



João, Vadim Manuel, “Estudo comparativo das leis de finanças locais n.ºs 2/2007 e 73/2013: O endividamento das autarquias locais”

Índice: Nota introdutória. 1 – Autonomia financeira e descentralização. 2 - O crédito e o endividamento – alguns aspetos de comparação entre o antigo e o novo regime. 3 – O Princípio da equidade intergeracional como princípio enquadrador do endividamento local

Nota introdutória

Não há autonomia local sem órgãos eleitos nem tampouco sem atribuições, competências, recursos próprios, pessoal, personalidade jurídica e liberdade de ação. Autonomia é indubitavelmente o alicerce dos entes públicos locais, conferindo, a estes, direitos e capacidade para regulamentar e gerir sob sua responsabilidade assuntos próprios.

Seria porventura necessário debruçarmo-nos sobre o sentido etimológico, histórico e jurídico da palavra autarquia antes de abordarmos o tema da autonomia financeira das autarquias locais, particularmente as receitas creditícias.

Etimologicamente, autarquia, que deriva do grego *autos-arkhé* com a significação de autonomia, foi enfatizado para linguagem jurídica, em particular no Direito Administrativo, para designar toda a administração que prossegue interesses próprios distintos dos interesses nacionais prosseguidos pelo Estado, o que implica que as decisões tomadas a nível da administração descentralizada, não dependem de qualquer instrução ou orientação.

Como ensina Vital Moreira, a administração autónoma, consiste na gestão de interesses públicos próprios de certas coletividades ou agrupamentos infraestruturais, por meio de corporações de direito público ou de outras formas de organização representativa, dotadas de poderes administrativos que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder de direção ou de superintendência do Estado nem a formas de tutela de mérito¹.

As exigências dos substratos populacionais contemporâneos estão cada vez mais fora do alcance do Estado (a sociologia administrativa atual torna o governo incapaz de gerir todo território a partir do centro), sendo a solução mais viável a descentralização de determinadas tarefas, tanto de cariz administrativo como financeiro, para responder de forma eficiente e eficaz às exigências locais.

¹ Cfr. Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 2003, p. 78-79.



António Cândido de Oliveira ensina que o “Estado não é apenas o governo mas também as autarquias locais e a democracia é a base das autarquias locais”, logo, deduzimos que a consagração das autarquias locais na magna carta portuguesa inicia no preâmbulo quando este estipula, “o povo português defende [...] os princípios basilares da democracia [...] e o primado do Estado de Direito Democrático”. Uma vez que as autarquias locais estão intrinsecamente ligadas à democracia, entendemos que, onde não há Estado de direito não há descentralização administrativa. Por outro lado, os art.º 6.º e 235.º do texto acima referido enaltecem o princípio da autonomia das autarquias locais particularmente o art. 235º que torna a relação entre a democracia e as autarquias locais indelével considerando que “A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”.

As autarquias locais são pessoas coletivas públicas distintas do Estado², assentes numa fração do território nacional, que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios representativos das respetivas populações. A noção de autarquias locais congrega quatro elementos indispensáveis nomeadamente: o território; o substrato populacional; interesses próprios diferentes dos interesses nacionais; e os órgãos representativos da população.

O artigo 236.º da CRP prevê as categorias de autarquias locais. No continente são as freguesias³, os municípios e ainda as regiões administrativas (ainda não criadas), sabendo que não há hierarquia entre elas.

Estas prévias considerações encaminham-nos para o tema do presente trabalho, intitulado “Estudo comparativo das leis de finanças locais n.ºs 2/2007 e 17/2013: O endividamento das autarquias locais”.

A escolha deste tema deve-se ao facto de que um dos pontos fortes das autarquias locais, é a atribuição legal de património e finanças próprias, para não dependerem exclusivamente das transferências orçamentais do Estado, o que colocaria em causa a prossecução de interesses próprios sem orientação do governo central. Por outro lado a questão ligada ao recurso ao empréstimo por parte dos entes locais, é de indiscutível atualidade política e normativa, sendo que o legislador tem mostrado uma forte sensibilidade por esta matéria, substituindo até o regime normativo, revogando a Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro (que já previa um regime de crédito e de endividamento municipal rigoroso), e aprovando a lei n.º 73/2013 de

² Nesta senda, Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 69-74, ensinam que as autarquias locais são estruturas territorialmente sobrepostas independentes. Isto não significa que não existe uma certa articulação entre elas, decorrente, designadamente, da composição dos seus órgãos. Com efeito, por exemplo, os presidentes das juntas de freguesias integram as assembleias municipais respetivas (artigo 251.º da CRP).

³ António Cândido de Oliveira e Mateus Arezes Neiva, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, AEDRL, Coimbra, 2013, p. 7. Refira-se, a este propósito, que a constituição atribui às freguesias um papel de muito importante relevo, sendo-lhes aplicáveis, tal como sucede com os municípios, os significativos princípios gerais do poder local previsto no capítulo I do Título VIII. Deste modo, as freguesias têm atribuições e competências de acordo com princípio da descentralização administrativa (artigo 237.º; possuem património e finanças próprios (artigo 242.º). Por outro lado o professor define as freguesias como uma entidade político-administrativa acolhida pela constituição da República Portuguesa em pé de igualdade com as restantes autarquias. Cfr. António Cândido de Oliveira, *Questões atuais de Direito Local*, Poder local 2011-2013: de uma reforma local ambiciosa à extinção desastrada de freguesias, AEDRL, Minho, Julho 2013, p. 121



3 de Setembro cognominada “Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

1 – Autonomia financeira e descentralização

Os princípios da autonomia financeira e da descentralização administrativa têm expressão constitucional nos artigos 6.º (“ O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento [...] da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”) e 238.º (“As autarquias locais têm património e finanças próprios”). O artigo 6.º reconhece a descentralização administrativa, na qual o Estado (pessoa jurídica) distribui competências a uma outra pessoa jurídica que não depende exclusivamente do governo central. É antes de mais, “um conceito técnico e jurídico relativo à organização do Estado, tendo em vista a repartição de funções entre os níveis central e local”⁴.

Aqueles dois artigos refletem o cordão umbilical entre a descentralização administrativa e a autonomia financeira. Em outras palavras, não podemos separar os dois princípios, porque a realização de um depende do outro.

As entidades infra estaduais devem dispor de receitas próprias para orientar de forma eficiente a satisfação das necessidades básicas nomeadamente na saúde, educação, transporte, cultura, urbanismo e segurança, com o propósito de limitar a intervenção estadual. Se houvesse a consagração constitucional da autonomia local sem descentralização financeira dos subsectores do Estado, estaríamos perante a uma incongruência do conceito de autarquia local. Se o cenário jurídico fosse este, teríamos uma autonomia local centralizada do ponto de vista financeiro e descentralizada administrativamente. Consequentemente, os entes públicos locais seriam eleitos pelo sufrágio universal direto, porém sem reais poderes decisórios relativos a políticas públicas locais, que dependeriam exclusivamente do centro.

Por outro lado, o preâmbulo da Carta Europeia de Autonomia Local, ratificada pelo Estado Português a 3 de Outubro de 1990 considera as coletividades territoriais como fundamento principal de qualquer regime democrático para enaltecer uma administração eficiente e próxima dos cidadãos. Para efeitos, impõe-se uma administração dotada de órgãos decisórios democraticamente constituídos, com competências autónomas e meios necessários para eficiente gestão dos assuntos locais.

No que especificamente diz respeito à autonomia financeira, o art.º 9.º do diploma europeu citado prescreve: “as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas funções” (n.º 1); e “ pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais

⁴ António Cândido de Oliveira, *A Democracia Local*, Coimbra Editora, 2005, pág. 17.



deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder tributário nos termos da lei” (n.º 3).

Pois bem, podemos notar através dos referidos preceitos, a necessidade incontestável de dotar as comunidades locais de meios próprios para a realização das incumbências correspondentes às suas atribuições e competências. Porém, segundo os ensinamentos de Casalta Nabais, meios financeiros próprios não implica uma autossuficiência económica, entendida como o poder das autarquias para decidir de todas as suas fontes de financiamento, nem que todas as suas receitas tenham de se configurar como receitas próprias das comunidades locais. Com efeito, estas também podem alcançar a sua suficiência financeira à custa de transferências estaduais⁵.

Desta feita, a autonomia financeira é um dos pressupostos indelévels das autarquias locais que devem ter receitas próprias para que as suas decisões não se sujeitem a vontade governamental.

Neste contexto, para além dos impostos locais, das taxas, da perequação financeira, das coimas, multas, derramas e preços, o recurso ao empréstimo é também fonte de financiamento para os Municípios. Na verdade, já o artigo 10.º, alínea I), da lei das finanças locais de 2007 (Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, que revogou a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto), reconhecia inequivocamente o empréstimo como receita municipal. Do mesmo modo, a atual LFL (Lei n.º 73/2013 de 3 de Setembro), transcreve na alínea I), do artigo 14.º o preceituado na lei revogada.

2 – O crédito e o endividamento – alguns aspetos de comparação entre o antigo e o novo regime

Porém, o recurso ao mercado, através de empréstimos, para garantir a prossecução eficiente do interesse público pode tornar-se problemática para o ente local, porque o recurso ao crédito comporta riscos irreparáveis em caso de endividamento “crónico” ou seja, caso ocorra atraso na amortização da dívida, gerando custos financeiros elevadíssimos para os entes públicos e sobretudo para as gerações vindouras. Estas serão tidas como contribuintes futuros, e provavelmente não virão a beneficiar dos bens financiados pelas receitas creditícias.

Torna-se, por este motivo, imperioso fixar limites ao endividamento local, o que é feito, nomeadamente, pelas leis de finanças locais.

Vejamos, quanto ao regime de crédito dos entes locais, alguns aspetos de distinção entre a lei atual (Lei n.º 73/2013) e a antecedente (Lei n.º 2/2007).

Desde logo, pode-se constatar que existem limites temporais delimitado diferentemente nas duas leis. A anterior determinava que os empréstimos podem ser a curto (até 1 ano), a médio

⁵ Cfr. José Casalta Nabais, *A Autonomia Financeira*, Almedina, Coimbra, 2007, Pág. 29.



(com maturidade entre 1 e 10 anos), e a longo prazo (com maturidade superior a 10 anos). Já a lei 73/2013 utiliza outros parâmetros, estabelecendo que os empréstimos podem ser “a médio e longo prazo” (com maturidade superior a um ano ⁶). Por outro lado o prazo de vencimento dos empréstimos deve adequar-se à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, ultrapassar o prazo de vinte anos⁷.

No que toca aos empréstimos a curto prazo, as duas leis decretam que devem ser amortizados no prazo máximo de um ano⁸. A condição exigida pelo legislador ordinário é inequívoca, estabelecendo que apenas podem ser contraídos “para recorrer a dificuldades de tesouraria”⁹. Joaquim Freitas Rocha explica que trata-se de situações em que se verifica um desencontro momentâneo entre a entrada de receitas e a efetivação das despesas. No que toca aos aspetos procedimentais, assemelham-se ao empréstimo a médio e longo prazo, salvo no que concerne à aprovação, em que Assembleia Municipal pode deliberar em bloco na sua sessão anual de aprovação do orçamento, uma autorização para todos os empréstimos que a câmara Municipal venha a contrair durante o período de vigência do orçamento¹⁰.

Além disso, a lei atual constringe veemente o recurso ao empréstimo¹¹ relativamente à anterior que já o limitava consideravelmente. Tal facto consubstancia-se no artigo 52.º da lei 73/2013 de 3 de Setembro ao prever: “a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores”.

Note-se que no anterior regime financeiro das autarquias locais se exigia a não excedência de 125% do montante das receitas originárias, e não se exigia a média da receita corrente líquida dos três anos anteriores a contração da dívida. Na realidade, o artigo atual converge com o princípio do equilíbrio orçamental na medida em que a contração do crédito depende da conduta orçamental passada dos Municípios (delimitada às receitas nos últimos três anos) permitindo determinar a real capacidade dos Municípios para contrair empréstimos.

Ainda na senda da comparação dos diplomas, notamos também que a lei 73/2013 acolhe no artigo 53.º uma nova possibilidade para a contração de crédito – a calamidade pública – ,mesmo se o Município ultrapassar os limites decretados no n.º 1 do artigo 52.º, ou seja, o empréstimo é excecionalmente autorizado se estiverem consignados ao financiamento da recuperação de infraestruturas municipais afetadas por situações de calamidade pública.

⁶ Cfr. art. 49.º, n.º 2, da LFL vigente

⁷ Cfr. art 51.º, n.º 3 da LFL

⁸ Cfr. art. 38.º, n.º 2 e 3 da lei anterior e arts. 49.º, n.º 2 e 50.º n.º 1 da LFL atual

⁹ Cfr. art. 38.º, n.º 3 LFL n.º 2/2007 e art. 50.º n.º 1, LFL n.º 17/2013

¹⁰ Cfr. 38.º, n.º 7, da LFL, n.º 2/2007 e art. 50.º, n.º 2, da LFL, n.º 17/2013

¹¹ Para além doutros limites mencionados neste trabalho, podemos aqui citar um novo instrumento consubstanciado na secção III da lei das finanças locais vigente, sob a epígrafe “Mecanismo de alerta precoce e de recuperação financeira municipal”, o qual consiste em informar os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais em caso de rutura financeira.



Para evitar qualquer abuso por parte dos autarcas, a lei é extremamente rigorosa no que toca ao procedimento de reconhecimento administrativo da situação de calamidade pública ¹².

Outro aspeto de inovação relaciona-se com o procedimento administrativo para a contração dos empréstimos. A lei anterior determinava no artigo 38.º, n.º 6 que o pedido de contração de empréstimo a médio e longo prazo seria remetido obrigatoriamente à Assembleia Municipal acompanhado de informação sobre as condições praticadas em pelo menos, três instituições de crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do Município. A redação deste artigo não determinava os tipos de instituições, pelo que se poderia concluir que os entes locais dispunham de uma liberdade de escolha “incondicional”. Todavia, o n.º 5, do atual artigo 49.º acrescenta um novo elemento que visa limitar “radicalmente” a liberdade de escolha das autarquias locais, prescrevendo “*três instituições autorizadas por lei a conceder crédito*”.

Finalmente, deve-se salientar que a anterior lei conceituava o endividamento líquido municipal definindo-o como, “*a diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros*” (LFL, art. 36.º, n.º 1). Pois a atual lei “revogou” o conceito de endividamento líquido municipal para enfatizar a “divida total” na qual inclui alguns elementos citados da antiga lei.

3 - O Princípio da equidade intergeracional como princípio enquadrador do endividamento local

Joaquim Freitas da Rocha ensina que a primeira grande restrição ao recurso a empréstimo decorre do princípio da equidade intergeracional¹³. Respeitando a linha de pensamento exposta, o princípio em análise obriga os entes locais a terem em conta não somente as consequências presentes dos empréstimos autárquicos mas também as consequências futuras evitando deste modo quaisquer lesões aos interesses económicos e sociais das gerações vindouras. Visa-se aqui a distribuição equilibrada (presente e futura) dos benefícios do empréstimo e as despesas acarretadas (reembolso do empréstimo e pagamento de juros) para que o ente público e as gerações vindouras não se exponham a riscos excessivos (O princípio da equidade intergeracional relativo à distribuição de benefícios e custos entre gerações, implica a apreciação nesse plano da incidência orçamental dos encargos com os passivos financeiros da autarquia local) ¹⁴.

¹² Cfr. Regime Financeiro das Autarquias Locais e das entidades intermunicipais lei n.º 73/2013 de 3 de Setembro art. 53.º.

¹³ Joaquim Freitas da Rocha, Direito Financeiro Local (Finanças Locais), CEJUR, Coimbra, 2009, p. 152

¹⁴ Alínea c), n.º 2 do artigo 9.º, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e entidades Intermunicipais



O Tribunal de contas releva este princípio numa das suas decisões considerando que “ a contração de empréstimos públicos, que, afinal, substanciam o conceito de “endividamento autárquico, para além de obrigar à ponderação prévia de medidas que previnam a excessiva oneração das gerações futuras e o desequilíbrio orçamental, deverá, técnico- -financeiramente, subordinar-se a critérios que permitam a distribuição de custos daí decorrentes por vários exercícios orçamentais e evitar que a correlativa amortização se concentre temporalmente”¹⁵.

Considera-se aqui que:

“É uma forma de reconhecer que, em termos de finanças públicas, e não apenas autárquicas, a unidade de referência não pode ser apenas o ano, nem apenas o ciclo eleitoral, mas, muito mais do que isso, a geração, tentando-se estabelecer um rol de responsabilidade inerente a uma vincada preocupação ética com as gerações futuras, de modo a que as condições de existência destas não sejam mais desfavoráveis do que aquelas que as gerações que as precede tiveram”¹⁶.

Estas apreciações estão em conformidade aos artigos 4.º, n.º 3 e 35.º da antiga lei e consagradas na lei atual no artigo 9.º, n.º 2 alínea c) na qual não se nota nenhuma inovação por parte do legislador.

¹⁵ Acórdão n.º 03/2012 - 30/01/2012 – 1ª Secção/SS, Processo N.º 1739/2010, p. 6, caso da Câmara Municipal da Guarda remeteu a este Tribunal, e para efeitos de fiscalização prévia, um contrato de empréstimo de longo prazo [25 anos], sob a forma de abertura de crédito.

¹⁶ Joaquim Freitas da Rocha, Direito Financeiro Local (Finanças Locais), CEJUR, Coimbra, 2009, p. 152 a 153