

Finanças públicas restritivas - o impacto das medidas da *Troika* nas Regiões Autónomas e nas Autarquias locais *

A propalada crise financeira internacional, em conjunto com as exigências inerentes ao Direito da União Europeia, determinam que a presente conjuntura seja fortemente marcada pela limitação da soberania financeira do Estado Português e pela constrição da autonomia financeira de todos os seus subsectores institucionais (Administrações Central, Regional, Local, Institucional e Empresarial), exigindo-se a todos os *actores* sacrifícios não despiciendos. Naturalmente que as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais não poderiam ficar à margem de um tal caderno de encargos. O presente trabalho procura percorrer de um modo claro o rol de exigências que ao nível Regional e Local o grupo executivo criado para o efeito (*Troika*) determina que devam ser levadas a prática. Em termos de estrutura, começar-se-á por desenhar o enquadramento jurídico-europeu das medidas em análise (ponto 1.), para depois reduzir um pouco o foco da atenção e se centrar o mesmo no âmbito da política financeira e das finanças públicas (ponto 2.), identificando já algumas medidas. Seguidamente (ponto 3.), continuando a limitar o âmbito do foco analítico, as considerações debruçar-se-ão particularmente sobre as medidas com incidência concreta no âmbito da Administração, seja Central, seja Regional e Local. Por fim, tentar-se-á averiguar se essas medidas passam o teste da juridicidade (ponto 4.) e alinhar-se-ão algumas observações conclusivas (ponto 5.)¹.

1. O Pacto de estabilidade e crescimento da União Europeia e o enquadramento das medidas restritivas

O irresponsável despesismo, o acesso desregrado ao crédito e a perpetuação de inaceitáveis baixos níveis de *accountability* e controlo, entre outros factores como

* Texto originariamente publicado em *Direito regional e local* (DREL), n.º 15, Julho-Setembro 2011, páginas 5 e ss.

¹ Por questões de alinhamento científico, o acento tónico das considerações será colocado principalmente ao nível das finanças públicas e será usado um enquadramento discursivo essencialmente jusfinancista. Contudo, importa ter presente que os problemas em análise apresentam em âmbito de colocação e de incidência bastante mais amplo do que esse, projectando-se igualmente em outros domínios jurídicos como, por exemplo, o Direito Constitucional, o Direito Administrativo, o Direito da Segurança Social, o Direito do Trabalho, o Direito processual e mesmo domínios não jurídicos, como a Ciência da administração, a Gestão pública ou a Economia.

uma certa dose de ineptidão política, conduziram alguns Estados da UE e os correspondentes sistemas financeiros públicos para uma situação de défice acentuado e, mais grave do que isso, de reduzidas perspectivas de superação a curto e médio prazo. Nada que, em boa verdade, não fosse expectável, em face dos inúmeros sinais de desacerto financeiro, tais como o exagerado número de funcionários aos diversos níveis de actuação da Administração pública, a superficialidade e a sumptuosidade de certas despesas públicas (v.g., aquisição de bens e serviços, remodelações de imóveis, alargamentos de vias), e a desproporcionalidade das prestações sociais (como subsídios, complementos, abonos, ajudas e muitas outras). Uma situação, em resumo, que não apenas juridicamente, mas também eticamente, se pode considerar de completa irresponsabilidade e de desconsideração do princípio da salvaguarda das gerações futuras (constitucionalmente ancorado).

Ora, como se compreenderá, uma tal situação coloca em perigo a estabilidade da construção europeia, largamente assente num esforço sério de cooperação e coordenação das políticas financeiras dos Estados-membros, dificilmente se podendo tolerar desvios significativos entre eles, particularmente no que concerne aos níveis de défice e de dívida pública (critérios fundamentais no âmbito do denominado *Pacto de estabilidade e crescimento* - PEC) ². Neste quadro de algum desacerto, e com o objectivo central de preservar a estabilidade financeira da União e particularmente da zona Euro, foi pensado e aprovado um quadro jurídico de apoio aos Estados em situação de desequilíbrio financeiro estrutural, contendo medidas de ajuda financeira que se caracterizam pelas notas da i) legalidade, ii) excepcionalidade, iii) forte condicionalidade e iv) prestação de contas.

Explicando:

i) Legalidade – qualquer ajuda da União aos Estados-Membros deve ser sempre baseada em mecanismos e critérios previstos e estritamente disciplinados na lei, e nunca em disposições ou preceitos de natureza

² V., a respeito, o art.º 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A propósito do denominado “Pacto de estabilidade e crescimento”, v. o nosso A solidez das finanças públicas estaduais e o Direito da União Europeia. Em particular, o pacto de estabilidade e crescimento e o procedimento relativo a défices excessivos, in *Direito da União Europeia e Transnacionalidade* (coord. de Alessandra Silveira), *Quid Juris*, Lisboa, 2010, 145 e ss. V., ainda, BREUSS, Fritz (org.), *The Stability and Growth Pact. Experiences and Future Aspects*, Springer Verlag, Wien / New York, 2007 e ISSING, Otmar, *The Stability and Growth Pact: The appropriate fiscal framework for EMU*, in *International Economics and Economic Policy*, 1, 2004, 9 e ss.

arbitrária, voluntária ou discricionária. Por conseguinte, tendo presente que o art.º 122.º do TfUE prescreve que pode ser concedida ajuda financeira aos Estados-Membros que se encontrem em dificuldades (ou sob grave ameaça de dificuldades) devidas a ocorrências excepcionais que não possam controlar, foi aprovado o Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho de 11 de Maio de 2010, que cria o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (*European Financial Stabilisation Mechanism*)³. No que particularmente diz respeito à situação portuguesa, no seguimento deste Regulamento, e nos termos no mesmo definidos, foi constituído um grupo executivo (*Troika*) constituído por representantes da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional, com vista a analisar cuidadosamente os factos e decidir acerca da concessão de ajuda, tendo sido aprovado um ambicioso programa com a duração de três anos.

ii) Excepcionalidade – Este quadro de mecanismos de ajuda apenas opera a título extraordinário e absolutamente subsidiário, não constituindo a regra em matéria de actuações financeiras e muito menos se sobrepondo às exigências basilares constantes dos Tratados e restante normação. Em especial, importa destacar que a regra continua a ser a exigência da coordenação das políticas financeiras dos Estados-membros e a observância estrita das imposições do Pacto de estabilidade e crescimento da UE e mais em específico a cláusula de proibição de défices excessivos (art.º 126.º do TfUE).

iii) Forte condicionalidade – A ajuda financeira aprovada e concedida aos Estados-membros que se subsumam aos pressupostos legalmente previstos não é, de modo algum, uma ajuda “unilateral” ou “a fundo perdido”, mas,

³ Este Regulamento estabelece as condições e os procedimentos ao abrigo dos quais um apoio financeiro da União pode ser concedido a um Estado-Membro da área do euro que se encontra afectado ou seriamente ameaçado por perturbações severas de natureza económica ou financeira causadas por ocorrências excepcionais que não possa controlar (art.º 1.º). Esse apoio, em abstracto, pode assumir a forma jurídica de empréstimo ou linha de crédito (art.º 2.º, n.º 1) e fica dependente de um procedimento específico e exigente com intervenção obrigatória do Banco Central Europeu (BCE), da Comissão e do Conselho (art.º 3.º, n.º s 1 e 2). Eventualmente, pode ser considerado o recurso a fontes de financiamento exteriores à União, nomeadamente ao nível do Fundo Monetário Internacional (FMI) (art.º 3.º, n.º 8). A propósito deste último, v. MELTZER, Allan H., *The IMF returns*, in *The Review of International Organizations*, vol. 6, 2011, 443 e ss.

bem pelo contrário, deve ser disponibilizada em parcelas ⁴ e está sujeita à condição de observância de apertados requisitos em matéria de política económica. Neste particular, com a finalidade de preservar ou recuperar a sustentabilidade das finanças públicas do Estado Português e no sentido de restaurar a sua capacidade de se financiar nos mercados financeiros, a Troika acima mencionada aprovou, em conjunto com as autoridades portuguesas (envolvendo os principais partidos políticos), um “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica” ⁵, no quadro do qual se especificaram os domínios de actuação tidos por essenciais. Tais domínios, de um modo que se quer claro e simplista, reconduzem-se aos seguintes:

- Finanças públicas em geral e política orçamental;
- Administração pública (Central, Regional e local);
- Sistemas públicos de saúde e educação;
- Sistema judicial;
- Regulação e supervisão do sector financeiro;
- Serviços públicos de transportes, telecomunicações, energia e postais;
- Mercado de trabalho.

iv) Prestação de contas – Por fim, importa realçar que, estando a ajuda financeira dependente da verificação de exigentes requisitos, torna-se compreensível que se sujeite o seu destinatário a um apertado conjunto de esquemas de controlo e prestação de contas, em ordem a tornar eficaz e proveitosa a utilização dos dinheiros em causa. Estas regras de *accountability* — que mais não reflectem do que as exigências inerentes ao princípio da transparência das finanças públicas — materializam-se no caso português em avaliações periódicas de condicionalidade ao longo dos três anos de duração do programa ⁶. Se, porventura, os objectivos não forem cumpridos ou for

⁴ Cfr. art.º 4.º, n.º 1 do Regulamento (UE) n.º 407/2010.

⁵ Cfr. art.º 3.º, n.º 5 do Regulamento (UE) n.º 407/2010.

⁶ V., a respeito, art.º 3.º, n.º 6 do Regulamento (UE) n.º 407/2010 (nos termos do qual a Comissão reexamina, em processo de consulta com o BCE e pelo menos de seis em seis meses, as condições gerais de política económica relativas ao Estado-Membro beneficiário). Cfr., ainda, o art.º 8.º, n.º 3 do mesmo diploma, nos termos do qual o Tribunal de Contas Europeu tem o direito de efectuar, no

expectável o seu não cumprimento, serão adoptadas medidas adicionais de restrição. Além disso, a autonomia financeira e administrativa do Estado português (ambas entendidas *lato sensu*) tornam-se extremamente cerceadas e vigiadas, comprometendo-se as respectivas autoridades a consultar a *Troika* quanto à adopção de políticas que não sejam consistentes com este Memorando. Acresce que, do ponto de vista “declarativo”, no âmbito desta *tutela inspectiva*, dever-lhe-ão prestar toda a informação solicitada e, em específico, antes dos desembolsos, deverão ser apresentados relatórios sobre o cumprimento das condicionalidades.

Neste passo, e sem ceder à tentação da crítica fácil, apelativa e demagógica — mas apenas pensando de um ponto de vista *soberano* e jurídico —, é imperativo afirmar-se que um programa assim concebido — e imposto — corporiza, sem espaço para grandes dúvidas, o reconhecimento de um *estatuto de inabilidade* e incapacidade gestonária que indubitavelmente rebaixa quem a ele se submete. De facto, exigir-se e aceitar-se a apresentação de relatórios periódicos e a consulta antes da adopção de medidas que envolvem dimensão política — no quadro de decisões internas: não se trata, note-se, de decisões partilhadas — mais não é do que o reconhecimento do facto de que o âmbito decisório até então existente não pode continuar a subsistir, ao menos nos mesmos termos extensos e gerais.

Contudo, o caminho dificilmente poderia ser outro.

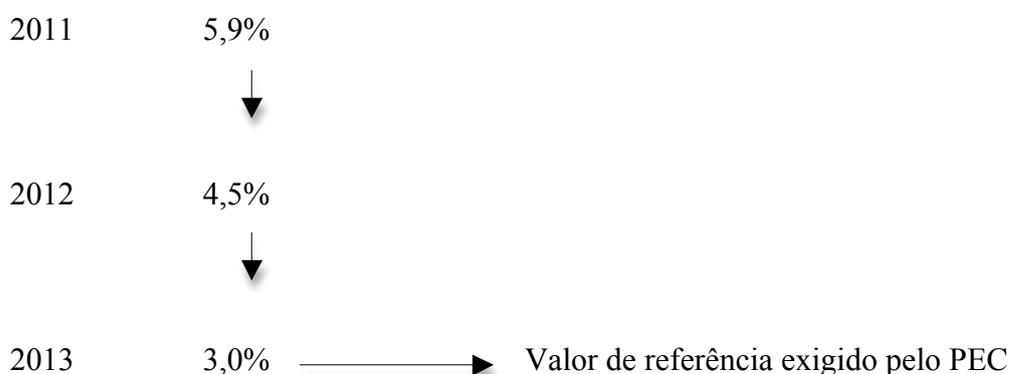
Dissemos acima que os domínios de intervenção eram vários, sendo várias também as exigências de cumprimento que são colocadas ao Estado Português. Cingindo a presente análise aos dois primeiros domínios acima apontados — Finanças públicas e Administração pública — e tendo presente a moldura temática na qual o presente trabalho se insere (Direito Regional e Local), procuremos especificar que exigências são essas.

2. As exigências em matéria de Finanças públicas e política orçamental

Estado-Membro beneficiário, quaisquer controlos financeiros ou auditorias que considera necessários para a gestão do apoio.

No âmbito da política financeira e das finanças públicas, pode dizer-se que são dois os pontos nucleares do *programa da Troika* (na prática coincidentes com os critérios para aferição da existência de défice excessivo para efeitos de Pacto de estabilidade e crescimento): por um lado, a redução do défice público e, por outro lado, a redução da despesa pública. No que diz respeito ao primeiro, impõe-se a redução do défice das Administrações Públicas para 5,9% do PIB em 2011, para 4,5% do PIB em 2012 e para 3,0% do PIB em 2013, através de medidas estruturais de elevada qualidade e — aspecto de importância fundamental — minimizando o impacto da consolidação orçamental nos grupos vulneráveis. Já no que concerne ao segundo, exige-se que o rácio dívida pública/PIB seja carreado para uma trajectória descendente a partir de 2013.

METAS DO DÉFICE (relação com o PIB)



Além desses dois pontos — redução do défice e redução da despesa —, um outro se revela de nuclear importância: a disciplina orçamental. Aqui são três as exigências centrais:

i) Estabelecer uma mais apropriada disciplina jurídica do Orçamento, o que passa nomeadamente por melhorar o *processo orçamental* através de uma nova lei de enquadramento, adaptando-se e modificando-se em conformidade as Leis das Finanças Regionais e das Finanças Locais. A respeito destas últimas, prevê-se que seja submetida à Assembleia da República uma proposta de revisão que preveja designadamente:

- A inclusão de todas as entidades públicas relevantes no perímetro

das administrações regional e local;

- O enquadramento plurianual das regras de despesa, saldos orçamentais e endividamento.

ii) Promover uma execução orçamental apertada, “implementando rigorosamente” as Lei do Orçamento do Estado para 2011, 2012 e 2013 e as medidas adicionais aprovadas — o que, em boa verdade, já resultaria do respeito pelo princípio da legalidade, sem necessidade de maiores especificações... —, mantendo a consolidação orçamental a médio prazo até se obter uma posição de equilíbrio orçamental, nomeadamente através da contenção do crescimento da despesa;

iii) Melhorar as actuações de controlo, em particular nos domínios da ponderação das medidas e da prestação de contas, reforçando a gestão de riscos, a responsabilização, o reporte e a monitorização. Aqui, impõe-se a realização e publicação de um levantamento completo de pagamentos em atraso (abrangendo todas as categorias de despesa vencida e vincenda), levantamento esse que será aplicado a todas as entidades das Administrações Públicas, incluindo as que não integram o perímetro de consolidação. A propósito deste último aspecto, requer-se a melhoria do actual sistema de reporte mensal da execução orçamental, alargando o seu perímetro de abrangência (o qual, actualmente, inclui “apenas” o Estado, os seus Serviços e Fundos Autónomos, a Segurança Social e as Administrações Regional e Local, devendo ser progressivamente ampliado para incluir o Sector Empresarial do Estado e as Parcerias Público-Privadas -PPP).

Por fim, neste particular apartado, três domínios requerem ainda específica atenção:

- em primeiro lugar, o campo das PPP, prescrevendo-se claramente no *Memorando* que o Governo irá “evitar entrar em qualquer novo acordo de PPP antes de finalizar a revisão das PPP existentes”. Por outro lado, dever-se-á recrutar uma empresa de auditoria internacionalmente reconhecida para a realização de um estudo detalhado das mesmas, identificando-se e quantificando-se as responsabilidades de maior relevo

que possam vir a ser pagas pelo Estado. Além disso, dever-se-á avaliar a viabilidade de renegociar todas elas — assim como os contratos de concessão —, a fim de reduzir as responsabilidades financeiras do Estado.

- Em segundo lugar, a efectivação da despesa pública e a contratação pública – aqui, intenta-se “modificar o enquadramento jurídico” da contratação pública e melhorar as práticas de adjudicação, no sentido de “assegurar um ambiente de negócios mais transparente e competitivo”, o que deverá ser feito através da eliminação das isenções especiais que permitam a adjudicação directa em termos eventualmente desconformes com o Direito da UE, e da adopção de medidas no sentido de tornar os administradores das entidades adjudicantes financeiramente responsáveis pela falta de cumprimento das regras de contratação pública. Também neste domínio, se deverá assegurar um adequado sistema de auditorias.
- Em terceiro lugar, o sistema fiscal – aqui, tem-se em vista primordialmente “apoiar a competitividade através de um ajustamento da estrutura de impostos que seja neutral do ponto de vista orçamental”, o que poderá passar designadamente pelo alargamento das bases de tributação e pelo aumento da efectividade na cobrança das receitas ⁷.

Em resumo — e porque a natureza e a extensão do presente escrito não

⁷ Embora não constitua um dos tópicos nucleares do presente trabalho, mas tendo em vista que se trata de um domínio particularmente polémico, e até certo ponto transversal, será conveniente mencionar que a adaptação do sistema fiscal passará por alterações profundas não apenas ao nível da configuração dos impostos, mas igualmente ao nível da orgânica administrativa. Neste último domínio impõe-se a fusão dos serviços da Administração fiscal (DGCI), da Administração aduaneira (DGAIEC) e de tecnologias de informação (DGITA) numa única entidade, estudando-se paralelamente as possibilidades (“custos e benefícios”) de inclusão nessa fusão das unidades de cobrança de receita da Segurança Social; além disso, fixa-se como meta o aumento dos recursos e o reforço dos meios destinados à inspecção na Administração fiscal.

Já no que diz respeito aos impostos propriamente ditos, as medidas mais visíveis consubstanciam-se nas seguintes:

- Introdução de uma regra de congelamento em todos os benefícios fiscais (não permitindo a introdução de novos benefícios fiscais ou o alargamento dos existentes);
- Em IRS, a definição de limites máximos para as deduções fiscais, em conformidade com os escalões de rendimento, a eliminação da possibilidade de dedução dos encargos com a amortização de dívidas contraídas com aquisição de imóveis para habitação e a eliminação faseada da possibilidade de dedução de encargos com rendas e juros de dívidas com aquisição de imóveis para habitação própria e permanente;
- Em IRC, a redução das deduções fiscais e regimes especiais;
- Em IVA, a redução das isenções e a transferência de categorias de bens e serviços das taxas reduzida e intermédia para as taxas mais elevadas.

À parte estas, e aquelas com impacto ao nível local e regional [referidas infra, ponto 3., b)], merecem destaque o aumento dos impostos sobre veículos e sobre o tabaco e a introdução de tributação sobre a electricidade.

permite maiores desenvolvimentos —, pode dizer-se que a redução do défice, a redução da despesa, a disciplina orçamental, a limitação das parcerias público-privadas e o ajustamento do sistema fiscal são as traves mestras do programa imposto às Autoridades Portuguesas no domínio das finanças públicas.

3. Em particular, as exigências à Administração pública

A partir do que já foi dito, pode retirar-se com alguma margem de segurança a conclusão de que uma dose substancial dos esforços é exigida aos poderes públicos e em particular ao poder administrativo, ordenando-se-lhe que utilize os dinheiros públicos de um modo mais racional e mais eficiente, evitando os desperdícios e minimizando os gastos.

Importa agora ver alguns dos pontos em que se devem materializar esses esforços, e, aqui, um conveniente estudo do programa que vimos referindo convoca a necessidade de desdobrar a análise em dois segmentos distintos: por um lado, as exigências ao nível da Administração central, e, por outro lado, as exigências ao nível da Administração regional e local.

a) Administração central

A este nível, o grande objectivo é melhorar o funcionamento da máquina administrativa, procedendo-se a uma reorganização das administrações, o que deverá ser feito eliminando duplicações, aumentando a eficiência, e reduzindo e extinguindo serviços que não representem uma utilização eficaz de dinheiros, procurando manter-se a qualidade na prestação de serviço público. De um modo mais concreto, preconiza-se não apenas a limitação das admissões de pessoal — para obter decréscimos anuais em 2012-2014 de 1% por ano na administração central e de 2% nas administrações local e regional —, mas também o *congelamento* dos salários, a limitação das promoções e o incentivo à mobilidade dos trabalhadores nas (entre as) administrações central, regional e local. Além disso, impõe-se reduzir os cargos dirigentes e os serviços em, pelo menos, 15% e fixam-se ambiciosas metas nas políticas remuneratórias [em especial, nas prestações acessórias (*fringe benefits*)] e de transferências do Estado para Serviços e Fundos Autónomos.

Uma particular referência merecem a este propósito as imposições

respeitantes ao sector empresarial do Estado (SEE), que, posteriormente, terão igualmente implicações ao nível do sector empresarial local (SEL). Partindo-se da base de que se torna necessário regular a criação e o funcionamento de todas as entidades públicas (v.g., empresas, fundações, associações), define-se como meta primária a elaboração de um plano para reforçar a governação no SEE, de acordo com as melhores práticas internacionais, o que passa pela aprovação de um novo regime jurídico para regulamentar a criação e o funcionamento de empresas públicas aos diversos níveis. De um modo mais específico, tem-se em vista a redução global dos custos operacionais (em, pelo menos, 15% face aos níveis de 2009 das 10 empresas do SEE que colocam potencialmente maior risco orçamental) e da subsidiação (por meio da revisão das estruturas tarifárias e do aumento das receitas das actividades mercantis); a aplicação de limites de endividamento mais restritos; e, principalmente, reforçar os poderes de monitorização da Administração central sobre todo o sector. De resto, não deverão ser criadas quaisquer empresas públicas — devendo mesmo algumas entidades ser encerradas — e deverá ser acelerado o programa de privatizações, acima de tudo, nos sectores dos transportes (Aeroportos de Portugal, TAP, e CP Carga), energia (GALP, EDP, e REN), comunicações (Correios de Portugal), e seguros (Caixa Seguros).

Finalmente, recorde-se um aspecto extremamente importante e que já acima se referiu a propósito do alargamento do perímetro do Estado: tendo em vista o reforço das possibilidades e da efectividade dos mecanismos de controlo e fiscalização, a “Administração pública” deverá ser entendida em termos amplíssimos, de modo a abranger o Estado central, os Serviços e Fundos Autónomos, a Segurança Social, o SEE, as PPP, e as Administrações local e regional (incluindo em cada uma todas as entidades públicas relevantes).

b) Administração regional e local

No que diz respeito aos *subnational bodies*, as regras limitativas podem vir a revelar-se igualmente custosas, introduzindo alguma suspeição sobre a doutrina que defende a *irrelevância* do Direito da UE no sistema de fontes de Direito local ⁸.

⁸ Neste sentido (embora com distinto enquadramento), VELASCO CABALLERO, Francisco, *Derecho Local: Sistema de Fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, 185. V., a respeito, GEIS, Max-Emanuel, *Kommunalrecht: ein Studienbuch*, C. H., Beck, Munchen, 2008, 45.

Neste campo, começa por se enfatizar que no quadro do Ordenamento Português existem actualmente 308 municípios e 4259 freguesias, um número considerado desproporcional e exagerado. Porque assim é, avança-se no sentido de reorganizar a *estrutura* (sublinhado nosso) da Administração local, o que deverá passar a curto prazo/médio prazo (um ciclo eleitoral) por um plano de consolidação que preveja a reorganização e a redução significativa desse número.

Por outro lado, tendo presente a existência de duplicações e outras ineficiências na provisão pública de bens — duplicação no sentido de o mesmo bem ser provido ao nível central e regional e/ou local —, determina-se que se deverá proceder à identificação das mesmas e, em consequência, actuar no sentido da sua eliminação.

Além disso — e aqui identifica-se uma medida que poderá desencadear forte controvérsia —, aponta-se no sentido de uma redução significativa das transferências do Estado para as Administrações local e regional (pelo menos 175 milhões de euros).

Do ponto de vista fiscal e do sistema de impostos, apontam-se as seguintes medidas como tendo aqui impacto significativo:

- Ao nível da tributação do rendimento, a alteração da Lei das Finanças Regionais a fim de limitar a redução das taxas de IRS, IRC e IVA nas Regiões Autónomas a um máximo de 20% quando comparadas com as taxas aplicáveis no território continental;
- Ao nível da tributação do património — domínio dos *impostos locais* —, a “redução substancial” das isenções temporárias aplicáveis às habitações próprias, e a actualização do valor patrimonial dos imóveis para efeitos de tributação, em ambos os casos com vista a aumentar a receita cobrada. Enfatize-se que, havendo receita adicional, se impõe que as transferências da Administração central para as Administrações local e regional serão revistas a fim de assegurar que sejam totalmente utilizadas para efeitos da consolidação orçamental.

Finalmente, salienta-se que também aqui passa a *onda liberalizadora*: deverá ser elaborado um inventário dos bens móveis e imóveis titulados pelos municípios e

pela Administração regional, e analisada a possibilidade da sua privatização.

4. O impacto jurídico das medidas

Naturalmente que medidas como o *congelamento* dos salários dos funcionários públicos, a limitação das suas promoções, o aumento dos impostos ou o corte das transferências para as Autarquias terão um inegável impacto aos níveis político, económico e jurídico. Os dois primeiros níveis de impacto são, pode dizer-se, bastante mais evidentes e manifestos, principalmente quando se tem em vista que, por um lado, envolvem dimensões e componentes ideológicas que já se julgavam afastadas do *cosmos discursivo* e que, por outro lado, se podem traduzir em significativas mudanças no desenvolvimento normal do modo de vida dos seus destinatários, cerceando a sua autonomia económica de um modo significativo. Já o terceiro desses níveis (o jurídico) é menos apreensível e menos referido, mas nem por isso deverá ser alvo de menor atenção.

A este respeito, não será supérfluo realçar que o enquadramento jurídico das medidas constitui como que um pressuposto indispensável à sua conveniente e adequada aplicação, na medida em que qualquer vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que as eive poderá ser decisivo no sentido da sua não efectivação e, em decorrência, da não consecução dos objectivos inicialmente propostos (preservação da estabilidade financeira da União e da Zona Euro). Porque assim é, será conveniente indagar se as *imposições da Troika* acima referenciadas passam pelo teste da juridicidade, principalmente tendo em vista alguns dos mais relevantes princípios enformadores do Direito Regional e Local Português, como sejam os princípios da legalidade e da autonomia.

Vejam os em separado cada um deles.

- i) Princípio da legalidade - De uma análise objectiva do *Memorando* parece poder retirar-se a conclusão de que não será por violação deste princípio que as medidas poderão ser consideradas desconformes. Na verdade, tendo-se por assumido que as principais exigências do princípio da legalidade se materializam no respeito da existência de previsão normativa prévia e, mais importante do que isso, de previsão sob a forma de lei típica (reserva de lei e

tipicidade), pode-se concluir que os devidos cuidados parecem ter sido tomados, pelo menos na fase inicial que antecede a efectivação das medidas. Isto porque, quando se trata de normação, o documento refere-se frequente e expressamente a propostas a ser apresentadas pelo Governo à Assembleia da República, o que implica de um modo subentendido o pedido de autorizações legislativas quando tal for o caso (o que acontecerá frequentemente, como se compreende, pois muitas das medidas respeitam a restrições aos direitos, liberdades e garantias e a impostos e sistema fiscal ⁹). Deste modo, pode afirmar-se que apenas em algumas situações o Governo disciplinará directamente as matérias e que, naqueles núcleos mais importantes e juridicamente mais densos, o peso da representatividade e do consentimento popular implicará a intervenção parlamentar. A propósito deste tópico, não podem deixar de ser mencionadas as exigências decorrentes da observância do princípio democrático (democracia participativa), designadamente o direito de participação no procedimento legislativo, o que deverá acontecer obrigatoriamente quando estiver em causa a criação ou extinção de Autarquias (bem como a alteração da respectiva área), as quais, sendo efectuadas sempre por lei *stricto sensu*, devem ser sempre precedidas de consulta das mesmas ¹⁰.

ii) Princípio da autonomia - Já no que concerne ao princípio da autonomia local, as conclusões, indo no mesmo sentido, poderão não ser tão lineares. Isto porque reconhecendo-se constitucionalmente às Regiões e às Autarquias um reduto organizatório e competencial próprio, respeitante aos interesses específicos das populações locais (“horizonte de proximidade”), e, mais do que isso, reconhecendo-se-lhes o direito à titularidade dos meios concretos (nomeadamente financeiros) para prosseguir tais interesses, não pode deixar de se questionar se as medidas

⁹ Cfr. art.º 165.º, n.º 1, alíneas b) e i) da CRP.

¹⁰ Assim, art.º 249.º da CRP.

limitativas ou restritivas agora preconizadas poderão colocar em crise a sua esfera de actuação ¹¹. Na verdade, a simples medida que se materializa nos cortes nas transferências pode significar uma diminuição efectiva das possibilidades de actuação e de opção dos entes locais na tarefa quotidiana de satisfação das necessidades colectivas, podendo resultar em menos bens públicos ou semi-públicos produzidos ou fornecidos (transportes escolares, recolha de lixos, tratamento de espaços públicos, ordenação do trânsito, fiscalização de feiras e mercados, etc.) ou num menor grau de qualidade na provisão dos mesmos.

O teste, neste domínio, não poderá deixar de ter em consideração uma adequada metódica ao nível dos conflitos de normas constitucionais, nomeadamente tendo presentes as exigências do princípio da harmonização ou da concordância prática, nos termos do qual, havendo duas normas constitucionais em colisão, não deverá ser dada preponderância absoluta a nenhuma delas, mas sim deverá ser encontrada uma solução apaziguadora ou consensual, que melhor pondere e incorpore as dimensões essenciais de cada uma delas. Em termos práticos, a autonomia, reconhecida, é certo, de modo reiterado pelo próprio Tribunal Constitucional, não pode ser vista como algo de absoluto ou juridicamente supraordenado em relação a princípios constitucionais que com ela podem conflitar, como é o caso, aqui em concreto, do princípio da estabilidade das finanças públicas ¹². Por conseguinte, uma solução justa será a que, reconhecendo a importância da autonomia como princípio fundamental, reconhece igualmente que devem ser introduzidas limitações à sua efectivação, em ordem à consecução das metas de estabilidade financeira e de combate ao défice (que são outros valores

¹¹ Acerca das diferentes dimensões do princípio da autonomia, v. o nosso, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, CEJUR, Braga, 2009, 21 e ss.

¹² Cfr. art.ºs 103.º, n.º 1 e 105.º, n.º 4 da CRP.

constitucionalmente relevantes)^{13 14}.

Enfim, sendo certo que as imposições parecem passar pelo teste imposto por estes dois princípios, a verdade é que as medidas são duras, cerceadoras, e acompanhadas da agravante de terem de ser levadas à prática num horizonte temporal limitado e quase imediato.

5. Observações conclusivas

Falou-se acima de uma *tutela inspectiva* a propósito do controlo e da sindicância que *Troika* impõe aos órgãos nacionais no desenvolvimento do cumprimento do Programa assinado. Naturalmente que não se trata de uma tutela no sentido estritamente jurídico do termo (nem no sentido privatístico, nem no sentido administrativo) – o que até seria incompatível com o princípio constitucional da soberania nacional –, mas não pode deixar de se concordar com a ideia de que, em termos práticos, se pode traduzir numa tutela do ponto de vista material. Na verdade, quando se exige “ponderação” e “responsabilização”, tem-se por assumido que o destinatário da exigência não tem capacidade ou não teve o cuidado e a diligência necessários nas actuações anteriores, o que, ressalvados os exageros, é o que acontece com as pessoas que apresentam limitações à sua capacidade de exercício ou que desempenham cargos subalternos. Nestes casos, o Ordenamento reconhece uma outra pessoa ou entidade (tutor ou superior hierárquico) para suprir a incapacidade.

Com um quadro tão restritivo como o apontado — e apenas se trouxe à análise algumas das medidas exigidas —, é natural que se pergunte: existe vida para além do défice?

De imediato, será lógico que nasça, se desenvolva e se acentue um sentimento

¹³ O referido no texto aplica-se *mutatis mutandis* ao conflito que pode surgir entre o princípio da estabilidade das finanças públicas e o princípio da livre iniciativa económica autárquica (a respeito deste último, v. o nosso Direito Financeiro Local, cit., 40 e ss.).

¹⁴ De resto, à mesma solução se aporta se a retórica argumentativa for colocada ao nível do princípio da proporcionalidade e das suas exigências. Exige este último, como se sabe, que as medidas restritivas devam ser absolutamente necessárias — no sentido de apenas serem levadas à prática quando outras menos gravosas não o possam ser (subsidiariedade) —, adequadas — no sentido de se exigir que sejam as medidas *certas* para atingir aquele resultado —, e quantitativamente proporcionais — no sentido de não serem exageradas ou excessivas. Ora, bem vistas as coisas, todas estas precisões parecem estar cumpridas: a limitação da autonomia local afigura-se necessária, em face da essencialidade da contenção da despesa; por outro lado, as medidas preconizadas parecem ser adequadas, revelando-se, de um ponto de vista qualitativo, ajustadas e apropriadas a essa mesma finalidade; e finalmente não se demonstra serem exageradas, mas “apenas” onerosas ou pesadas.

colectivo de censura ao fenómeno e aos actores políticos, quer ao nível interno (por serem os eventuais “causadores”), quer ao nível não interno, nomeadamente europeu (por serem os eventuais “castigadores”). Independentemente da razoabilidade que pode a tal sentimento subjazer, parece-nos que as medidas cuja consecução agora se exige são, senão todas, pelo menos grande parte delas, essenciais.

Em nossa opinião, mais do que aumentar a receita, o caminho passará pela contenção e diminuição da despesa, até porque o primeiro caminho já está no seu ponto de saturação. Já no âmbito do segundo, há muito a trilhar, não apenas pelo Estado e entidades públicas — sendo que aqui reside uma grande porção do encargo — mas também pelos privados (“famílias e empresas”, no código comunicativo das ciências económicas), todos a viver há longo tempo *acima das suas reais possibilidades*. É verdade que existirão muitas dificuldades e choques aos mais diversos níveis — principalmente quando se procura reduzir estruturas administrativas, órgãos e despesas, e simultaneamente manter (e em alguns casos, reforçar) a qualidade da prestação dos bens e serviços públicos e semi-públicos —, mas a direcção não pode ser outra.

O Memorando, se for respeitado — a sua não observância terá como consequência a não disponibilização das ajudas financeiras —, obrigará a curto e médio prazo à adopção de medidas duras e fortemente restritivas, impondo comportamentos de contenção e de atenção financeira redobrada. Mas mais do que isso: se for encarado de um modo responsável, obrigará a longo prazo à mudança de uma parte significativa do paradigma de existência, principalmente porque se quebra um ciclo de prosperidade que se acreditava ilusoriamente ser contínuo e porque se introduz na consciência colectiva uma ideia perturbadora que os portugueses já haviam afastado: o retrocesso social. Este já é uma realidade e estamos em crer que o será ainda com maior vigor nos tempos que se seguem, mas pelo menos poderá catalisar um valor de sinal positivo: a salvaguarda das gerações futuras e a equidade intergeracional.

Enfim, existe vida para além do défice, mas é indubitavelmente uma vida mais difícil e árdua, como as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais poderão seguramente confirmar.