

# As dimensões financeiras do impulso descentralizador

Joaquim Freitas da Rocha  
Escola de Direito da Universidade do Minho

Noel Gomes  
Faculdade de Economia da Universidade do Porto

Resumo: No presente texto, ensaia-se um conjunto de reflexões sobre a compatibilidade entre o recente acervo de instrumentos legislativos tendentes a concretizar a descentralização territorial e o princípio-garantia da autonomia financeira dos entes locais. Em especial, procurará averiguar-se em que medida o legislador teve este último em consideração, atendendo aos encargos decorrentes da *transferência de tarefas* e os recursos envolvidos, nunca esquecendo que as reformas meramente formais (“no papel”) dificilmente permitem o exercício de um poder local real e efetivo. O estilo discursivo pretende-se sóbrio, valorizando as apreciações contidas no perímetro do cientificamente aceitável, não resvalando de modo algum para julgamentos de feição política ou de natureza extra-jurídica.

## I. O impulso descentralizador

Não será razoável a suscitação de dúvida na afirmação de que a descentralização constitui um imperativo constitucional: imperativo, porque envolve uma forte conotação deontológica (pelo menos assim deveria ser entendida), em termos de se considerar uma omissão juridicamente relevante a sua não consecução; e constitucional, porque os respetivos deveres emergentes encontram gênese nos enunciados normativos da própria Constituição (CRP), que indubitavelmente a erige a matéria fundamental. Tal resulta, patentemente, de preceitos vários, como o que tempera ou mitiga o princípio do Estado unitário (art.º 6.º, n.º 1); os que aludem à edificação do sistemas de segurança social (art.º 63.º, n.º 2), saúde (art.º 64.º, n.º 4) ou planificação económica (art.º 91.º, n.º 3); o que emoldura a estruturação da administração pública em geral (art.º 267.º, n.º 2); ou ainda o que estabelece as bases da disciplina do Direito organizatório local (art.º 237.º, n.º 1). Trata-se, enfim, de verdadeiros deveres jurídicos, autênticas injunções carregadas de intenção concretizadora, e não simples exortações programáticas, de base meramente política e de feição discricionária (sem prejuízo do reconhecimento dos necessários espaços desta natureza).

No seguimento destas injunções, o legislador ordinário, consciente de que a descentralização administrativa é uma tarefa constitucional ainda pouco concretizada, subitamente despertou, emanando uma série de diplomas que as visam concretizar em domínios abrangentes e materialmente diversificados, como a habitação, a saúde, a ação social, a justiça, a

proteção civil, o policiamento de proximidade, a promoção turística, a cultura, a gestão de certas praias marítimas, fluviais e lacustres, a exploração de certas modalidades de jogos, as vias de comunicação, os programas de captação de investimento, as estruturas de atendimento ao cidadão, ou o estacionamento público. Trata-se de um *pacote legislativo* encimado por uma “lei-quadro” (a Lei 50/2018), e concretizado – até ao momento – pelos Decretos-lei n.ºs 98/2018 a 107/2018, caracterizado, não apenas pela diversidade de matérias, mas igualmente pelo poliformismo de soluções, pela universalidade e gradualismo das transferências das “novas competências”<sup>1</sup>, e que tem especificamente em vista os atores do poder local (Municípios, Freguesias, Entidades Intermunicipais, consoante os casos), dando corpo ao que se pode considerar genericamente como um *impulso descentralizador*<sup>2</sup> ou, como frequentemente se qualifica, de “processo descentralizador”.

<sup>1</sup> No sentido de que, por um lado, as competências previstas na Lei 50/2018 consideram-se transferidas para todas as autarquias locais e entidades intermunicipais (art.º 3.º, n.º 1) e, por outro lado, de que essa transferência ocorrerá até 1 de janeiro de 2021, estabelecendo-se, porém e até àquela data, um processo de concretização gradual (por forma a permitir a adaptação a esta nova realidade por parte das entidades destinatárias), de base voluntária, na medida em que é outorgada aos atores locais a prerrogativa de, nos anos de 2019 e 2020 e dentro de determinados prazos legalmente definidos, recusarem a transferência imediata de competências (art.º 4.º).

<sup>2</sup> Impulso que, importa assinalar, não é peregrino, visto que, em momento anterior, foram adotadas outras iniciativas

Não será seguramente este o local certo para se debater a pertinência e a adequação de tal enunciado linguístico (descentralização) para qualificar o dito "processo" – desde logo, suscitando-se dúvidas sobre se o objeto da descentralização nestes diplomas se consubstanciará sempre em verdadeiras "competências" –, pelo que, nas presentes considerações, será colocado o foco primordial da análise nos seus mais salientes traços de regime jurídico-normativo e nas suas principais incidências jurídico-financeiras.

\*\*\*

Em termos de regime jurídico-normativo, o impulso em referência é enformado por um substrato principiológico e garantístico dotado de indiscutível normatividade, e com identicamente indiscutível incidência financeira, o que atesta a evidente preocupação do criador normativo com os dinheiros públicos necessários para a sua efetivação<sup>3</sup>. Neste quadro, pretende-se consagrar um *princípio de adequação* (de acordo como qual a transferência de competências se deve efetuar para o ente local que se mostre mais adequado ao respetivo exercício), bem assim como a "preservação" da autonomia local nas suas diferentes dimensões (autonomia administrativa e autonomia financeira). Além disso, intenta-se assegurar a "garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos", a "coesão territorial", e a boa gestão ("eficiência e eficácia na gestão pública").

Ora, atendendo aos específicos propósitos subjacentes às presentes reflexões, será conveniente fazer incidir o foco analítico sobre o princípio-garantia da autonomia financeira dos entes locais, procurando averiguar em que medida o legislador o teve em consideração, atendendo aos encargos decorrentes e os recursos envolvidos.

Mais *analiticamente* ainda, a atenção recairá primordialmente sobre as autarquias locais, sem prejuízo de as considerações se poderem considerar extensíveis a entidades que indubitavelmente – e constitucionalmente – o não são (ao menos *ainda*), como as entidades intermunicipais.

A tais questões se dedicará o apartado subsequente.

---

descentralizadoras, destacando-se, em tempos mais recentes, a disciplina constante da Lei 75/2013, a qual, nos seus art.º 111.º e ss., estabelece dois mecanismos jurídicos de descentralização do Estado nos municípios e entidades intermunicipais: a transferência de competências através de lei e a delegação de competências através da celebração de contratos interadministrativos – cuja disciplina, no que respeita à delegação de competências no domínio das funções sociais, foi definida pelo DL, agora revogado pela Lei 50/2018 (art.º 40.º, n.º 1).

<sup>3</sup> Cf. art.º 2.º da Lei n.º 50/2018.

## II. O princípio-garantia da autonomia financeira

É consabido que é a própria CRP (art.º 238.º, n.º 1) a reconhecer a autonomia financeira das Autarquias locais, ao prescrever que elas têm finanças próprias, no mesmo sentido determinando a Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL, art.º 9.º, n.º 1), ao afirmar que “as Autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições”.

É igualmente consabido que a autonomia financeira se materializa num conjunto de prerrogativas de natureza heterogénea – e.g., titulação de património próprio e dos poderes de o administrar e gerir; aprovação e execução de orçamento próprio; possibilidade de criação, liquidação e cobrança de tributos próprios, bem assim como do benefício do produto respetivo; suscetibilidade de recurso ao crédito; liberdade de tesouraria – que permitem afirmar que os entes locais se demonstram capazes de desempenhar as funções para que foram constitucionalmente desenhados, assumindo como indiscutível que não é legítimo, dos pontos de vista constitucional e legal, reconhecer apenas atribuições e competências (*grosso modo*, imputar despesas), sem reconhecer correspondentemente meios de financiamento e meios de atuação dotados de efetividade<sup>4</sup>. Neste quadro, a titularidade de receitas próprias demonstra-se imperativa, sendo neste sentido que a CEAL (art.º 9.º, n.ºs 3 e 4) prescreve que os sistemas financeiros locais "devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva", demandando ainda que “uma parte dos recursos financeiros das Autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais”. Tudo para que não exista uma excessiva dependência das *receitas derivadas ou perequativas*, como as transferências ou dotações orçamentais estaduais.

Em qualquer caso, as prerrogativas em que se materializa a autonomia financeira assumem sempre *natureza instrumental*, corporizando meios de consecução das atribuições e competências, não devendo ser encaradas como um fim em si mesmas, o que equivale a dizer que os entes locais não têm simplesmente de ser titulares de receitas próprias *porque normativamente imposto*, mas apenas porque – e na medida em que – tal seja indispensável para a prossecução da sua vocação teleologicamente determinada ao nível constitucional.

---

<sup>4</sup> Para desenvolvimentos acerca do estatuto autonómico local, cf. V., a propósito, ROCHA, Joaquim Freitas da, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 2.ª Edição, CEJUR/Coimbra Editora, Coimbra, 2014, pp. 36-39.

\*\*\*

Localizando o discurso nos âmbitos temáticos que aqui constituem o cerne de consideração, importa colocar em evidência o modo como essas prerrogativas de autonomia financeira foram atendidas (ou não) pelo legislador no aludido impulso descentralizador, tomando como referência, não apenas a *sogeannte* lei-quadro, como igualmente os "diplomas concretizadores" (onde, além dos acima mencionados, e por comodidade expositiva, se pode incluir a Lei 51/2018, que altera a Lei 73/2013, disciplinadora das "finanças locais"<sup>5</sup>). Neste quadro, e tendo consciência de que inúmeros outros poderiam ser convocados, cumpre salientar aqui dois distintos campos de reflexão, ambos relacionados com a necessidade de acudir ao acréscimo de despesas que o impulso descentralizador consubstanciará: (i), em primeiro lugar, a intenção de incremento de meios de financiamento originários, como taxas e rendas e (ii), em segundo lugar, a criação de dois novos instrumentos perequativos (que, como se sabe, materializam financiamentos derivados ou transferências ordinárias do orçamento do Estado).

Vejamos.

**i)** Consciente de que uma genuína descentralização comporta sempre uma dupla dimensão *despesista* e *reditícia* – na medida em que se materializa, não apenas na outorga de tarefas e despesas (alicerçadas em atribuições e competências), mas igualmente na alocação dos recursos adequados a subsectores e a entes infraordenados –, o criador normativo determina logo ao nível da lei-quadro (recorde-se, a Lei 50/2018) que o regime jurídico-financeiro dos entes locais ("lei das finanças locais") deve ser alterado num duplo sentido: por um lado, considerando o acréscimo de despesa em que os entes locais incorrerão em consequência do exercício das competências transferidas e, por outro lado, prevendo os recursos financeiros necessários para cobrir as mesmas<sup>6</sup>. Em termos mais concretos, entre tais recursos incluem-se,

<sup>5</sup> Igualmente por motivos de comodidade expositiva e de simplicidade de referência, a Lei 73/2013 (a qual, como se sabe, estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais) será considerada simplesmente a "Lei das finanças locais", ou abreviadamente "LFL". Não sendo este o *nomen iuris* formal do diploma, ainda assim se pode considerar que tal designação é linguisticamente – e mesmo juridicamente – aceitável.

<sup>6</sup> Cfr. art.º 5.º, n.ºs 1 e 2, da Lei 50/2018. Naturalmente que, numa lógica de compensação e de neutralidade financeira, a tais acréscimos de recursos financeiros para as entidades locais deverá corresponder uma redução de igual montante nos serviços da administração direta e

por exemplo, o produto da cobrança de taxas<sup>7</sup>; específicas (não ordinárias) dotações orçamentais<sup>8</sup>; rendas de imóveis<sup>9</sup>; a titularidade ou a gestão dos bens móveis e imóveis afetos a áreas cujas competências são transferidas<sup>10</sup> e os necessários recursos humanos<sup>11</sup>; os recursos financeiros associados à transferência de troços de estrada<sup>12</sup>; e, em geral, "recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários", que estejam materializados em "acordos ou protocolos de cooperação com os organismos que integram a Administração direta e indireta do Estado, instituições particulares de solidariedade social, pessoas coletivas de utilidade pública ou organizações não-governamentais"<sup>13</sup>.

**ii)** Além disso, e em segundo lugar, são criados dois novos instrumentos financeiros perequativos, denominados *Fundo de Financiamento da Descentralização* (FFD) e *Participação dos Municípios na receita do IVA*.

O FFD pretende constituir uma transferência pecuniária do Orçamento do Estado com vista

indireta do Estado cujas competências são objeto de descentralização (cf. n.º 4).

<sup>7</sup> V., por exemplo, os seguintes preceitos:

- Art.º 9.º do DL 97/2018, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das praias marítimas, fluviais e lacustres, e que prevê "taxas e tarifas devidas pela ocupação dominial das praias" (embora se deva notar que só 90 % seja alocado ao Município em cujo território a praia se localiza, sendo o restante alocado em partes iguais aos denominados "Fundo Ambiental" e "Fundo Azul");
- Art.º 5.º do DL 98/2018, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da autorização de exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo.

<sup>8</sup> V., por exemplo, art.º 13.º, n.º 3, do DL 105/2018 (Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação).

<sup>9</sup> V. art.ºs 13.º, n.º 3, do DL 105/2018 (acabado de citar) e 9.º, n.º 2, do DL 106/2018 (Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da gestão do património imobiliário público sem utilização).

<sup>10</sup> Cf. art.º 7.º da Lei 50/2018.

<sup>11</sup> Cf. art.º 8.º da Lei 50/2018.

<sup>12</sup> Cf. art.º 7.º, n.º 1, do DL 100/2018, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação.

<sup>13</sup> V., por exemplo, art.º 4.º, n.º 2, do DL 101/2018 (Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da justiça). V. igualmente, art.º 13.º, n.º 2, do já mencionado DL 105/2018.

ao financiamento das "novas competências", na sequência, de resto, do determinado na própria Lei-Quadro da descentralização e, do ponto de vista normativo, este novo instrumento é introduzido no ordenamento jurídico por via do aditamento de dois preceitos à Lei 73/2013 (a qual, repete-se, é aqui denominada "Lei das finanças locais"): os artigos 30.º - A e 80.º - B. Porém, como melhor se procurará demonstrar adiante, são poucos os avanços reais decorrentes da introdução de tais preceitos, na medida em que o primeiro se limita a definir genericamente o referido fundo, enquanto o segundo pouco mais faz, contendo-se em vagas referências à necessidade de considerar "o acréscimo de despesa e de receita", e remetendo toda a disciplina mais específica para as subsequentes Leis do Orçamento do Estado e para os "decretos-lei de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar".

No que concerne à *participação no IVA* – que resulta igualmente do aditamento de preceitos à LFL (e.g., art.º 26.º- A)<sup>14</sup> – fixa-se o valor de 7,5% a favor dos Municípios, e determina-se, uma vez mais genericamente, que a mesma tem por referência o IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial relativo às atividades económicas de alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás. Todavia, especificidades relevantíssimas como os critérios de distribuição e mecanismos corretivos são remetidos – uma vez mais, repete-se – para portaria (!) dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais<sup>15</sup>.

Como se disse, outros aspetos e campos de reflexão poderiam ser considerados, mas o intuito é sinalizar apenas alguns nódulos problemáticos que permitam retirar ilações juridicamente sustentadas.

### III. Apreciações reflexivas e críticas

Sinalizadas que estão, de modo tópico, algumas incidências jurídico-financeiras atinentes ao impulso descentralizador tendo por referência os entes locais, propõe-se agora trazer à consideração alguns aspetos de natureza apreciativa, procurando averiguar se tais incidências se demonstram adequadas, de um ponto de vista jurídico. Como acima se disse, procurar-se-á refletir sobre a questão de saber se as prerrogativas de autonomia financeira constitucional e legalmente consagradas foram ou não aqui atendidas pelo

legislador. Por conseguinte, metodologicamente, de um momento sistemático-expositivo como o que acabou de se percorrer, passa-se agora para o momento crítico-reflexivo, embora sempre com o cuidado de conter as apreciações no perímetro do cientificamente aceitável, não resvalando de modo algum para julgamentos de feição política ou de natureza extra-jurídica. Não é esse o presente registo, nem é esse o intuito subjacente.

Neste contexto, a melhor forma de abordar as temáticas será começando por dizer que os grandes problemas que se suscitam relacionam-se, não tanto com a bondade das medidas em si, mas antes com as dúvidas que se levantam quanto à exequibilidade do impulso descentralizador, na medida em que todo ele (o processo) é perpassado por uma grande proporção de incerteza, não sendo possível com razoabilidade antever os efeitos concretos, positivos ou negativos, do mesmo.

Bem vistas as coisas, quase se poderá dizer que se está em presença de preceitos sem carga deontológica ou impositiva aparente, não se lhe conseguindo arrancar ou reconhecer quaisquer deveres ou imposições a que o Estado fique adstrito de um modo concreto e determinado. Nessa medida, pode adiantar-se a ideia de que a autonomia financeira efetiva – repete-se: efetiva, não teórica – corre riscos de ser colocada em crise.

Vejamos separadamente o FFD e a participação no IVA.

\*\*\*

No que diz respeito ao FFD, e como já se intui a partir do referido *supra*, denota-se indeterminação e lacunosidade a vários níveis, ficando por responder várias perguntas (pelo menos num momento inicial), designadamente: como será implementado na prática? Quais os critérios subjacentes à sua distribuição? Como será ele articulado com os meios financeiros e perequativos atualmente existentes (e.g., Fundo de Equilíbrio Financeiro, Fundo Social Municipal)? Quais as garantias de que será devidamente calculado e distribuído<sup>16</sup>?

Na verdade, e em termos práticos, o legislador limita-se, primeiro, a "definir" o fundo (art.º 30.º - A, n.º 1 da Lei 73/2013) e, depois, a referir que "são atribuídos" aos entes locais os recursos financeiros previstos no novo artigo 80.º-B. Porém, se se atentar

<sup>14</sup> E que, note-se, só será introduzida em 2020 (art.º 8.º, n.º 2, da Lei 51/2018).

<sup>15</sup> Cf. art.º 26.º- A, n.º 3, da Lei 73/2013.

<sup>16</sup> No mesmo sentido, v. PEREIRA, Paulo Trigo e ALMEIDA, Luís Filipe Mota, *A alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais de 2018: passo à frente ou passo atrás?*, in *Questões atuais de Direito Local*, 20, AEDRL, Braga, outubro-dezembro de 2018, pp. 19 e ss.

neste último, sem dificuldade se constata que pouco de impositivo ou obrigatório se determina, contendo-se o criador normativo em modestas orientações circulares e redundantes no sentido de considerar o "acréscimo de despesa e de receita" em que os atores locais incorrerão pelo exercício das competências transferidas (n.º 1), em tudo o mais remetendo para as leis do orçamento do Estado (n.º 2) ou para as respetivas leis e decretos-lei de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar (n.º 3). Por outras palavras: coloca-se uma excessiva ênfase nas *futuras* leis do orçamento do Estado, e nas respetivas "normas específicas", sem que, porém, seja fixado qualquer espécie de balizamento vinculativo, o que significa que estará na livre disponibilidade do legislador estadual da altura regular as questões aqui deixadas em aberto<sup>17</sup>.

Do mesmo modo, no que diz respeito à participação dos municípios na receita do IVA, idêntica indeterminação e lacunosidade constituem as notas dominantes. Aqui, é de reconhecer que o recém introduzido art.º 26.º - A da Lei 73/2013, no seu n.º 1, avança um pouco mais, pois (i) impõe uma regra de distribuição proporcional, e (ii) delimita a receita a distribuir em função de critérios geográficos e materiais (IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial e relativo às atividades económicas de alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás). Além disso, tipifica a referência de cálculo, utilizando o critério do penúltimo ano (n.º 2). Porém, remete os concretos critérios de distribuição e os eventuais mecanismos corretivos – na medida em que nem todos os municípios terão a mesma capacidade de arrecadação – para portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (n.º 3). Novamente, a densificação concretizadora deste instrumento é atirada para momento futuro. É verdade que existe uma norma transitória (o art.º 8.º da Lei 51/2018) que procura cuidar de alguns aspetos de disciplina jurídica (até 2021), mas, mesmo assim, não se pode dizer que haja algo perto da completude de regulamentação normativa. Além disso – e na medida em que nem todos os municípios terão as mesmas capacidades de "gerar IVA" –, mesmo do ponto de vista material dúvidas se suscitam, designadamente quando se questiona a bondade desta medida em

<sup>17</sup> A este respeito, cumpre assinalar que, contrariamente ao estipulado no art.º 5.º, n.º 3, da Lei 50/2018, e no art.º 80.º-B, n.º 2, da LFL, a Lei do Orçamento do Estado de 2019 (Lei n.º 71/2018) não prevê qualquer montante do FFD. Perante esta omissão, a Assembleia da República, recentemente, através da Resolução n.º 6/2019, recomendou ao Governo, entre outros, que apresente à Assembleia da República os montantes do FFD a transferir para as autarquias locais e entidades intermunicipais em 2019.

face das exigências de diminuição das disparidades e eliminação das assimetrias geográficas<sup>18</sup>.

Pois bem, pode dizer-se que se trata em ambos os casos de simples sinalização normativo-legislativa sem imediata exequibilidade (ou simples promessa, se assim se quiser considerar). Num caso e no outro (FFD e *participação no IVA*), imperam alguma dúvida e incerteza, o que faz com que, no imediato, os subsectores institucionais locais não estejam providos de todas as variáveis jurídicas e, conseqüentemente, financeiras, essenciais para que, no âmbito de processo de concretização gradual da transferência de competências, possam tomar decisões esclarecidas, e que, numa outra perspetiva<sup>19</sup>, fiquem numa posição de dependência em relação às leis do orçamento do Estado, às leis e decretos-leis setoriais, e a portarias governamentais, o que equivale a dizer que ficam na dependência de flutuações políticas (inerentes às maiorias parlamentares momentâneas que forem sendo obtidas), económicas (decorrentes dos ciclos de expansão ou de recessão, ou de fatores variáveis como a taxa de inflação, de desemprego, de arrecadação de receitas, etc.), sociais (convulsões sociais, greves, manifestações, reivindicações variadas, etc.), ou outras. Tudo indeterminações e *estados de sujeição* que poderiam ser evitados – ou, no mínimo, atenuados – se a disciplina jurídica atual fosse mais completa e concreta, levantando-se mesmo a dúvida séria sobre se não estará a ser violado o *princípio da estabilidade das relações financeiras entre o Estado e as autarquias locais*, reconhecido pelo próprio legislador financeiro<sup>20</sup>.

Do mesmo modo que os contribuintes e os agentes económicos em geral (e.g., empresários) devem poder com razoabilidade antever os efeitos positivos e negativos emergentes das alterações normativas e legislativas, o mesmo se deveria passar com os entes locais, e particularmente com os municípios e freguesias. Num Estado de Direito imperativamente caracterizado pelas garantias de certeza e segurança normativas para todos os atores (institucionais e

<sup>18</sup> Cf., uma vez mais, PEREIRA, Paulo Trigo e ALMEIDA, Luís Filipe Mota, *A alteração ao Regime Financeiro...*, cit., p. 12.

<sup>19</sup> Por isso mesmo é que a Assembleia da República, através da Resolução n.º 6/2019, recomendou ao Governo no sentido de conceder "um prazo de 60 dias, após a publicação da lei da Assembleia da República que estabelece os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização, para os municípios e entidades intermunicipais comunicarem à Direção-Geral das Autarquias Locais caso não pretendam exercer no ano de 2019 as competências previstas nos decretos-leis sectoriais publicados no Diário da República, permitindo uma única reunião dos seus órgãos deliberativos".

<sup>20</sup> Cf. art.º 10.º, n.º 1, da Lei 73/2013.

não institucionais), e no âmbito do qual se consagra a supra referida autonomia financeira dos entes locais, pode questionar-se a constitucionalidade e a pertinência legal de medidas como as apontadas, que criam novas atribuições e competências – fazendo surgir despesas – sem dar certeza efetiva dos meios de financiamento necessários para as suportar. Como se disse, trata-se de normas sem carga deôntica ou impositiva determinada, não se lhe conseguindo reconhecer deveres ou imposições a que o Estado fique adstrito em termos de assegurar concludentemente o financiamento.

Aliás, tendo em vista uma abordagem retrospectiva, global e unitária das inúmeras intervenções normadoras e legislativas em matéria de Direito financeiro local, bem se pode dizer que a autonomia financeira tem sido recorrentemente encarada como uma espécie de obrigação do Estado central que a contragosto deve ser satisfeita, e não como uma garantia genuína dos entes locais, que os mesmos constitucionalmente titulam e têm efetivo direito de exercício<sup>21</sup>.

### Conclusões

A rematar, e porque a economia discursiva não permite mais alongamentos no presente contexto e na presente colocação, poderá dizer-se o seguinte, em jeito conclusivo:

- Primeiro, que o impulso descentralizador (como aqui foi denominado) parece, efetivamente, isso

mesmo – um impulso, uma vontade repentina que, por imperativos vários, deve ser anunciado no imediato, mas concluído na prática apenas depois;

- Segundo, que, no âmbito de tal impulso, sobressai a ideia de que as despesas ou encargos para os entes locais são certos e imediatos – devendo ser "descentralizados" desde logo –, enquanto que as receitas são incertas e postergadas, o que, no limite, pode até colocar em crise o dever de solidariedade nacional *recíproca* (ênfatisa-se este último qualificativo);
- Terceiro, que a autonomia financeira dos entes locais continua a não ser encarada pelo legislador como uma verdadeira prerrogativa constitucional que os mesmos detêm, mas como uma obrigação que de quando em vez deve ser lembrada, e que, na primeira oportunidade, encontra sempre pretextos para ser cerceada.

Por tais motivos, o processo descentralizador em curso induz inúmeros fatores de incerteza e não permite reconhecer garantias suficientes de ser um processo seguro e fiável para os entes locais.

Na verdade, serão mais as dúvidas do que as certezas, o que, em termos jurídicos, é sempre negativo.

Braga e Porto, janeiro de 2019

<sup>21</sup> Com efeito, quase se poderia dizer que se o Estado central se pudesse desvincular livremente das incumbências jurídicas que decorrem da garantia constitucional de autonomia financeira, de bom grado o faria, bastando pensar nos vários fatores de corrosão que têm sido introduzidos por via legislativa e que, com o tempo, se têm vindo a considerar naturais e regulares. Desde logo, surpreende a naturalidade com que se assume – ainda que com pretextos aparentemente "legais" – que as sucessivas Leis do Orçamento do Estado podem determinar transferências orçamentais a favor dos entes locais de montante inferior àquele que resultaria da própria lei das finanças locais (art.º 8.º, n.º 3). Do mesmo modo, causa alguma estranheza a ausência de contestação manifesta à disparidade de critérios de tratamento em situações de incumprimento: quando se trata dos municípios a não observar os deveres constantes da lei, prevê-se como consequência a suscetibilidade de retenção de transferências por parte do Estado (cf. art.º 78.º, n.º 10, da LFL); diferentemente, quando se trata de inobservância de deveres da parte deste último, não se consagra de modo tão enfático e ameaçador reação gravosa. Daqui se pode concluir no sentido da inexistência de tratamento igualitário e recíproco, e da inobservância do princípio da solidariedade, ao menos em termos de teleologia.