

## Sobre a corrosão da autonomia financeira dos entes locais, a propósito da "Declaração Conjunta sobre a Descentralização" \*

**Resumo:** Baseando-se numa suposta generalização de indisciplina financeira dos entes locais, o Estado central tem assumido uma teleologia fortemente restritiva, limitando a autonomia financeira destes em modos que podem ser constitucionalmente questionáveis. A partir da recente "Declaração Conjunta sobre a Descentralização" (que assume, com inconcebível naturalidade, cortes nas transferências legalmente devidas e que prevê um pacote de medidas indefinidas e vagas), procura-se demonstrar que as múltiplas promessas no sentido da "autonomia", do "reforço", ou da "capacitação" poderão não passar do domínio retórico.

**Palavras-chave:** Direito financeiro local, finanças locais, autonomia financeira, descentralização, municípios

### § Prévio

Sempre foi por nós assumido que o Direito e o respetivo segmento de estudo (ciência jurídica) têm por objeto e referente normas jurídicas, e não enunciados ou instrumentos de distinta natureza, designadamente declarações de feição política, dados de cariz económico, juízos de carácter moral ou outros. Nisto consiste a respetiva *pureza metodológica*. Por isso, em anteriores escritos sobre finanças públicas e finanças locais, sempre foi por nós assumida uma atitude metodológica e discursiva de base normativista e positivista, em termos de as análises incidirem predominante ou exclusivamente sobre diplomas normativos e decisões jurisprudenciais, e as reflexões e conclusões assumirem conotações jurídicas, apartando as componentes que o não assumam. O primado, enfim, sempre foi dado à Constituição, às leis, aos decretos-lei, aos regulamentos e aos acórdãos e sentenças do Tribunal Constitucional ou do Tribunal de Contas.

Com consciência do risco, abrir-se-á aqui uma exceção.

O mote é a recente "Declaração Conjunta sobre a Descentralização", a qual se trata de um documento assim autodenominado, subscrito pelo Governo e pelo Partido social democrata (PSD).

Naturalmente que não se vai criticar ou aplaudir a suas opções de forma ou de conteúdo *em si*, até porque isso envolveria tomadas de posição políticas e partidárias das quais a academia (responsável) se deve afastar. Pretende-se apenas lançar alguns tópicos de reflexão em termos de demonstrar que se poderá tratar, este, de mais um passo no

---

\* Texto originariamente publicado in *Questões atuais de Direito Local*, n.º 18, Braga, Abr/Jun 2018, pp. 27 e ss.

sentido de uma certa menorização dos entes locais e da desconsideração da sua maturidade financeira.

## 1. Da suposta indisciplina financeira dos entes locais

Fará parte da denominada *consciência coletiva* a ideia genérica de que os entes locais são atores financeiramente indisciplinados, aprovando orçamentos desadequados ou irrealistas e atuando sem critério justo na ponderação das receitas e despesas. Assume-se quase intuitivamente que os municípios e as freguesias efetuam gastos imprudentes ou injustificados, sobrecarregam os munícipes e fregueses com carga tributária desajustada, exoneram-nos de prestações tributárias e tarifárias que deveriam ser devidas, e endividam-se excessivamente por meio de crédito irresponsável.

Generalização errada.

Sendo verdade que existem vários casos de má utilização de dinheiros públicos — alguns inclusivamente com conotação e consequências criminais —, também não o é menos que existem muitas situações de boas finanças, de boa gestão e de boa utilização em prol do interesse público e do bem comum <sup>1</sup>.

Porém, facto é que, estribando-se nas ideias acima expostas de indisciplina e imponderação, os poderes normadores centrais, vulgo *legislador*, efetuam as suas intervenções assumindo uma teleologia fortemente restritiva, limitando as prerrogativas e os poderes que integram a autonomia financeira local em modos que podem ser constitucionalmente questionáveis. Em termos mais específicos, pode dizer-se que as muitas intervenções legislativas em matéria de finanças públicas atinentes aos subsetores institucionais e ao subsector local têm sido caracterizadas essencialmente pelas seguintes linhas de força: (i) a necessidade de afirmação de uma disciplina inflexível aplicável à atividade financeira local e aos seus atores; (ii) a existência de frequentes violações do princípio da igualdade, e da constante ausência de reciprocidade entre Estado e entes

---

<sup>1</sup> Na prática, basta pensar em três indicadores objetivos para evidenciar a falibilidade do argumento da indisciplina: (i) o prazo médio de pagamento, o qual tem evoluído de modo assaz satisfatório (por exemplo, em 2011 eram 185 os municípios com um prazo médio de pagamento superior a 90 dias, número que, em 2016, se fixou nos 51 municípios); (ii) a evolução do passivo exigível (que foi reduzido na grande maioria dos municípios); e (iii) a evolução da respetiva dívida (a qual, de modo global, também tem descido). V., a respeito, CARVALHO, João, FERNANDES, Maria José, CAMÕES, Pedro e JORGE, Susana, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2016*, Ordem dos Contabilistas Certificados, 2017, p. 71, disponível em [www.occ.pt](http://www.occ.pt). pp. 206, 207, 214, 296.

É certo que em anteriores escritos salientamos alguma indisciplina que perpassa o setor local. Mantemos o que escrevemos. Porém, não se pode retirar desses casos de indisciplina — que indubitavelmente urge erradicar e sancionar — uma ideia genérica de más finanças.

locais; e (iii) a previsão de algumas medidas de flexibilidade pontual, numa espécie de indulgência, como modo de compensar eventuais excessos restritivos.

Nos termos que se procurará demonstrar, cremos que se têm materializado alterações legislativas que têm introduzido ou perpetuado riscos sérios de violação do princípio constitucional da autonomia financeira, o mesmo se passando com as mais recentes propostas e declarações de intenção.

Tomemos como base das reflexões a *cosiddetta* "Declaração Conjunta sobre a Descentralização".

## **2. Da “Declaração Conjunta sobre a Descentralização”**

### **2.1. Enquadramento**

Trata-se, este, de um documento de natureza política, firmado em abril de 2018, que procura traduzir um acordo de idêntica natureza entre o Governo em funções e o mais representativo partido político da dita *Oposição*.

Na visão que aqui mais interessará captar, dir-se-á que se trata de um documento que comporta ideias e desígnios que, não sendo totalmente inovadores, poderão transportar alguma nota de mudança.

Começando pelo reconhecimento do perfil centralizado e centralizador do sistema institucional, político e organizatório português, sinaliza o "processo" de descentralização como "um dos pilares estruturantes de uma verdadeira reforma da organização e gestão do Estado", relevando a importância dos municípios e das freguesias: os primeiros como "a estrutura fundamental para a gestão dos serviços públicos numa dimensão de proximidade", e as segundas como as autarquias locais "cujos órgãos se encontram mais próximos das pessoas". No mesmo passo, reconhece-se a necessidade de uma maior legitimidade democrática no exercício dos poderes públicos.

O dito "processo" descentralizador implicará a atuação em dois eixos fundamentais: por um lado, a reorganização dos serviços desconcentrados do Estado e, por outro lado a alteração das regras de financiamento local, o que deve ter em vista (i) o acompanhamento do reforço das competências dos entes locais e (ii) a convergência para a média europeia de participação nas receitas públicas.

O documento insere-se numa pretensa reforma.

De resto, a própria *declaração* refere que essa reforma engloba uma alteração ao nível jurídico, designadamente mediante a criação de uma Lei-quadro da descentralização e a revisão da (assim denominada) lei das finanças locais.

Aqui, nas considerações subsequentes, elegem-se quatro tópicos de análise que permitirão evidenciar os mencionados riscos de violação do princípio da autonomia financeira local: (i) o princípio do gradualismo, (ii) os diferenciais entre o exigido por lei e o efetivamente transferido, (iii) o modo como será materializado o fundo de financiamento para a descentralização e (iv) o modo como será materializada a *nova receita do IVA*.

## 2.2. Princípio do gradualismo

Em termos de *método*, refere-se na *declaração* que se pretende que seja consagrado o *princípio do gradualismo*, de modo a que todas as autarquias locais assumam as novas competências até 2021.

A este respeito, importa começar por evidenciar que se suscitam sérias dúvidas e reservas quanto à existência de um verdadeiro princípio jurídico com tal denominação; quando muito, poder-se-á falar numa implementação ou numa metodologia gradualista, pois o que verdadeiramente se tem em vista, crê-se, é o modo como as competências a descentralizar se operacionalizarão em termos concretos. Em todo o caso, dúvidas de natureza jurídica à parte, as maiores dificuldades resultarão, por um lado, do estabelecimento do perímetro de significado do que por tal se deva entender e, por outro lado, das motivações que estarão subjacentes à implementação de tal gradualismo <sup>2</sup>.

Vejamos.

Começando pelas dificuldades de conceptualização, salienta-se a natureza vaga, indeterminada e imprecisa do que se deva entender por *gradualismo* para estes efeitos, embora pareça claro que se pretende significar o apelo a uma técnica de intervenção normadora paulatina, doseada, progressiva, provavelmente lenta e prolongada, apelando a regimes legais momentâneos e transitórios, em oposição a uma intervenção unitária,

---

<sup>2</sup> Para uma proveitosa abordagem, centrada na análise do ordenamento jurídico-normativo angolano, onde o problema ganha particular acuidade, v. ALEXANDRINO, José de Melo, *O novo constitucionalismo angolano*, IJCP (Instituto de Ciências Jurídico-Políticas), Lisboa, 2013, pp. 87 e ss., disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_constitucionalismosmoangolano\\_2013.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_constitucionalismosmoangolano_2013.pdf).

mediante a qual as normas surgiriam em bloco e num só momento<sup>3</sup>. Neste sentido, parece poder supor-se com razoabilidade que o legislador português pretende instituir uma descentralização pausada e não de rompante ou impetuosa.

Várias poderão ser as razões que, em abstrato, poderão estar na base da opção por uma tal abordagem e metodologia, desde louváveis necessidades de ponderação acrescida de riscos e de acautelamento de legítimas expectativas, até à insegurança política decorrente de um passo inovador que quebra com um paradigma existente, passando pela mediática necessidade de ganhar tempo, ou pela pura e simples ignorância da matéria que se trata.

Em termos estruturais, o gradualismo poderá apresentar uma *dimensão organizatória* (quando a intervenção faseada tenha por referências as estruturas políticas e jurídico-administrativas do poder, por exemplo, criando instituições, pessoas jurídicas e respetivos órgãos e implementando-as por etapas), *material* (quando o faseamento tem em atenção as matérias ou assuntos objeto de intervenção), ou *geográfica* (nas situações em que o critério decisivo se centra na distinção territorial de parcelas e na intervenção não simultânea em cada uma delas), e, em geral, permite distinguir duas fases essenciais no procedimento normador: uma primeira fase na qual se procura estabelecer um quadro normativo básico que servirá de macroestrutura jurídica à intervenção que se pretende — quadro esse que deve ser aprovado por meio de normas como superior pretensão de validade, como leis com valor reforçado (leis-quadro, leis de enquadramento, leis de bases, etc.) —, e uma segunda fase no âmbito da qual se aprova o quadro normativo densificador, aqui já por meio de atos legislativos ordinários e mesmo atos regulamentares.

É patente que esta técnica do gradualismo introduz uma forte componente de oportunidade e conveniência na intervenção normadora, dissociando-a de aspetos estritamente vinculados e permitindo aos atores político-decisórios envolvidos (Parlamento, Governo) a escolha dos melhores momentos e formas de atuar. Em contrapartida, introduz — ou pode introduzir — fortes componentes de incerteza, podendo constituir uma técnica de protelação da tomada de decisões tecnicamente difíceis

---

<sup>3</sup> Como se sabe, um dos casos mais evidentes de consagração expressa deste “princípio” será o art.º 242.º, n.º 1, da Constituição da República de Angola, nos termos do qual “A institucionalização efectiva das autarquias locais obedece ao princípio do gradualismo”. O n.º 2 do mesmo preceito refere que “Os órgãos competentes do Estado determinam por lei a oportunidade da sua criação, o alargamento gradual das suas atribuições, o doseamento da tutela de mérito e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais”.

ou politicamente inconvenientes. Acrescem os receios de um “gradualismo a duas velocidades”: rápido na transferência de competências, mas lento na transferência de verbas.

### **2.3. Redução dos diferenciais**

Um dos aspetos da *Declaração* que, na nossa perspectiva, maior perplexidade suscita, ou deveria suscitar, relaciona-se com a naturalidade com que o Estado — o Estado central, bem entendido — assume que o montante efetivo das transferências do Orçamento do Estado para os municípios tem sido, é, e vai continuar a ser, inferior ao que resultaria da aplicação estrita da lei.

Com efeito, dando seguimento a uma prática que já não é recente, escreve-se em letra de forma que a partir de 2019 as transferências do orçamento do Estado para os municípios garantem uma redução anual, no mínimo, de 25% do diferencial entre a aplicação da lei das finanças locais e o verificado no orçamento para 2018, e, como se não bastasse, assume-se com a maior das naturalidades que se procurará a plena aplicação da lei das finanças locais em 2021! Isto é, por um lado, reconhece-se que tem existido e vai continuar a existir uma diferença (para menos) entre o que é exigido pela lei no que concerne às transferências a favor dos municípios e o que é, todos os anos, consagrado a título de montante efetivo no respetivo orçamento do Estado. Por outro lado, assume-se que se tentará que daqui a alguns anos as coisas possam estar no caminho certo, isto é, no *único* caminho certo - o da legalidade. Insiste-se: fala-se de quantias exigidas pela lei, e não por uma qualquer declaração ou recomendação com mero carácter político-programático e sem força jurídica vinculativa.

Através desta técnica legislativa assume-se de modo expresso uma ilegalidade e procura-se corrigi-la mediante uma suposta medida benéfica, atribuindo-se-lhe um ar de indulgência ou de condescendência, concedendo um benefício a prazo.

Do ponto de vista jurídico, a assunção do quantitativo inferior das transferências como se se tratasse de algo natural e irrefutável, além de poder ser considerada inconstitucional, materializa uma violação da lei pelo próprio Estado central, introduzindo contradições dentro do sistema financeiro público. Na verdade, desse ponto de vista, temos a lei das finanças locais a dizer uma coisa e as sucessivas leis do orçamento do Estado a dizer outra, o que conduz a uma *quebra da força normativa* do sistema, pois um arranjo jurídico-político cujas normas se contradizem de modo tão patente não resiste

à crítica da incoerência e da falta de sistematicidade e, conseqüentemente, não é dotado de força normativa plena.

Como se disse, podem igualmente levantar-se dúvidas de constitucionalidade, designadamente por violação dos princípios da solidariedade nacional recíproca e da autonomia financeira local. Isto porque, por um lado, não pode deixar de se considerar contraditório que se exija que os entes infra estaduais, e particularmente os municípios, cumpram os deveres jurídico-financeiros decorrentes da lei, em ordem à estabilidade das finanças públicas e ao cumprimento das metas orçamentais heteronomamente determinadas e, do mesmo passo, o Estado central incumpra os deveres a que está jurídico-normativamente vinculado perante os mesmos (estando-o também ao nível político), de resto, mediante deveres emergentes de normas por si próprio estabelecidas.

Além disso, também a garantia de autonomia financeira — nas suas diferentes dimensões constitucionalmente asseguradas de autonomia patrimonial, orçamental, tributária, creditícia e de tesouraria — pode ficar colocada em crise por via destas unilaterais decisões de amputação de recursos legalmente devidos. Na realidade, afirmar-se que os entes locais dispõem de autonomia financeira (art.º 238.º da CRP) significa reconhecer-lhes um especial estatuto de tendencial intangibilidade no que concerne aos recursos que os mesmos têm ao seu dispor, não podendo os mesmos ser colocados na livre discricionariedade de um dos atores envolvidos e, por essa via, fazer perigar a prossecução de desígnios que o outro está constitucional, legal ou contratualmente vinculado a cumprir. Nestes termos, jamais se poderá verdadeiramente falar em verdadeira autonomia, mas antes numa autonomia sob condição, em dependência de decisões unilaterais de quem aprova o orçamento do Estado. É verdade que estes cortes já são recorrentes e poderá ser argumentado que os entes locais já elaboram os seus orçamentos e efetuam as suas previsões de despesa tendo os mesmos em vista. Mas tal antecipação pragmática de resultado não desvaloriza a ilegalidade de base que lhe subjaz: a violação da garantia de disponibilidade dos montantes previstos <sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Na verdade, poder-se-ia argumentar que se tratam de medidas transitórias e que a sua introdução no ordenamento jurídico se justificaria por razões relacionadas com o cumprimento de metas impostas ao nível da coordenação das finanças públicas dos Estados-membros, e em especial pelo cumprimento dos critérios inerentes à proibição de défices excessivos (art.º 126.º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia - TfUE). Contudo, nem as medidas são assim tão transitórias (pois prevê-se um horizonte temporal de vários anos), nem o próprio argumento da transitoriedade em si se furta à crítica da desconformidade jurídica. Como o Tribunal Constitucional já referiu, (embora em relação a distintas matérias), em contextos de "urgência de obtenção de resultados", até se poderão admitir normas restritivas transitórias e passageiras, destinadas a enfrentar uma crise momentânea. Porém, "o decurso do tempo implica um acréscimo de exigência ao legislador no sentido de encontrar alternativas que evitem que, com o prolongamento, o

## 2.4. Fundo de financiamento para a descentralização

O financiamento da tarefa descentralizadora em si é também objeto de menção, embora parca, apenas se referindo que deverá ser aprovada uma *Lei-quadro da descentralização*, posteriormente complementada por decretos-lei sectoriais, igualmente se adiantando que uma verba a título de *Fundo de Financiamento da Descentralização* (também ainda a criar) seja inscrita nos orçamentos do Estado de 2019, 2020 e 2021.

A referida Lei-quadro apresenta-se, em modo de proposta <sup>5</sup>, como um instrumento base da reforma do Estado, a fim de "torná-lo mais inteligente, mais moderno e logo mais forte" (!?), intentando reforçar a autonomia local, "apostando no incremento da legitimação das autarquias locais e abrindo portas à desejada transferência de competências da administração direta e indireta do Estado para órgãos mais próximos das pessoas". No articulado, e particularmente no domínio que aqui mais interessará evidenciar (o financeiro), pretende-se que a transferência de competências <sup>6</sup> seja acompanhada dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, necessários e suficientes ao exercício respetivo. Contudo, não se definem ou determinam quais. De resto, a forma de afetação dos respetivos recursos será concretizada através de decretos-lei de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar.

Prevê-se igualmente uma revisão do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, de modo a acomodar os recursos financeiros a atribuir para o exercício das novas competências, considerando os necessários aumentos de despesa.

Por outro lado, pretende-se que o referido *Fundo de Financiamento da Descentralização* materialize uma transferência financeira do Orçamento do Estado com

---

tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta" (cf. acórdão do TC n.º 187/2013, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

<sup>5</sup> V. proposta de lei 62/XIII, que estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=41057>

<sup>6</sup> Quanto às denominadas "novas competências", cumpre referir dois aspetos: (i) em relação a algumas delas dificilmente se poderá aplicar o qualificativo de "novas" — pois materializam competências que, direta ou indiretamente, já são exercidas pelos entes locais — e (ii) o seu âmbito material, a concretizar-se, será extensíssimo, abrangendo áreas tão diversificadas quanto a educação, a ação social, a saúde, a proteção civil, a cultura, a habitação, as praias, a segurança alimentar, a gestão florestal, a segurança contra incêndios, os transportes e vias de comunicação, as estruturas de atendimento ao cidadão, ou o policiamento de proximidade, entre outras (cfr art.ºs 11.º e ss. da proposta de lei mencionada na nota anterior).



vista ao financiamento das novas competências, na sequência da Lei-Quadro a aprovar, considerando o acréscimo de despesa e de receita em que os entes locais incorrerão.

Muito pouco, como se vê, e sempre com a mesma nota: a postergação.

## 2.5. Nova receita do IVA

Uma das mais apelativas bandeiras do "processo" de descentralização e da "reforma" das finanças locais consiste na criação de uma nova receita para os municípios, corporizada numa participação dos mesmos na receita do IVA, a exemplo do que atualmente sucede com o IRS.

Porém, uma vez mais, a exiguidade de clarificação da estrutura da medida, e a postergação da respetiva disciplina jurídica fazem pairar sobre a intenção as maiores desconfianças e incertezas. Nesta matéria, a *Declaração* refere somente que existe uma "prevista participação dos Municípios na receita do IVA, assumida em função do local do consumo (...)". Nada mais.

É verdade que está atualmente em curso uma intenção legislativa, materializada num anteprojeto, no qual se consagra expressamente esta medida mas, também aí, apenas existe a menção de que a sua operacionalização depende da aprovação do quadro normativo densificador.

Note-se que não se está a fazer aqui referência aos pormenores inerentes à criação e aplicação da medida, pormenores esses que se compreende (embora não sem reservas) que possam ainda não estar concebidos ou ser conhecidos. Fala-se na *ideia* jurídico-financeira que lhe subjaz, a qual é completamente desconhecida, senão vejamos:

- Qual a percentagem de participação dos municípios na receita global do IVA?
- Como se poderá apurar o imposto respeitante a cada um deles, sabendo-se que o IVA, diferentemente do que sucede com o IRS, não assenta no critério da residência, mas antes da territorialidade (das operações)?
- Sendo eventualmente necessário, como poderão os municípios controlar as operações sujeitas a IVA efetuadas na sua circunscrição territorial?
- Como lhes garantir o acesso a dados e informações relevantes respeitantes aos sujeitos passivos, tipo de operações, localização de operações, deduções, isenções, etc.?

Enfim, sem dificuldade se constata que, sem prejuízo de outras debilidades que possam eventualmente ser sinalizadas, a verdade é que não existe um quadro normativo suficientemente seguro e esclarecedor que permita encarar esta intenção como consistente ou sólida. Aliás, não existe quadro normativo algum. Consequentemente, perante um cenário assim dimensionado, será curial assumir, ou pelo menos suspeitar, que se tratará mais do mesmo: propostas e intenções, mas poucos, ou relativamente poucos, benefícios financeiros concretos para os subsectores institucionais financeiros municipais.

De resto, importa não perder de vista que o IVA constitui uma das principais receitas fiscais do Estado, pelo que legitimamente se poderá perguntar se este abdicará de uma parte substancial da mesma.

\*\*\*

Já acima se aludiu a uma certa erosão do princípio da autonomia financeira, em consequência da assunção de diferenciais entre os montantes que se deveriam considerar imperativamente devidos e os que efetivamente são transferidos, ano após ano, para os entes locais.

Revivamos a consideração de tal princípio, agora numa ótica mais abrangente, considerando que, na sua globalidade, as mais recentes tendências das intervenções normadoras em matéria de Direito financeiro público parecem apontar no sentido da sua restrição.

### **3. Do desvirtuamento da *ideia* de autonomia financeira**

É consabido que a autonomia financeira dos entes locais, e particularmente dos municípios, materializa um conjunto de prerrogativas, poderes e posições jurídicas ativas de relevo que integram a categoria mais ampla de *autonomia local*, permitindo afirmar que a tais entes é constitucionalmente dispensado um estatuto de relevo, ao lado do Estado central e de outros sujeitos e atores. Porém, além da mera consideração teórica dessas prerrogativas (a saber, autonomia patrimonial, orçamental, tributária, creditícia e de tesouraria<sup>7</sup>), importa ter presente o conjunto de balizas ou limites que resulta do respetivo recorte jurídico-constitucional, para se firmar sem reservas a ideia de que, não

---

<sup>7</sup> Para desenvolvimentos, cfr. ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito financeiro local (Finanças locais)*, 2.<sup>a</sup> edição, CEJUR, Braga, pp. 32 e ss.

significando — nem podendo significar — independência absoluta (nem "poder originário"), também é verdade que essa autonomia não se reduz à simples indulgência ou caridade do Estado central (ou "mera descentralização administrativa")<sup>8</sup>. De entre tais efeitos, destacam-se aqui os seguintes:

- A autonomia local não está na *disponibilidade de aniquilação* do Estado legislador, pois constitui um dos principais fundamentos de todo o regime democrático, afirmando-se simultaneamente como *garantia* (dos entes locais) e como *imposição* (ao Estado)<sup>9</sup>. Neste sentido, exige-se “estabilidade das relações financeiras” entre o Estado e os entes locais, de modo a que estes últimos não se vejam na contingência de estarem permanentemente subordinados às vontades cíclicas, decorrentes de maiorias parlamentares momentâneas ou de situações de crise financeira;
- O princípio da autonomia local materializa uma verdadeira norma impositiva (*lato sensu*), obrigando o legislador comum ou ordinário a adotar as medidas legislativas adequadas a densificá-lo (seja do ponto de vista das receitas, seja do ponto de vista das despesas), podendo incorrer em inconstitucionalidade por omissão se o não fizer;
- A autonomia não se basta com a simples consagração normativa, tornando-se indispensável dotar os respetivos sujeitos de estruturas orgânicas e administrativas adequadas à prossecução dos seus fins, de modo a que consigam efetivar as tarefas que são sua responsabilidade<sup>10</sup>. Particularmente, deve ser uma *autonomia real*, dotando os entes locais de instrumentos de atuação<sup>11</sup>.

Enfim, resulta patente que a autonomia dos entes locais, designadamente a sua autonomia financeira, se apresenta como uma realidade jurídico-constitucional

---

<sup>8</sup> Cf., com interesse, BRITO, Miguel Nogueira, *O Acórdão n.º 532/2017 do Tribunal Constitucional e o poder local*, in *Questões atuais de Direito Local (QADL)*, n.º 17, jan/mar de 2018, pp. 79 e ss., em especial, 89-91.

<sup>9</sup> V. preâmbulo da Carta europeia de autonomia local (CEAL). Cfr. art.º 288.º, alínea n) da CRP.

<sup>10</sup> Cfr. art.º 6.º da CEAL.

<sup>11</sup> É, aliás, neste contexto que o Tribunal Constitucional refere que a gestão dos meios patrimoniais não pode ficar totalmente dependente de atos administrativos ou de instruções do Estado. Cfr. acórdão do TC n.º 361/91. Cfr., também, OLIVEIRA, António Cândido, *Direito das Autarquias locais*, 2.ª edição, Coimbra editora, Coimbra, 2014, p. 93.

inafastável e vinculativa, direcionando ao Estado um feixe alargado de deveres e imposições que este não pode negligenciar.

Porém, o que se tem verificado com as últimas intervenções legislativas — as intervenções do legislador constituinte têm sido nulas nesta matéria — é um certo desvirtuamento dessa autonomia, deslocando (excessivamente) o enfoque da ideia de *garantia* para a ideia de *abuso*. Com efeito, a retórica dominante deixou de assentar na consideração dos poderes e dos direitos, para passar, quase exclusivamente, a centrar-se nas patologias, nos abusos, nos modos de os combater e na imposição de deveres e restrições. Os entes locais, de entes autónomos transmutaram-se em gastadores, despesistas e irresponsáveis, que cumpre disciplinar.

Importa vincar que tal realinhamento pode não se notar necessariamente ao nível do discurso, muito pelo contrário. Na grande maioria das situações, e principalmente quando se anunciam medidas ou (pseudo-) reformas, fala-se em “reforço da autonomia”, “fortalecimento do poder local”, “capacitação dos entes locais”, “aproximação às pessoas” ou outros enunciados ou fórmulas verbais equivalentes. Porém, na prática, assiste-se a algo bem diverso, não sendo completamente desajustado falar-se num esvaziamento progressivo das prerrogativas autonómicas.

Além do que já supra assinalamos (e.g., existência de diferenciais entre o legalmente exigível e o concretamente disponibilizado), atente-se em alguns singelos exemplos como modo de procurar demonstrar o que se acaba de dizer:

- Em matérias de perequação financeira e de redistribuição de rendimentos entre o Estado e os subsetores institucionais financeiros, designadamente o subsetor local, constata-se sem dificuldade que as percentagens das receitas públicas totais que têm este último como destinatário a título de transferência têm sempre decrescido: já se situou em 33%<sup>12</sup>, tendo posteriormente descido para 25,3%<sup>13</sup>, e, após isso, decrescido novamente para 19,5%. E nem o argumento de que tal diminuição das transferências é compensada com o incremento de receitas próprias, como o IMI, é convincente, pois as eventuais compensações não têm passado de simples atenuantes da perda de receita (ou, ainda que este dado não seja

---

<sup>12</sup> Cfr. art.º 5.º, n.º 1, da lei 42/98.

<sup>13</sup> Cfr. art.º 19.º, n.º 1, alínea a), da lei 2/2007.

empiricamente sustentado, a verdade é que as reivindicações por maiores receitas não cessam);

- Por outro lado, existe a frequente tentação legislativa de cominar com “retenções sancionatórias” as faltas de cumprimento dos deveres por parte dos entes locais, não se verificando igual impulso infracional quando se trata de faltas de natureza idêntica cometidas por órgãos do Estado central. Por exemplo, pense-se no que sucede ao nível do incumprimento dos deveres de prestação de informação, onde se prevê a retenção de 10 % do duodécimo das transferências correntes no mês seguinte ao do incumprimento (podendo, inclusivamente, o valor ser superior) <sup>14</sup>. Note-se que o problema não será tanto a necessidade ou a adequação da reação sancionatória à violação dos deveres legalmente previstos — pois compreende-se que devam existir consequências gravosas para os incumprimentos, sob pena de perda de efetividade das normas —, mas antes a ausência de equiparação e de reciprocidade relativamente a outros atores ou sujeitos em idênticas situações;
- Por fim, e sempre a título meramente exemplificativo, atente-se no que sucede com o recurso ao crédito, com um regime cada vez mais restritivo (embora ultimamente um pouco atenuado), quase subentendendo que serão os entes locais os únicos ou os principais responsáveis pelo estado de patologia do sistema financeiro público português. Entendemos que não o são, nem o são em maior número, pelo que não se compreende uma disciplina tão restritiva sem correspondência com idêntica severidade relativamente a outros atores. Até se pode conceder que existiram abusos e recurso irresponsável a empréstimos e outras formas creditícias por parte de entes locais, mas a verdade é que a ideia que passa é a de existência de indisciplina apenas relativamente a estes, o que não corresponde manifestamente à realidade <sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. art.º 78.º, n.º 8, da lei 73/2013.

<sup>15</sup> Além disso, evidencia-se um outro problema que, numa primeira leitura, poderá parecer despidendo, mas que, na realidade, assume alguma relevância do contexto das presentes considerações, pois pode materializar uma ideia subjacente que perpassa toda a normação nesta área temática: a elevação da figura jurídica da tutela a “princípio”. A tutela consiste somente num tipo de controlo ou sindicância não jurisdicional, governamental, da atividade financeira local, e esta elevação a estatuto principiológico, parece indiciar uma vontade de subalternização em relação ao Estado. V., a propósito, ROCHA, Joaquim Freitas da, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, cit., pp. 45 e ss.

Importa enfatizar que não se rejeita a ideia de disciplina jurídico-financeira e as restrições que a mesma comporta. Além de necessárias, tais restrições serão mesmo imperativas. Porém, apenas serão juridicamente admissíveis e passarão o crivo da conformidade constitucional na medida em que sejam recíprocas (verificando-se igual tratamento para os outros entes financeiros, incluindo o Estado central) e ponderadas (verificando-se que se trata de restrições que são levadas à prática tendo em conta os diversos valores e bens jurídicos protegidos dignos de tutela, desde a sustentabilidade do edifício financeiro público *lato sensu*, aos critérios de equilíbrio e estabilidade orçamentais, aos princípios da dignidade da pessoa humana, da socialidade, da proteção da família, da igualdade, da autonomia financeira local, etc.). Não se desconhece que existirão abusos e exemplos de despesismo — alguns dos quais possivelmente a comportar indícios de atividade criminosa e / ou a materializar pressupostos de responsabilidade financeira —, mas, bem vistas as coisas, o setor local não é o único visado e o Estado central até é mais responsável.

#### 4. Tópicos conclusivos

Concluindo, o que se poderá retirar do conjunto de considerações aparentemente esparsas e avulsas que foram vertidas nas linhas anteriores?

Ensaiam-se aqui os seguintes tópicos:

- Não corresponde à verdade, não sendo empiricamente sustentada, a ideia genérica de que os entes locais são financeiramente indisciplinados;
- Não obstante, estribando-se nessa ideia de indisciplinada, o *legislador* efetua as suas intervenções assumindo uma teleologia fortemente restritiva, limitando a autonomia financeira local em modos que podem ser constitucionalmente questionáveis;
- A partir da "Declaração Conjunta sobre a Descentralização" pode assumir-se que o legislador português pretende instituir uma descentralização pausada, por meio da consagração de um *princípio do gradualismo*;
- Tal técnica do gradualismo introduz uma forte componente de oportunidade e conveniência, permitindo aos atores político-decisórios a escolha dos melhores momentos e formas de atuar, podendo, porém, constituir uma

técnica de protelação da tomada de decisões tecnicamente difíceis ou politicamente inconvenientes;

- A assunção, na própria *Declaração*, da existência de diferenciais entre o legalmente exigível e o concretamente transferido (como algo natural e irrefutável), pode materializar uma violação da Constituição e da lei pelo próprio Estado central e conduzir a uma *quebra da força normativa* do sistema;
- Pretende-se que o financiamento da tarefa descentralizadora assente numa transferência (ainda a criar) a título de *Fundo de Financiamento da Descentralização*, cujo desenho jurídico não está ainda estabelecido, nem se antevê qual possa vir a ser;
- Uma das mais apelativas medidas do "processo" descentralizador e da "reforma" das finanças locais consistirá na criação de uma nova receita para os municípios, corporizada numa participação dos mesmos na receita do IVA, a exemplo do que atualmente sucede com o IRS, mas, também aqui, com a indefinição do regime e a postergação da respetiva disciplina jurídica a fazerem pairar sobre a intenção a maior desconfiança e incerteza;
- O que se tem verificado com as últimas intervenções legislativas é um certo desvirtuamento da autonomia financeira local, deslocando (excessivamente) o enfoque da ideia de *garantia* para a ideia de *abuso*.

Enfim, se um remate simplista fosse possível, permitir-nos-íamos efetuar este: partindo de uma oblíqua ideia de indisciplina financeira local, o legislador pretende introduzir medidas fortemente restritivas, incorrendo no risco de violação de várias dimensões constitucionais, como a autonomia financeira local, a igualdade e a reciprocidade de tratamento. Como modo de "compensar", avança com algumas medidas de flexibilidade pontual, numa espécie de indulgência, sem que, contudo, os efeitos perversos sejam erradicados.

Joaquim Freitas da Rocha, Professor na EDUM  
Braga, maio de 2018