

Autonomia financeira das Autarquias Locais *Subsídios para uma abordagem sistémica*

Alfredo Silva Freitas

Resumo:

A autonomia financeira das autarquias locais, maxime, dos municípios portugueses é um processo evolutivo, reivindicativo face ao poder central, legalmente não acabado, com vista à obtenção de receitas próprias, aplicáveis livremente pelos seus destinatários enquanto titulares eleitos especialmente vocacionados para avaliar e resolver os interesses locais que procuram representar nos órgãos próprios em que estão inseridos.

Não obstante, face à escassez de recursos financeiros das administrações, estadual e local, o financiamento da descentralização que a autonomia financeira visa assegurar, terá que obedecer a vários pressupostos, dos quais destacamos:

- acrescidos meios humanos, técnicos e, sobretudo financeiros, que acompanhem o crescente aumento das atribuições legalmente consinadas aos municípios;
- processos contabilísticos modernos e adaptados à racionalização na aplicação dos recursos disponíveis (contabilidade geral e analítica);
- mecanismos de controlo interno e externo oportunamente atentos à actuação dos órgãos e serviços, especialmente na vertente de responsabilização pessoal e funcional dos seus intervenientes (políticos e/ou funcionários);
- incremento do associativismo autárquico potencialmente gerador de sinergias financeiras em investimentos de interesse comum.

... «A Autonomia Financeira dos organismos descentralizados nunca será uma situação estável e definitiva; ela é, pelo contrário uma conquista permanente.»
ANTUNES, Isabel Cabaço, *Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*, MPAT, 1987

E porque assim vem sendo, há longa data, propomo-nos a demonstrá-lo nas páginas seguintes, sendo que a estrutura do trabalho que efectuaremos obedecerá às seguintes premissas:

- a) Partiremos do conceito de autonomia financeira não estático mas evolutivo.
- b) Para o efeito indagamos, de forma subsidiária, da respectiva significação e contornos ao nível sistémico como forma envolvente e condicionante do mesmo – através da evocação dos parâmetros político-administrativos (centralização – descentralização; concentração – desconcentração; poder autónomo, federalismo e separatismo).
- c) Porque os *conceitos* ou *noções* são fórmulas significantes aproximadas, tentamos uma definição de autonomia financeira, evocando as linhas de força, com dupla perspectiva:
 - A de que não há verdadeira transferência de atribuições (reflexo da descentralização), sem conseqüente e necessária libertação de recursos financeiros *capazes*,
 - Inerente visualização de tal propósito ao nível da Lei de Finanças Locais; breves perspectivas para o futuro.

1. NOÇÃO DE AUTONOMIA

Do ponto de vista etimológico, o vocábulo, de raiz grega, significa «direito de se reger pelas próprias leis, independência», conforme se extrai do Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa, de José Pedro Machado.

Prosseguindo na delimitação possível do conceito, este há-de situar-se à volta da ideia mestra, de independência, que iremos ver de significação gradativa.

E porque o seu conteúdo tem algo de abrangente vamos situá-lo em *três dimensões* que, fundamentalmente, têm a ver com a proposição do tema a versar e correspondem, em sede constitucional, a várias formas programáticas.

- A primeira, de sentido político, é a que se alude no art.º 227.º da CRP a propósito das Regiões Autónomas onde se destaca o poder de fazer leis, em matérias cuja competência própria não esteja reservada aos órgãos de soberania, isto é, um poder predeterminado no quadro constitucional em que terá de mover-se.
- Do ponto de vista administrativo, a autonomia residirá na prática de actos definitivos e executórios – só impugnáveis em recurso contencioso – para o que o art.º 242.º CRP lhe empresta conteúdo necessário.
- Numa terceira vertente conceitual, a financeira, tal autonomia implica *titularidade de receitas próprias e livre aplicação da mesmas às despesas previstas segundo óptica exclusiva dos órgãos duma pessoa colectiva, maxime, autarquias locais*(¹).

Este tríplice conteúdo de autonomia, que tem como limite exclusivo o princípio da legalidade – plasmado em várias normas constitucionais (desde logo no título VII da CRP, relativo ao Poder Local) decorre de um outro princípio constitucional (o da descentralização cuja significação procuraremos evidenciar).

2. AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO

Como bem afirma a Dr.^a Isabel Cabaço Antunes(²) a autonomia financeira dos municípios «tem sido, em cada momento o resultado da evolução política e administrativa do país» oscilando, conforme cremos, entre a quase nulidade num sistema político concentrado e a amplitude acentuada em Estados fortemente descentralizados.

(¹) Conforme observa o Prof. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, Lisboa, 1978, p. 25, na nossa legislação o conceito de autonomia financeira diverge conforme se trate de legislação sobre contabilidade ou legislação administrativa.

(²) *Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*, Ed. MPAT, 1987, p. 9.

Vejamos tal questão fixando-nos, para o efeito, num percurso institucional limitado aos últimos cinquenta anos dentro do qual colocaremos um «ante» e um «post» balizado pelo marco histórico referenciado em Abril de 1974.

E começará por dizer-se que o sistema político, como nível sistémico imediatamente superior e envolvente do sistema administrativo, propunha uma *centralização administrativa*, corolário óbvio e fundamental de um regime de partido único, monolítico, quase diríamos, autocrático.

Tal centralização, do ponto de vista estrutural, foi adoptado do modelo francês – também designado por administração executiva por via de certas características peculiares que o informavam, das quais se destacam:

- administração fortemente hierarquizada;
- divisão territorial em «departamentos» chefiados por um Prefeito nomeado pelo Governo⁽³⁾;
- existência de comunas (municípios) dirigidas por um *maire* nomeado pelo governo e em estreita dependência do Prefeito, sem autonomia financeira⁽⁴⁾⁽⁵⁾ e administrativa.

Por oposição ao que topicamente acaba de ser referido, aparece-nos um conceito de *administração descentralizada* que vamos sumariamente definir como forma de transferência de determinadas atribuições do Estado (Poder Central) a favor de entidades diversas deste, que gozam, inclusivamente, de independência. Acentuando agora, a componente política, ao predito conceito, poderemos acrescentar, na esteira do Prof. Freitas do Amaral⁽⁶⁾, «a livre eleição dos órgãos autárquicos e a sujeição a formas mitigadas de tutela administrativa». O sistema passará a caracterizar-se por uma verdadeira autonomia administrativa em que os órgãos autárquicos estarão subtraídos ao Poder de direcção do Governo, submetendo apenas os respectivos actos ao controlo jurisdicional dos Tribunais e à apreciação política das populações locais.

(3) «Posição do P. Câmara no actual direito Português», da autoria do Dr. Jorge Goes, Brochura *O Municipal*, Maio 87, p. 28.

(4) Extrapolando para o caso português, tenha-se presente, a importância dos subsídios dos governos e o peso absoluto que constituíam face às receitas municipais. Aliás, uma coisa é reconhecer legalmente a autonomia financeira (art.º 668.º C.A.) outra, bem diferente, e oposta, é a não constatação fáctica de tal imposição legal.

(5) Para mais desenvolvimentos sobre o assunto vd. Vasco Valdez Matias in *Contributo para o estudo das Finanças Municipais em Portugal*, CCRC, Coimbra, 1987, pp. 65-84.

(6) In *Direito Administrativo*, Lições 1983/4, pg. 111, II Vol..

As notas conceituais dominantes são, por isso:

- a) a transferência de atribuições da Administração Central para uma pessoa colectiva pública distinta e de base territorial⁽⁷⁾;
- b) a existência de poderes de tutela de mera legalidade.

Em 1957, ao tratar do problema da descentralização territorial considerou Marcelo Caetano a pgs. 352 do Manual de Direito Administrativo – 7.^a ed. – que a «tradição e a razão» apontaram no sentido de entregar aos órgãos das administrações autárquicas a realização dos interesses locais, uma vez que «os interessados estão em muito melhores condições de os exprimir, os avaliar e os prover do que a distante burocracia do Estado».

Avançado este pressuposto, logo o mesmo autor recua para uma posição implicitamente apologética da centralização de poderes operada pelo Estado Novo, passando a enumerar um conjunto de circunstâncias que limitam os governantes na sua vontade de proceder em conformidade com a natureza das coisas.

É, pois, uma intenção descentralizadora e autonomizante que predomina e dá carácter ao conjunto da regulamentação legal, movida pela necessidade de inverter o sentido da evolução centralizadora que, sendo histórica, tinha transformado o país numa província de Lisboa e que uma expressão popular tão bem caracterizava – o País é Lisboa, o resto é paisagem!...

Ora, como facilmente se alcança, as características supra mencionadas puderam livremente desenvolver-se a partir de Abril de 1974 em resultado de uma «ecologia» política totalmente diversa da anterior, ou seja, assente no aparecimento de partidos políticos e consequente dinamização participativa dos cidadãos na vida colectiva.

Convirá, desde já, perguntar, se será possível conciliar descentralização e desconcentração administrativa, tal qual refere programaticamente o n.º 2 do art.º 267.º da CRP.

(7) Não confundir com institutos públicos – órgãos da chamada administração estadual indirecta – meras agências técnicas da administração estadual conforme refere Prof. M. Caetano na pg. 193 do *Manual do Direito Administrativo*, 10.^a edição, Coimbra, Almedina, Vol. I.

3. DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

Tal como ensina Freitas do Amaral^(*), «o problema da maior ou menor concentração ou desconcentração de *competências* (itálico nosso) não tem a ver com as relações entre o Estado e as demais pessoas colectivas públicas» pois estas situam-se ao nível da descentralização administrativa.

Notando-se, por outro lado, que a questão da descentralização respeita à unicidade ou pluralidade de pessoas colectivas públicas temos para nós que são efectivamente conciliáveis os dois princípios porque, enquanto este último se refere à transferência de *atribuições do Estado* para outras pessoas colectivas de base territorial, aquele reporta-se à distribuição de competências no seio do poder central, o qual não deixará de subsistir, mesmo que se opere –, conforme aconteceu desde Abril de 1974 – um forte movimento descentralizador.

De resto, não será descabido notar que as atribuições das autarquias locais assumem igualmente uma certa dimensão política, o que poderá não ser estranho à função executiva dos correspondentes órgãos, ainda que quantitativa e qualitativamente adoptados aos da definição da função executiva dos órgãos políticos em sentido próprio – cf. supra, nota ⁽²⁾.

Reconhece-se, no entanto, o contributo constitucional de tal dimensão, no sentido da responsabilidade do órgão executivo perante o deliberativo (v. art.º 241.º, n.º 1 CRP) estruturada não em termos de hierarquia mas como que de tutela, facto que não deixa de revelar uma certa autonomia destes órgãos – por demais saliente nos municípios em que ambos são eleitos⁽³⁾.

4. DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – LIMITES

Tal descentralização de que vimos falando, dentro de um quadro de referência constitucional poder-se-á caracterizar, a partir de Abril de 1974, como um *processo gradativo iniciado*, de forma decisiva – se bem que insuficiente – com a aprovação da Lei das Autarquias Locais (LAL)

(*) Op. cit., pp. 75 e seguintes.

(3) Em nossa opinião, estamos perante outra vertente da «Ecologia» política atrás referida. Confronte-se, igualmente, o preâmbulo do DL n.º 100/84, de 29 de Março.

n.º 79/77 e da Lei das Finanças Locais (LFL) n.º 1/79, e que *tenderá a desenvolver-se* segundo formas de *associativismo autárquico*⁽¹⁰⁾ – resultante, aliás, de razões de índole financeira, sem embargo de o considerarmos, desde já, como expressão mais autêntica e mais funcional de descentralização.

É certo que a descentralização administrativa pode ter, de facto, limites últimos que servem de fronteira entre ela e dois outros institutos, tal como acontece com o Federalismo e Separatismo.

Para aquele, a pedra de toque é, política e internamente, a divisão da soberania e consequente atribuição de poderes constituintes autónomos em cada estado federado.

Pode então dizer-se que a diferença entre um estado membro de um *estado federado* e uma colectividade descentralizada não só existe como, pelo contrário, até será forma mais acentuada de descentralização⁽¹¹⁾.

Quanto ao Separatismo, a problemática da descentralização administrativa, obviamente, não se colocará porque, rompidos os laços políticos de soberania com o Estado de origem, desfazem-se os laços administrativos.

Diferentemente, e não menos óbvio, estão os limites apontados relativamente às Regiões Autónomas. É que relativamente a estas deverá antes falar-se em *desconcentração política* uma vez que, embora disponham de razoável gama de atribuições (art.º 229.º CRP) tal não significa a consagração da descentralização política porque a autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado (art.º 227.º, n.º 3 CRP) como também os projectos de estatutos político-administrativos são enviados à Assembleia República para discussão e aprovação (n.º 1 do art.º 228.º CRP).

Na óptica do que acaba de ser dito, parece à primeira vista concluir-se que, relativamente às autarquias, antes deveria falar-se de desconcentração política em vez de descentralização.

Ora, nada há a confundir porque se trata de duas realidades constitucionalmente distintas. Basta lembrar o estatuto político-administrativo próprio (art.º 227.º CRP) cujas linhas de força são:

⁽¹⁰⁾ Conforme preâmbulo do DL n.º 266/81, de 15 de Setembro.

⁽¹¹⁾ Há quem afirme relativamente à Suíça, segundo cremos com um certo exagero, tratar-se de um país com 4 cantões «unidos» pelo egoísmo.

- a aprovação pela Assembleia República – (art.º 22.º CRP);
 - competência legislativa das Assembleias Regionais (alínea a) do art.º 229.º CRP);
 - existência de Governos Regionais.
- Nada disto se verifica, pois, ao nível local.

5. DESCENTRALIZAÇÃO/ATRIBUIÇÕES/AUTONOMIA FINANCEIRA – CONCLUSÃO

Aqui chegados, podemos ensaiar, em tese geral, uma primeira conclusão qual seja a de que: – «descentralização, para autarquias sem meios humanos, técnicos e *financeiros*, poderá significar o aparecimento de uma democracia local asfixiada, ou seja, o inverso do Poder Local reforçado, que tanto se reclama».

Isto porque, ninguém duvidará que a transferência de *atribuições* se não for acompanhada de condições que a sustentem eficazmente, poderá redundar num fracasso que, além, de vir a agravar os custos económicos e sociais, destruiria, desacreditando-a, a própria opção histórica que constitucionalmente se fez pela democracia e pela descentralização. A esta perspectiva chamou a Dr.ª Isabel Cabaço Antunes⁽¹²⁾ «financiamento da descentralização» ou, o «Princípio da compensação das competências transferidas».

Descentralizado o espaço administrativo português (Lei n.º 79/77), faltava consagrar a sua *autonomia financeira*. Em que termos?

É o que nos propomos demonstrar seguidamente, efectuada que foi a abordagem rápida (significação e conteúdo) ao princípio da descentralização.

6. AUTONOMIA FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Definir é reduzir. E a verdade é que... as realidades interpenetram-se, as relações entre as coisas geram, por seu lado, novas relações, as palavras afiguram-se instrumentos pobres para exprimir todo o conceito.

(12) Op. cit. p. 27.

Após uma primeira tentativa a florada no início deste trabalho, apesar do que acaba de se escrever, tentaremos uma definição possível deste conceito para, de seguida, propormos a explanação do mesmo com especial incidência para a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro.

Assim, definiremos autonomia financeira como,

«*Poder conferido por lei aos órgãos autárquicos de gerirem autonomamente e segundo princípios orçamentais, recursos financeiros disponíveis, em cumprimento de atribuições próprias, destinadas à satisfação de necessidades colectivas de agregados populacionais residentes*».

6.1. A primeira nota: – *poder conferido por lei*

Antes do mais trata-se da lei constitucional que, no Título VIII reconhece a existência de autarquias locais (art.º 237.º CRP) com a qualidade de pessoas colectivas territoriais (art.º 237.º n.º 2) às quais atribui capacidade de disporem de património e finanças próprias (art.º 240.º) cujo regime será estabelecido por lei ordinária no que toca à usufruição de tais recursos bem como à respectiva utilização *não dependente* de qualquer aprovação tutelar.

Trata-se, no entanto, de um poder limitado dado ser da exclusiva competência da Assembleia da República (ou do Governo, se autorizado por aquela) legislar sobre o estatuto das autarquias locais, incluindo o regime de finanças locais de que o decreto com força de Lei n.º 98/84 e a Lei n.º 1/87, são últimas expressões vinculativas.

Ora, o limite primeiro e último é a lei, ou seja, o quadro normativo de actuação vinculativa do predito poder ao *princípio da legalidade* entendido este, sobretudo, como *verdadeiro fundamento da acção administrativa*, designadamente, na óptica financeira de que vimos tratando. Veja-se, como exemplo, a criação de impostos e taxas (cf. art.º 106.º n.º 2 CRP) com reserva exclusiva de lei e o elenco *taxativo* dos mesmos previstos na LFL.

Daí que se diga, nesta última lei, que são nulas as deliberações de quaisquer órgãos autárquicos que determinem o lançamento de impostos, taxas, derramas ou mais-valias não previstos na lei (n.º 4 do art.º 1.º Lei n.º 1/87).

6.2. Poder dos órgãos autárquicos de gerirem património e finanças próprias (n.ºs 1 e 3 art.º 1.º) e que consiste na elaboração, aprovação e alterações dos planos de actividade e orçamentos, elaboração e aprovação de balanços e contas, ordenar e processar despesas, arrecadar receitas destinadas à autarquia.

Está, pois, excluída, qualquer manifestação de soberania tributária, porque esta cabe exclusivamente ao estado, não devendo confundir-se o facto da lei referir impostos municipais (C.A.) ou receitas municipais (art.º 4.º, Lei n.º 1/87) uma vez que tais designações pretendem acentuar a titularidade das respectivas prestações pecuniárias. Por isso, a lei fala de compensação das autarquias locais pela isenção ou redução dos impostos referidos na alínea a) do n.º 1 do art.º 4.º que venham a ser concedidas para além dos actualmente estabelecidos (n.º 7 art.º 7 LFL) bem como das percentagens dos encargos de liquidação e/ou liquidação e cobrança, a favor do Estado (n.º 6 do art.º 7.º LFL).

6.3. Gerir autonomamente e segundo princípios orçamentais recursos financeiros disponíveis

Sendo certo, como refere o n.º 1 do art.º 1.º LFL que a gestão do património e finanças próprias compete aos respectivos órgãos, parece-nos desnecessário o teor da alínea d) do n.º 3 do mesmo artigo.

Trata-se, além do mais, de gerir de forma *autónoma* ou seja, sem interferência de qualquer outro órgão exterior à autarquia, designadamente ao nível da tutela⁽¹³⁾ que, sendo exclusivamente de legalidade, exclui qualquer apreciação de mérito. Eventual reprovação da gestão assentará sobretudo em coordenadas político-eleitorais o que pressupõe, tão só, a responsabilização dessa gestão autónoma com eventual penalização dos gestores.

É repare-se também que, os próprios órgãos deliberativos não podem *alterar as propostas* de plano e orçamento apresentadas pelos órgãos executivos, tal como os relatórios de actividades, balanços e contas de gerência mas, tão só, aprovar ou rejeitar, fundamentando, tais propostas (cf. n.º 4 art.º 39.º D.L. n.º 100/84, de 29.03).

⁽¹³⁾ A lei fala da tutela inspectiva querendo explicitamente abandonar qualquer outra forma de tutela (correctiva, mérito).

Cabe aqui dizer que a verdadeira inibição à gestão autárquica residirá, a nosso ver, na celebração de contratos de reequilíbrio financeiro – tal como vêm definidos no D.L. n.º 322/85, de 6 de Agosto –, centrando-se fundamentalmente na óptica da despesa orçamental (cf. alíneas c), d), e e) do n.º 1 do art.º 4.º) e, sem que tal tenha a ver com qualquer limitação ao princípio da autonomia financeira, uma vez que os empréstimos provenientes do contrato constituem fonte de receitas próprias (v. art.º 1.º n.º 1, alínea c) e alínea m) do n.º 1 do art.º 4.º LFL) que o município (e apenas este) quis celebrar (art.º 15.º da citada Lei n.º 1/87).

Importa destacar uma breve observação acerca da gestão no que concerne aos métodos a implementar designadamente ao nível dos instrumentos contabilísticos de *custos* que forneçam v.g. o valor do património, entendido este como conjunto de valores sujeitos à gestão e afectos a determinados fins. Isto, porém, no âmbito de um sistema integrado de informação para gestão pública designado por SPPO-Sistema de planeamento, programação e orçamento⁽¹⁴⁾. Em nosso entender, a gestão financeira não deve reportar-se exclusivamente à evolução das receitas e despesas, para passar a preocupar-se com a necessidade de informação regular e frequente, além de acessível e actualizada, que proporcione uma outra e diferente análise sobre a execução orçamental, visando tomadas de medidas adequadas em tempo útil, ou seja, a *racionalização* na aplicação de recursos públicos à satisfação de necessidades colectivas. Deste modo se combaterá a *improvisação* que nada abona em favor da autonomia financeira que vimos tratando. Vide, infra, item 6.3.3.

6.3.1. Quanto aos recursos financeiros disponíveis, eles são, para além dos empréstimos, cujo regime foi estabelecido no art.º 15.º da Lei n.º 1/87, todos os outros *taxativamente* previstos na recente LFL.

Importa fazer notar, no âmbito da citada lei, o considerável reforço da autonomia financeira, por comparação com o diploma anterior o que, sinteticamente, passamos a enunciar:

- Alargou-se a excepção ao princípio da não consignação às verbas provenientes do FEDER e FSE, definindo-as como receitas municipais;

⁽¹⁴⁾ CAMACHO, A., CRUJEIRA, L., LUCENA, J. et al. *Gestão pública – uma abordagem integrada*. Lisboa, Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos, Ld.ª, pp. 97 e seguintes.

- As novas competências e atribuições dos municípios devem ser acompanhadas das verbas necessárias e previstas no O.E., segundo um plano de distribuição a constar do mapa anexo, o que corresponde, de resto, ao estabelecido no art.º 14.º do D.L. n.º 77/84, de 8 de Março (compensação financeira das competências transferidas – financiamento da descentralização);
- Compensação para os municípios, por isenções ou redução de impostos que para eles devam reverter, fazendo-se constar tais verbas do O.E.;
- Possibilidade do lançamento de derramas para os casos da celebração de contratos de reequilíbrio financeiro (vd. D.L. n.º 322/85, de 06.08);
- Permissão de cobrança no próprio município, de impostos, de natureza virtual e do imposto sobre veículos, para além da acentuada baixa nos encargos de cobrança para o Estado nos restantes casos;
- Valores do FEF calculados com base nas *receitas* do IVA (abandonando-se, e bem, a óptica da despesa orçamental do Estado) para além dos novos critérios de distribuição em que o mínimo a entregar ao município, passou de 5% para 10%, tendo-se inclusivamente introduzido um novo indicador, designado por «índice de desenvolvimento sócio-económico»;
- Aumento da percentagem das transferências correntes em detrimento das de capital.

Julgamos, a propósito, que tal ficou a dever-se, não só à pesada componente salarial dos orçamentos da grande maioria das autarquias mas à própria inelasticidade das receitas correntes provenientes de impostos directos e taxas municipais (apesar da inclusão, das novas taxas sanitárias e de registos obrigatórios). Outras razões poderão equacionar-se tais como:

- os subsídios e participações ao abrigo das situações excepcionais do art.º 13.º da LFL; os valores das verbas transferidas do Estado, por via da colaboração e cooperação técnica e financeira do governo com as autarquias locais: DL 384/87, 24.12 e DL 363/88, 14.10;
- os impulsos financeiros provenientes dos fundos comunitários.

Note-se que tais indicadores acabados de referir, não representam qualquer limite à *autonomia financeira municipal*, mas, contrariamente, um importante auxílio à respectiva capacidade de investimento dos municípios com menor disponibilidade de recursos próprios.

- As disponibilidades de recurso ao crédito foram alargados. Quanto ao crédito de curto prazo, o limite passou de 5% para 10%; relativamente aos encargos dos empréstimos de médio e longo prazos, uma das alternativas, 20% do FEF, passou a ser de 3/12 ou seja, 25%, além de se mencionar expressamente estarem abrangidos os encargos com empréstimos obrigacionistas.

6.3.2. Ainda quanto aos recursos financeiros, ou melhor, na ausência deles, há a considerar, alternativamente aos empréstimos uma fórmula que escapa a este regime de crédito (embora com contornos semelhantes) e passível de utilização pelos gestores autárquicos. Referimo-nos à locação financeira em que a relação creditícia se estabelece exclusivamente entre a autarquia e o locador, funcionando este como intermediário entre aquela e o fornecedor dos bens⁽¹⁵⁾.

Como todas as opções, também esta revela vantagens e inconvenientes que podemos genericamente apontar: necessidade urgente e rapidez de obtenção dos bens, em contraponto com custos de financiamento superiores aos suportados com a normal contratação de empréstimos para aquisição dos mesmos⁽¹⁶⁾.

De permeio, há que ponderar razões de vária ordem (v.g. aquisição de bens de investimento com recurso à utilização de despesas correntes, limites de crédito momentaneamente esgotados, dificuldades de análise na óptica de custo/benefício para a autarquia), não se ignorando uma *consequência óbvia de tal opção* qual seja a subtracção destas despesas à acção fiscalizadora dos órgãos deliberativos – que sempre teria lugar no caso dos empréstimos.

6.3.3. É ainda em obediência a critérios de gestão que a actual LFL fixou o princípio do utilizador-pagador quanto à determinação das taxas, tarifas e preços pela utilização de serviços pertencentes aos municípios, por eles

⁽¹⁵⁾ Vide DL 135/79, de 18.05; DL 171/79, de 06.06; DL 25/83, de 22.01; DL 97/83, de 17.02; DL 286/85, de 22.07, já revogados; o DL 311/82, de 04.08; DL 103/86, de 19.05 e DL 149/95, de 24.06.

⁽¹⁶⁾ Para as empresas, tais custos são integralmente deduzidos para efeitos de determinação da matéria colectável.

administrados ou dados em concessão (n.º 2 art.º 12.º) situação que já se verificara na lei anterior. Porém, também aí, e tal como agora, não foi dito quem fixaria tais preços, podendo presumir-se que deva ser o órgão executivo, sobretudo porque também ele pode querer praticar preços políticos.

Pelo que aqui fica dito bem como no sub-item que precede, facilmente se alcança a necessidade de dotar os municípios de outros instrumentos contabilísticos diferentes dos que possui, ou seja, uma gestão baseada na contabilidade geral e analítica desiderato que podemos anunciar para breve porquanto o diploma está na fase de apreciação pelos vários organismos competentes para o efeito.

6.3.4. Em termos orçamentais, diremos que continuou a não ser referenciado na LFL (art.º 2.º) o princípio do *equilíbrio orçamental* previsto, aliás, no D.L. n.º 341/83, de 21.07 (art.º 9.º).

É que, além de constituir um efeito psicológico inculca nos autarcas uma ideia de disciplina financeira.

No entanto, reconhece-se ser bem natural que o legislador não tivesse querido optar por uma das várias concepções possíveis em termos de equilíbrio orçamental, isto é, a clássica – despesas/receitas efectivas; a do orçamento ordinário – despesas/receitas ordinárias, e a do orçamento corrente – despesas/receitas correntes – limitando-se a aflorar no mencionado art.º 9.º o princípio do orçamento corrente.

Lembra-se, a propósito da eventual violação das regras de execução orçamental o disposto no art.º 14.º da Lei n.º 34/87, de 16.07 (crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos), e o conseqüente efeito tutelar da perda do respectivo mandato após condenação definitiva.

6.4. ... em cumprimento de *atribuições* próprias destinadas à satisfação de necessidades colectivas.

Nesta nota, começa por questionar-se o conceito «atribuições» em oposição a um outro «competências». Optamos pela designação proposta – que julgamos ter vindo a ser entendido no caso da administração autárquica – referindo que as *atribuições* respeitam à pessoa colectiva no seu todo,

sendo matéria de *competência* a distribuição das funções pelos diversos órgãos. É este, de resto, o sentido literal que se colhe do art.º 239.º CRP, pelo que continuamos a entender que as atribuições têm sido definidas como conjunto de interesse ou fins públicos cuja realização está a cargo duma pessoa colectiva.

Com isto se completa, o que deixamos dito no ponto 3. a propósito de «descentralização» e se avança no sentido de afirmar que o *conjunto de interesses ou fins públicos*, corresponde (pelo menos no plano teórico) às «necessidades colectivas de agregados populacionais residentes», componente conceitual que fazemos constar na definição de autonomia financeira exarada no ponto 6.

Acresce porém que, algumas vezes, a lei pode referir-se à *competência*, como sendo a forma indirecta de enumerar atribuições⁽¹⁷⁾. Confronte-se para o efeito os art.ºs 2.º, 15.º, alínea p), 17.º, alínea c), 39.º, 2. s), 41.º, 51.º e 53.º do D.L. n.º 100/84, de 29.03. No entanto, o preâmbulo deste decreto, o seu art.º 20.º, bem como o D.L. n.º 77/84 fornecem indicações seguras do que possa ser entendido como atribuições duma autarquia local, apesar do art.º 3.º da Lei n.º 1/87 falar em «novas atribuições e competências, salvaguardando o possível entendimento apontado por Gomes Canotilho e Vital Moreira. Seja como for, e tal como aceitou o Prof. Valente de Oliveira na secção de encerramento do XIV Colóquio Regional da ATAM, o conjunto de atribuições e competências das autarquias não é fechado. Pelo contrário, num país que experimentou sucessivas operações de centralização de responsabilidades, impõe-se, como exercício permanente a devolução de funções para as instituições mais próximas dos cidadãos.

6.5. Como atrás se disse, a autonomia financeira das autarquias locais é sempre salvaguardada desde que, as *novas atribuições*, correspondam *novos impulsos financeiros* por parte do Estado, designadamente através das transferências afectas – usando a terminologia conceitual da Dr.ª Isabel Cabaço Antunes.

Num plano teórico diremos que não há qualquer limitação à autonomia financeira. Funciona o sistema da compensação das transferências das novas atribuições.

(17) CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Const. República Portuguesa*, anotada, p. 440.

Na prática, tal sistema nem sempre funcionou, designadamente, nos casos da ASE e Transportes Escolares, por efeito da aplicação dos critérios de perequação do FEF (cf. Isabel C. Antunes – ob. cit. pg. 123/124).

Para nós, a autonomia financeira reside na obtenção de recursos efectivamente disponíveis em quantidade suficiente e não tanto na construção jurídico-normativa que a sustente.

Um bom passo nesse sentido foi dado relativamente às transferências *não afectas* por via da fixação dos valores e função do IVA, mormente para as áreas de investimento legalmente atribuídas aos Municípios. De qualquer modo, sempre insuficientes podendo dizer-se que o Estado acaba por tirar aos Municípios exactamente aquilo que não pode dar.

Autonomia financeira não será um conceito absoluto materialmente traduzível, mas antes uma conquista permanente (Pierre Lalumière). *Com forte dose de abstracção atrás da qual nos arriscamos a correr indefinidamente* (itálico nosso).

Daí que tenhamos de procurar fórmulas alternativas, a saber:

- não aceitação do peso das transferências não afectas;
- especial prevalência à elasticidade dos impostos próprios;
- planeamento sequencial dos investimentos com respeito pelas prioridades previamente estabelecidas;
- rigorosa quantificação orçamental dos mencionados investimentos com possibilidades mínimas de desvios na execução;
- novos métodos e instrumentos de gestão, baseados em processos contabilísticos não públicos (contabilidade geral e analítica) em ordem a um planeamento orçamental «racional» visto com um processo que conduz à determinação de acções futuras para, com base em recursos escassos serem possíveis resultados otimizados;
- possibilidade de fixação, pelos Municípios, das taxas dos impostos que são receitas municipais, dentro de limites que a lei estabeleça⁽¹⁸⁾;
- compensação *efectiva* das isenções e/ou reduções em impostos que constituam receitas próprias municipais⁽¹⁸⁾;
- criação de linhas de crédito altamente bonificado para construção de empreendimentos de carácter social⁽¹⁸⁾;

(18) Algumas das recentes conclusões produzidas no X Congresso da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, ocorrido em Março/96 na Região Autónoma dos Açores.

- alargamento dos limites para cálculo da capacidade de endividamento autárquico;
- limitação da possibilidade de celebração de contratos programa a áreas de responsabilidade autárquica⁽¹⁸⁾;
- eliminação da isenção da Contribuição Predial Autárquica sobre bens imóveis do património do Estado⁽¹⁸⁾.

Isto passa, também, pela ponderação da análise custo/benefício dos investimentos (até como factor de estratégia política) que deverá considerar não só o aspecto de *eficiência económica*, mas igualmente a melhoria do bem estar económico das populações.

E aqui, abre-se dificuldade: – se o custo, pode ser mensurável também o benefício deve ser quantificado. Ora, para o sector público autárquico (Municípios – que temos vindo a tratar preferencialmente) torna-se difícil estabelecer tal relação, em termos de avaliação monetária.

Tal não invalida, mas antes supõe, que continuem a desenvolver-se fórmulas alternativas ao investimento, financeiramente optimizadas, além de previstas legalmente.

É o caso dos subsídios e participações, cooperação financeira da participação nos fundos comunitários (FEDER e FSE) e, dos contratos programas de cooperação técnica e financeira amplamente difundidos nos últimos 8, 9 anos. Trata-se de instrumentos legais e financeiros que não ofendem qualquer potencialidade política e de participação dos cidadãos (os preditos agregados populacionais residentes) além de que se conseguem economias de escala indispensáveis a todo e qualquer processo de desenvolvimento, que deverá ser suficientemente enquadrado em estratégias globais de planeamento regional⁽¹⁹⁾, com uma componente participativa das Autarquias ao nível das decisões tendo como pano de fundo o interesse nacional que sempre importa salvaguardar.

6.6. Face à escassez dos recursos financeiros provenientes do Estado ou próprios das autarquias é importante fortalecer os mecanismos de controlo da actuação dos órgãos e serviços nas várias vertentes em que é possível

⁽¹⁸⁾ O DL 25/92, de 25.02, supera a falta de Planos Directores Municipais em determinadas circunstâncias, embora limitando a participação financeira do Estado de 60% para 40%.

encará-los, mormente, o controlo interno ou auto-controlo e o controlo externo ou de âmbito tutelar (a efectivar pela IGAT ou pela IGF) ou ainda, no âmbito jurisdicional, o controlo exercido pelos Tribunais Administrativos de Círculo e, sobretudo, pelo Tribunal de Contas – este último, aliás, em sede financeira.

De resto, estes mecanismos de controlo, se bem utilizados, contribuem decisivamente para um melhor aproveitamento dos *fundos* escassos revelando-se algo contraditório que a grande maioria dos Municípios em vez de implementar mecanismos de auto-controlo, reclamem acrescidos volumes dos mesmos ao poder central.

Finalmente, será oportuno lembrar um recente despacho do Sr. Ministro das Finanças publicado no DR, II Série, n.º 187, de 1996-08-13, que expressamente referiu, no item 5.5., que «... a IGF deve privilegiar acções em que existam condições para o exercício da sua função de controlo financeiro de alto nível...» assegurando assim a máxima eficiência no controlo da legalidade e regularidade financeira, na prossecução da boa gestão financeira e na luta contra a fraude e evasão, que constituem critérios decisivos de actuação na administração financeira portuguesa, tanto no controlo dos dinheiros e valores públicos nacionais como no controlo dos recursos públicos comunitários».

Alfredo Manuel S. Silva Freitas

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Isabel Cabaço, *Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*, MPAT, 1987

AMARAL, Freitas do, *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, Lisboa, 1987

CAETANO, Marcelo – *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a ed. Almedina, Coimbra, Vol. I/II; *Manual de Direito Administrativo*, 7.^a ed., Lisboa, Vol. VIII; *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1.^a ed., Rio de Janeiro, 1977

CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital – *Const. República Portuguesa, Anotada*

GOES, Jorge, O Municipal, ATAM, Maio/87

MATIAS, Vasco Valdez, *Contributo para o estudo das Finanças Municipais em Portugal*, Coimbra, CCRC, 1987; *Sistemas Fiscais das Autarquias*, Rei dos Livros, 1987

PINHO, Ivo, *Gestão Pública – uma abordagem integrada*, Ed. Port.; Lisboa, Livros Técnicos e Científica, Ld.^a, 1982 (de parceria com L. Crujeira, J. Lucena e A. Camacho)

PORTO, Manuel Carlos Lopes, *Adesão à CEE – implicações para a política de desenvolvimento regional em Portugal*, Coimbra, 1983

REVISTAS

Boletins IGF – Out./83; Jun./84 e Mai/85

«*O Municipal*» – ATAM – 1986/7; 1994, 1996

Sociedade e Território – Revista de estudos urbanos e regionais – Edições Afrontamento – Ano 2 – Maio/86