matérias de gestão e finanças, e agora, enquanto consultor focado na atividade das PME's, entendemos desenvolver uma abordagem destinada a chamar a atenção para fatores aparentemente de simples concretização mas importantes para a mudança da gestão nas PME's.

A palavra **TREE** significa em inglês **ÁRVORE**. Tal como as árvores, as empresas têm fins e dimensões diferentes. Também têm a necessidade em se adaptarem aos ambientes e sobreviverem às adversidades dos “tempos”.

A Ciência empresarial, desenvolveu instrumentos a partir das necessidades das grandes empresas como, a segmentação de contextos, análise SWOT, ciclos de vida de produtos e mercados, modelos de abordagem estratégica, como a matriz BCG, análise de avaliação sectorial como o modelo das 5 forças de Michael Porter, entre outros

Contudo, as prioridades das PME's portuguesas devem focar-se na melhoria da organização, no aperfeiçoamento da sua cadeia de valor, na construção de marcas e introdução de fatores de diferenciação dos produtos, da competitividade através de inovação sobre o respectivo mix. Tudo isto na melhoria contínua da sua gestão, da produtividade dos recursos utilizados e na qualificação dos seus RH.

Existem similitudes entre as árvores e as empresas? Podemos referenciar sinteticamente algumas como:

Empreendedor / plantador, Investimento / plantação, Ciclo de exploração / Ciclo vegetativo, Dimensão / Tamanho de copa, Resultados / Frutos, entre muitas outras.

Decompondo a palavra **TREE**, **T de Time**, **R de Return**, **E de Emotions** e **E de Environment**.

Porque são importantes nas empresas, e em especial nas PME's estes fatores? Para além do seu valor intrínseco, são pontos de reflexão para permitir melhorias competitivas, rápidas e com níveis de investimento baixo.

O **Tempo** é um fator decisivo nas nossas vidas individuais, e colectivamente nas empresas.

A forma como “usamos” ou “gastamos” o tempo de hoje, determina o tempo futuro individual e coletivo e constitui um ativo intangível não relevado pela contabilidade.

O tempo constitui um ativo não renovável, transacionável, medível quantitativa e qualitativamente.



A Ciência financeira expressou em diferentes modelizações o seu valor de oportunidade, através da importância no tempo na forma como se geram e distribuem cash flows.

Gerir bem o tempo nas organizações, contribui para a melhoria da qualidade da gestão e da oportunidade do processo decisional. Determina os momentos em que se chega ao mercado com novos produtos e inovações. Mas, também, como se ajusta racionalizando processos, e se mede e melhora a produtividade. Reduzir tempos na cadeia de valor e eliminar ineficiências no uso do tempo comum, é uma análise útil e quase sempre de investimento muito baixo.

Do conjunto de todas estas ações nos revela a conta de exploração no final de cada exercício económico, traduzindo melhores resultados e aumento de rentabilidade.

Na nossa exposição, referimos as diferentes tipos de empresa tendo como referência o seu posicionamento face ao contexto, ao seu mercado, a forma como os recursos internos se articulam nos respectivos “relógios” de contexto e mercado.

Assim referimos as empresas “Real time”, “Dual time”, “Just in time” havendo mesmo algumas cujo modelo de negócio assenta em vender serviços de tempo com entregas rápidas à economia, e se constituem verdadeiras empresas “Quick time”.

Ser eficiente com o tempo é uma função essencial para as PMEs.

O **Return (retorno dos investimentos)** é uma ideia, um conceito, muito presente na atividade empresarial. A Ciência Financeira tem dado contributos decisivos na sua

compreensão, análise e gestão. Consideremos por exemplo, a função de acréscimo de rentabilidade dos capitais de uma empresa expressa por  $\Delta R = \Delta RF + \Delta RG + \Delta RH$ .

A rentabilidade é função das margens de contribuição não só dos fatores operacionais (RF), mas também, dois fatores não replicáveis, noutro qualquer lugar. As margens de contribuição da racionalidade da gestão quanto à qualidade das decisões (RG) e sobretudo, a dos recursos humanos (RH) empregados nessa atividade.

Eis uma razão porque hoje muito se centra as preocupações numa boa gestão sobre este recurso tão específico, e não clonável noutra organização, que é o capital humano.

**Emotions.** A gestão das emoções nas Organizações é hoje um dos skills que os gestores devem cultivar. É uma vantagem dos empresários nas PMEs. Intuitivamente gerem-na com vantagem sobre as grandes empresas. Nestas, também é indispensável, apesar das cadeias hierárquicas extensas e elevado número de colaboradores, o tornem mais difícil, mas não inevitável.

A visão e conhecimento, que empresários e gestores têm dos colaboradores, é determinante para a gestão emocional. Para uns são tão só um número. Para outros uma infinidade de problemas e outros têm uma visão integral da dimensão das pessoas. Com uma componente de razão e de emoção, ambas importantes, a captar para a vida da empresa, nas relações internas como o seu mercado. O envolvimento emocional quanto racional, a paixão do que se faz, e o interesse com que se faz, têm influência decisiva na função rentabilidade.



A empresa é por excelência o centro da racionalidade económica. Por oposição, fora dela, predominam os afectos e as emoções. A inexistência de relações de envolvimento do trabalhador com a sua empresa, o seu mercado, o seu posto de trabalho (empresa empreendedora) aliadas a racionalidade de decisão e execução são decisivas nos resultados finais.

Perceber o posicionamento emocional de cada colaborador é uma necessidade do gestor. Quanto maior a empresa, maior esta exigência. Conhecer se são emocionalmente escondidos, satisfeitos, racionalmente deitados ou auto excluídos, como ponto de partida para o reequilíbrio de cada um e de todos. Fazer um crescimento equilibrado das componentes Razão e Emoção é o início, do que podemos concluir sobre a Cadeia de Valor Emocional, nas fases de Perceber, Mudar, Sintonizar, Alinhar e Partilhar.

**Environment**, constitui o domínio do início de construção de um posicionamento de variáveis, estratégicas, mercado, marcas, produtos, comunicação, entre outros.

O ponto de partida é perceber tendências, comportamentos e evoluções de contexto objetivo e latente.

As PMEs que melhor se adaptarem ao novo estado de uma economia global, caracterizada pela escassez (água, energia, matérias primas, bens alimentares) e de riscos (económicos, sociais, políticos, financeiros, mercado, entre outros), tornam o domínio da gestão um exercício de arte na descontinuidade. Num contexto fragmentado, com profundas alterações geopolíticas a prazo, que obriga a acrescida capacidade de resposta por parte dos empresários e das empresas.

As árvores como as empresas têm ciclos próprios e próximos. No actual contexto, internacionalizar uma empresa, acarreta riscos tal como transplantar uma árvore para uma região distante.

Fica aqui ao dispor de todos e cada um o nosso pensamento.

Por fim uma nota final. A melhor compreensão deste texto está condicionada à leitura dos diapositivos apresentados na nossa apresentação no passado dia 26 de Outubro sobre esta temática.



## O rácio de solvabilidade da banca e a crise da dívida soberana



Professor Arménio Breia

A materialidade normalmente associada ao risco das instituições financeiras e as consequências de uma falência neste setor levam, nomeadamente:

regulamentação impondo um conjunto de regras prudenciais, como forma de controlar os riscos inerentes à atividade financeira (a definição de níveis mínimos de capital próprio face aos ativos/aplicações de fundos faz parte deste conjunto de regras prudenciais);

regras de intervenção nacional e internacional (como exemplo, a intervenção do Estado na banca inglesa, irlandesa, portuguesa, etc.) a fim de evitar o efeito de «arrasto/contágio» à economia em geral.

Das regras prudenciais fazem parte, para além da definição dos níveis mínimos de solvabilidade (requisitos de fundos próprios):

limites máximos de concentração de riscos, participações financeiras, investimentos em imóveis;

níveis mínimos de cobertura de risco de crédito, operacional e de liquidez.

O risco de solvabilidade compara os fundos próprios com os ativos ponderados pelo risco.

Em relação aos fundos próprios poderão considerar-se:

fundos próprios de base (Tier 1), correspondentes no essencial ao capital próprio (com algumas deduções);

fundos próprios complementares (Tier 2), englobando os montantes afetos à cobertura dos riscos gerais de crédito (não vencido) e dívida subordinada (como a que resulta das recentes intervenções do Estado e da troika).

No final dos anos 80, surge o Acordo de Basileia I, aplicado em mais de cem países, definindo normas internacionais de fundos próprios mínimos indispensáveis à cobertura de riscos de crédito e de mercado.

O acordo inicial previa fundos próprios mínimos de 8% (em função dos ativos ponderados pelo risco).

A dívida pública da generalidade dos países europeus (países da chamada zona A) era considerada (até 2011) sem risco, pelo que não exigia níveis mínimos de capital associáveis a essa aplicação de fundos.

O Acordo de Basileia (II) é revisto em 2004, para aplicação até 2007 (curiosamente o início da crise financeira). Nesta revisão do acordo surge pela primeira vez a referência ao risco operacional, prevendo-se o reforço da supervisão e uma maior divulgação da informação sobre os riscos associados à atividade. O rácio mínimo de solvabilidade mantém-se então



nos 8%, acrescentando, claro, a cobertura do risco operacional.

Trata-se de um avanço importante (basta ver a melhoria significativa dos relatórios divulgados pelas instituições financeiras) mas claramente insuficiente como veio provar a crise iniciada em 2007, com o elevado número de «desastres» no setor financeiro. Sem pretendermos ser exaustivos, podem citar-se os casos: Bernard Madoff Investment Securities, Dexia, RBS, Northern Rock, Bankia, Bank of America.

Estes casos demonstraram a excessiva flexibilidade e otimismo, nomeadamente, na avaliação do risco. Limites à concentração de riscos estabelecidos de forma insuficiente (dívida pública, imobiliário, etc.) e claramente agravados no caso dos conglomerados financeiros, onde algumas atividades poderão estar fora do perímetro de supervisão (algumas situações associadas a produtos «tóxicos» e estratégias de alto risco associadas à crise 2007/2008 demonstram as consequências deste risco.

Por outro lado, o valor mínimo do rácio de solvabilidade revelou-se muito insuficiente em situações de risco sistémico. Também a exclusão do denominador do rácio da dívida soberana (até 2011) facilitou o endividamento de alguns estados e demonstrações financeiras de alguns bancos com insuficiente cobertura de risco (e consequentemente capitais próprios sobreavaliados).

Em 2009, pouco tempo após a entrada em vigor de Basileia II, inicia-se a reforma, conhecida como Basileia III, em consequência da crise financeira, tendo

como principais justificações/causas as deficiências associadas à crise financeira):

excesso de endividamento;

crescimento excessivo do crédito;

rácios de transformação depósitos/crédito demasiado elevados;

gestão deficiente do risco, com frequente subavaliação do seu impacto contabilístico.

Alguns aspetos essenciais associados à revisão de Basileia III (negociada no âmbito das reuniões do G-20):

melhoria das regras relativas à gestão do risco de liquidez, dando ênfase à cobertura imediata da liquidez mas também à estabilidade financeira (de natureza estrutural), tentando alinhar a estabilidade de recursos com a composição do ativo (este foi, por exemplo, um dos problemas essenciais do Banco Dexia);

alargamento da base de riscos cobertos penalizando instrumentos financeiros complexos;

identificação do risco sistémico associado à propagação/multiplicação dos choques resultantes da estrutura em rede do setor financeiro.

Tendo em conta os elevados prejuízos de alguns bancos, resultantes de imparidade de ativos, nomeadamente crédito imobiliário e dívida grega ou outros países sob programas de intervenção externa, surgem algumas perguntas mais ou menos óbvias:

Porquê o excesso de concentração em ativos com elevado risco de incumprimento?



Porquê dívida grega e não holandesa, alemã, etc.?

Porquê títulos de dívida pública e não crédito à economia real (empresas com capacidade exportadora, elevado valor acrescentado, projetos com capacidade de retorno)?

Teria a dívida pública atingido os níveis que atingiu se não existisse algum «facilitismo», níveis de alavancagem muito elevados (com riscos elevados como contrapartida) e fórmulas de cálculo do rácio de solvabilidade da banca que propiciaram a situação?

As regras de controlo de risco (nomeadamente concentração do risco de crédito em determinados tipos de ativos), definição e cálculo dos níveis mínimos de solvabilidade, relação entre crédito e depósitos foram, no passado recente, um efetivo instrumento de controlo?

Até ao perdão da dívida grega assumiu-se que os títulos da dívida pública não tinham risco, o que, atendendo à forma de cálculo do rácio de solvabilidade, não exigia que os bancos tivessem capitais próprios (correspondentes a esses empréstimos).

Sistemas de remuneração dos gestores baseadas no «hoje» e não no futuro, excessiva ênfase nos resultados líquidos (elevados muitas vezes à custa de fortes alavancagens e risco associável) e não nos resultados sustentáveis potenciaram este problema.

Como exemplo ilustrativo, o Banco Dexia, no final de 2011 apresentava uma situação de insolvência, tendo levado a uma intervenção dos governos belga, francês e luxemburguês no montante de 90 mil milhões de euros (mais que o «resgate» a Portugal).

A dívida grega representava cerca de 7% dos ativos do Banco Dexia, existindo ainda erros estruturais a nível da estabilidade financeira, concentração e contratação de crédito.

O Dexia apresentava forte concentração de crédito no setor público (longo prazo), incluindo municípios e empresas públicas e financiamento/origens de fundos essencialmente no curto prazo, agravando riscos de liquidez e taxa de juro.

Aprender com os erros, tentando perceber o que falhou (os cenários de back testing são fundamentais) e melhorar as regras de supervisão serão sem dúvida caminhos inevitáveis no futuro.

A regulamentação associada à concentração de riscos terá, no desenvolvimento futuro, um papel fundamental. Níveis elevados de concentração no setor imobiliário estiveram associados à crise do subprime da banca espanhola, por exemplo. O enquadramento atual permite níveis de concentração de crédito num grupo de empresas até 25% o que, tendo em conta a experiência recente, é provavelmente um nível de risco demasiado elevado.



## **Empreendedorismo no mundo em mudança**



Professor José Moleiro Martins

A mudança atual, decorrente da globalização, tem efeitos competitivos dinâmicos nas empresas. Trata-se de uma realidade transnacional que exige uma prática constante de inovação organizacional. Os desafios competitivos atuais focam a “diferenciação” concorrencial através de várias variantes: por exemplo, formas organizacionais novas, capacidades e competências novas, e produtos e serviços novos.

Estes desafios têm como origem comum o mesmo recurso: o conhecimento.

### **Ponto de partida**

Sendo o conhecimento o principal recurso organizacional, as organizações têm de se transformar em learning organizations a fim de poderem criar conhecimento continuamente.

Essa transformação da organização exige uma aprendizagem contínua de todos os seus colaboradores, incluindo os gestores de topo. A gestão de topo tem de criar as condições ambientais para que exista uma orientação estratégica transversal a toda a organização. Isso traduz uma aspiração

coletiva, cuja definição e concretização dos objetivos requer o desenvolvimento contínuo das capacidades individuais e organizacionais.

No entanto, os colaboradores apenas aderem à orientação estratégica revendo-se na estratégia implementada e nos objetivos da organização. Para isso, a organização deve basear-se em práticas que resultem numa mudança de mentalidade dos indivíduos, a qual passará a assentar numa visão da organização como um “todo”. Isso pressupõe uma participação ativa dos colaboradores na formação da sua própria realidade, em vez de se limitarem a reagir aos acontecimentos. A proatividade é uma característica dos membros de uma organização empreendedora.

Ao se transformar numa learning organization, a organização torna-se mais competitiva na sua interação com o mercado. Isso significa que, entre os seus colaboradores, prevalece (1) a visão da organização como um processo dinâmico; (2) a abertura ao desconhecido inerente à experimentação; e (3) a aprendizagem contínua para além da “zona de conforto”. Por outras palavras, os processos de inovação fazem parte da razão de ser da organização, o que lhe permite alcançar vantagens competitivas face aos seus concorrentes.

Esse processo de transformação tem subjacente a existência de uma cultura empreendedora.



## **Cultura empreendedora**

Cada organização tem uma cultura própria. A cultura pode ser influenciada pela estrutura organizacional. A estrutura deve favorecer a circulação de informação e a partilha de conhecimento na organização. Isso fomenta o desenvolvimento de processos de inovação. Todavia, não existe uma cultura de inovação adequada, ou única. Daí que possamos afirmar que, a inovação é porventura a melhor forma de melhorar a cultura inovadora de uma organização.

Uma liderança empreendedora fomenta uma cultura inovadora. Isso significa que a cultura inovadora decorre de uma orientação estratégica do líder. Essa afirmação de liderança pode passar pela atração do compromisso voluntário dos indivíduos, bem como pela existência de um clima organizacional que potencie a liberdade de testar “coisas novas”. Para isso, é fundamental desenvolver e instalar um clima de confiança interna e interpessoal entre todos os colaboradores. Assim, a prática organizacional acaba por traduzir uma abertura à iniciativa individual, onde se valoriza a atitude de risco.

O líder deve ser o exemplo a seguir. Steve Jobs definia os produtos e testava as suas funcionalidades. Fazia. Conhecia. Sabia pedir. Era o exemplo. Resultado: diferenciação e vantagem competitiva sobre os concorrentes. O líder tem de ter uma estratégia simples que permita apresentar resultados em prol da sociedade. As organizações existem para servir a sociedade, e não para apresentar resultados no papel, sem repercussões positivas na vida das pessoas (clientes, utentes). Por sua vez, a filosofia prática do colaborador, deve

ser o exemplo a partilhar por todos os colaboradores.

## **O que tem o mundo em mudança a ver com o ISCAL?**

As instituições de Ensino Superior devem ser agentes de mudança. Não se devem limitar a lecionar cursos numa perspetiva administrativa e burocrática, dependentes do financiamento garantido do Orçamento do Estado. Isto porque, um dia, não muito longínquo, esta realidade será (profundamente) alterada.

Será a necessidade de criação de produtos e serviços inovadores, que incorporem o conhecimento dos recursos humanos qualificados, que irá impor essa realidade nova. As instituições passarão a ser agentes de transferência de conhecimento para a comunidade e, simultaneamente, serão motores de geração de negócios inovadores.

Essa necessidade implica o desenvolvimento de networks geográficas e de conhecimento nas quais seja possível conjugar as competências de gestão com a aplicação de tecnologia em produtos e serviços novos.

O ISCAL pode iniciar esse caminho através da adoção de duas medidas estruturais, independentemente de não existir uma estratégia empreendedora no IPL.

A primeira medida será a criação de um Gabinete de Relações Empresariais. A segunda medida incide na criação de um Seed Lisbon by ISCAL/IPL.

Os grandes beneficiários da implementação destas best practices são os estudantes do ISCAL e do IPL. Por um lado, os alunos têm acesso a oportunidades de carreira e ganho de experiência profissional. Por outro lado, os alunos têm apoio na dinamização



das suas ideias e possível concretização de autoemprego ou venda de ideias de negócio a potenciais investidores.

Estas práticas exigem uma mudança de cultura e de mentalidade de todos os atores na comunidade escolar, que será gradual. Voluntariamente ou arrastados pela necessidade de dar resposta aos problemas da sociedade, sob imposição da tutela governamental.

As instituições de ensino superior irão para além da sua atividade principal de ensino teórico e prático. Serão agentes de mudança, de criação de emprego e de riqueza. Esta nova era caracteriza-se simultaneamente pela aplicação do conhecimento científico na realidade empresarial.

### **Que papel para os alunos?**

Mais do que bons alunos, a sociedade necessita de alunos empreendedores aplicados. Isto em termos de tendência de mercado, que já faz parte do presente.

Ser empreendedor não significa necessariamente ter de criar uma start-up.

Tudo começa com uma postura pessoal de criar, encontrar ou propor soluções para os problemas. Em vez de uma atitude reativa ou passiva de quem procura apenas um emprego, prevalecerá a proatividade individual em querer propor a solução, em ser inovador. Em suma: em ser diferenciador.

As empresas preferem contratar quem lhes acrescenta valor, e não quem apenas se limita a desempenhar as funções propostas (mesmo que seja um aluno com uma média de curso elevada). Apesar das dificuldades em encontrar emprego, as duas realidades existem, mas ninguém tem dúvidas qual é

que é melhor remunerada, e mais fascinante.

Por que não testar as próprias ideias no Concurso de Ideias do ISCAL/IPL?

Testar ideias é isso mesmo: testar para aperfeiçoar num processo de desenvolvimento contínuo.

A perfeição está sempre um passo à frente. O primeiro passo começa no ISCAL.



## Eliminação da regra do Privilégio da Execução Prévia



Professora Antónia Pereira

O Código do Procedimento Administrativo (CPA) em vigor consagra, no artigo 149º, nº 2<sup>1</sup>, o privilégio da execução prévia que permite à Administração Pública (AP) executar coercivamente as suas decisões sem necessidade de recurso aos tribunais.

Já o projeto de revisão do CPA pretende terminar com esse privilégio, isto é, com a autotutela executiva e também declarativa da Administração Pública (AP)<sup>2</sup>. O

<sup>1</sup> Esse preceito legal estatui que "O cumprimento das obrigações e o respeito pelas limitações que derivam de um acto administrativo podem ser impostos coercivamente pela Administração sem recurso prévio aos tribunais, desde que a imposição seja feita pelas formas e nos termos previstos no presente Código ou admitidos por lei".

<sup>2</sup> O que decorre do artº 176º do projeto de revisão. É, assim, abandonado o artº 149º, nº 2 do CPA.

O artº 176º, sob a epígrafe "legalidade da execução", determina que: "1. A satisfação de obrigações e o respeito por limitações decorrentes de atos administrativos só podem ser impostos coercivamente pela Administração nos casos e segundo as formas e termos expressamente previstos na lei. 2. Ressalvam-se do disposto no número anterior as situações de extrema urgência, devidamente fundamentada, na execução coerciva de obrigações impostas em estrita aplicação de determinações contidas em comandos normativos. 3. A execução coerciva de obrigações pecuniárias é sempre possível, nos termos do artigo 179º".

privilégio da execução prévia deixa, assim, de ser regra geral para passar a existir apenas nos casos legal e especialmente previstos, para situações de extrema urgência ou, ainda, para cobrança coerciva de obrigações pecuniárias<sup>3</sup>.

A eliminação do privilégio da execução prévia<sup>4</sup> pode conduzir a uma quebra significativa na eficiência da atuação AP e originar riscos de paralisação desta, sendo mesmo caso para questionar como fará para impor a execução das suas decisões pelos particulares que não pretendam acatá-las voluntariamente.

Dir-se-á que o problema se resolve assegurando que a legislação especial consagre a autotutela. Mas, a ser assim, então o volume de legislação especial a rever pode ser interminável, para além de que sempre se questionaria então porque não manter esse privilégio no CPA para todas as restantes situações que não estivessem cobertas pela legislação especial.

Acresce que o CPA constitui o quadro normativo que subjaz a toda a atividade administrativa de gestão pública com o qual, em regra, se devem conformar os procedimentos especiais e não o inverso. Até porque os procedimentos especiais são especiais e não excepcionais.

<sup>3</sup> Situação em que é sempre possível a cobrança coerciva pela AP, nos termos do artº 179º.

<sup>4</sup> Sobre a matéria, *vide*, Pedro Machete, Eficácia e execução do ato administrativo, Cadernos de Justiça Administrativa, nº 100, jul/ago 2013, pag. 43.



Mas, voltando aos riscos de paralisação da AP, dir-se-á também que existe um outro meio para assegurar a execução coerciva das decisões da AP: o recurso à via judicial. Ora, nesse caso, antevê-se o alargamento do número de processos que seguem para contencioso, com origem em ações propostas pela AP para, por essa via, ser alcançado o cumprimento coativo das suas decisões.

De todos os encargos associados com o contencioso, sobejamente conhecidos, permitimo-nos destacar a necessidade de ponderar a taxa de justiça e custas nos casos em que a elas o próprio Estado está sujeito. Existirão cálculos sobre os montantes que podem ser necessários para o efeito?

Foi ponderado o peso das situações que eram (são) executadas coercivamente pela AP, a coberto do autotutela executiva? E calculada a onerosidade que tais situações passam a acarretar se se terminar com esse privilégio e se impuser à AP o recurso aos tribunais para alcançar a execução coerciva?

O sistema de administração executiva a que pertencemos não é exclusivo português, antes constitui um modelo de organização europeu continental, ou pelo menos do sul da Europa, ao qual pertencem, além do ordenamento jurídico nacional, o sistema francês, espanhol, italiano, entre outros. Esse sistema de administração executiva opõe-se ao sistema de administração judiciária, anglo-saxónico, de raízes e características muito distintas que vão para além da ausência de privilégio da execução prévia. Neste último sistema verifica-se a ausência de um ramo de direito especial (por oposição ao direito administrativo vigente naquele outro sistema) com

subordinação ao direito comum, a ausência de tribunais especiais (administrativos) e a subordinação aos tribunais comuns, a que acresce a distinta responsabilização de titulares de cargos, entre outras diferenças<sup>5</sup>.

O privilégio da execução prévia era (ainda é, pelo menos enquanto não for aprovado o novo CPA), uma característica essencial do nosso direito administrativo, que está na sua génese e “faz parte do ADN” deste ramo do direito. Remonta a influências francesas que são comuns aos países que fazem parte da mesma família. Existirão alterações nesses países, no sentido que agora se pretende? O preâmbulo do Projeto não faz qualquer referência a matéria da maior importância como é esta.

Decretar a eliminação deste elemento estruturante (o privilégio da execução prévia), pode equivaler a decretar que doravante o direito administrativo português passa a pertencer à família anglosaxónica, ao sistema de administração judiciária.

Entendemos que a mudança de família jurídica, o corte com as influências jurídicas que sofremos ao longo de séculos, não se decretam, não se impõem por um único instrumento jurídico.

E quando tal pretensão se concretiza, surgirão com grande probabilidade significativas dificuldades de aculturação pelas instituições.

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, entre outros, Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Vol I, Almedina, 2002, pág. 91 e segs.



Acresce que, para decretar a migração para o sistema anglosaxónico, então impunha-se, em coerência, ponderar as demais características do nosso sistema administrativo (típico do sul da Europa) e que não foram alteradas. Como o preâmbulo nada refere, desconhecemos a motivação e o grau de ponderação da coerência do sistema administrativo pós-eliminação do privilégio.

É certo que alguma doutrina já vinha pondo em causa a constitucionalidade do artº 149º, nº 2 do CPA. Consideram que esse preceito, na parte em que se aplica à execução através de atos materiais, deve se considerada inconstitucional por violação do princípio da reserva de lei. Apontam também para alguma impropriedade na qualificação do sistema português como de administração executiva, para além da circunstância de o regime administrativo francês, de administração executiva, só gozar de autotutela executiva nos casos de expressamente previstos na lei ou em casos de urgência. Consideram também que não é impraticável a jurisdicionalização geral da execução dos atos administrativos, posto que esse sistema funciona adequadamente pelo menos no ordenamento jurídico britânico. Mas, essa mesma doutrina aponta igualmente no sentido de que o princípio da autotutela executiva da administração “se mostra como adequado à cultura jurídica e ao regime administrativo nacionais”. Assim, para essa parte da doutrina, a execução administrativa através de atos materiais carece já, face ao atual CPA, de habilitação legal específica, habilitação essa que deve ser procurada na legislação especial que disciplina o ato em execução<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> No sentido indicado no texto, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos, Direito

Já vimos que o projeto do CPA aponta, no artº 176º, para a existência de autotutela executiva nos casos especialmente previstos, o que poderá revelar alguma aderência àquela parte da doutrina.

No entanto, a tese da inconstitucionalidade parcial não é unânime, não é acompanhada por toda a doutrina. Ora, sendo ou não aquela tese que está subjacente à eliminação do privilégio da execução prévia, a verdade é que ao deixar de consagrar esse privilégio como regra geral e ao relegá-lo para situações especialmente previstas, o novo CPA estabelece um corte abrupto com a nossa cultura administrativa, o que induzirá dificuldades na aculturação imposta, com as consequências já apontadas de risco de paralisação e de diminuição da eficiência da AP.

Por último, importa ter presente que os modelos de sucesso noutros ordenamentos jurídicos não tem necessariamente o mesmo efeito no nosso, risco agravado se estivermos perante sistemas administrativos de origens distintas como são o de administração executiva e de administração judiciária.

Administrativo Geral, Tomo III, 2ª ed., D. Quixote, pág. 232 e segs. Essa tese de inconstitucionalidade parcial do artº 149º, nº 2, do CPA é, segundo os mesmos autores, defendida também por R. Machete, R. Ehrhardt Soares, J.M. Sérvulo Correia e V. Pereira da Silva.