

As despesas das entidades locais à luz ordenamento jurídico português

*Pedro Cruz e Silva**

1. Um número monográfico dedicado às situações de crise financeira das entidades locais tem, desde logo, o mérito de lançar o debate universitário sobre um tema que, normalmente, anda arredado do centro da discussão jurídica: em concreto, estamos a referir-nos ao tema do Direito da despesa pública local. Por razões relacionados, sobretudo, com a dogmática da autonomia local (centrada nela própria, ou na sua afirmação dialogante com as demais entidades públicas, em particular com o Estado), os estudos doutrinários e a jurisprudência mais relevante debruçam-se sobre o Direito da receita pública, obnubilando, por isso mesmo, o tratamento jurídico da despesa¹. Não deveria, porém, ser assim. A despesa pública é essencial e estruturante para o Estado de Direito democrático e social, pelo menos em três dimensões basilares: (i) o *Estado de Direito* depende da realização permanente de despesa pública (manutenção das instituições públicas, dos tribunais, das entidades administrativas, das polícias); (ii) o *Estado democrático* só sobrevive através da despesa pública (atos eleitorais regulares, referendos, exercícios do direito de petição, financiamento público de campanhas e partidos); por último, (iii) o *Estado social* assenta, em larga medida,

* Professor da Faculdade de Direito e Ciência Política, Universidade Lusófona – Centro Universitário do Porto (Portugal).

¹ «Em termos históricos, tem-se negligenciado o elemento central de todo o sistema, considerando a despesa um “parente pauvre” das finanças públicas. Embora um pouco em contrarrente com os estudos tradicionais em Direito financeiro, entendemos que o domínio essencial de qualquer sistema financeiro é o das respetivas despesas, não se passando as coisas de outro modo no que diz respeito às finanças locais. De resto, pode mesmo afirmar-se que, nesta perspetiva, o problema das receitas – tradicionalmente, muito mais apelativo e desenvolvido do ponto de vista doutrinário e científico (principalmente os impostos) – acaba por assumir uma configuração secundária ou acessória, na medida em que estas apenas são pensadas para cobrir as primeiras e acudir aos encargos. Na verdade, todo o edifício institucional, político e normativo não se justifica senão para realizar despesas públicas inerentes à prossecução das finalidades de satisfação de necessidades coletivas, e não para arrecadar receitas por si. Aquilo que é um meio não pode ser transformado no fim (...)», J. FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local*, 3ª Edição, Almedina, 2019, p. 141-142.

em despesa pública (saúde, educação, habitação, apoios sociais)². Não são estruturalmente distintas as razões pelas quais as entidades locais realizam despesa pública: as autarquias locais portuguesas participam da organização democrática do Estado³ e do catálogo legal das atribuições dos municípios constam tarefas públicas essenciais para a preservação da democracia social como seja a educação e ensino, a saúde, a ação social, a habitação ou a promoção do desenvolvimento⁴. Ora, desta centralidade da despesa pública (toda ela) na preservação do Estado de Direito democrático e social tem de decorrer a centralidade da despesa pública no âmbito da ciência do Direito (público). E a verdade é que há, em Portugal, um edifício normativo, assente em bases legais, que se ocupa da despesa pública. Em atenção ao objeto deste trabalho coletivo, centrar-nos-emos, pois, naquela parte deste edifício jurídico que se dedica à despesa pública local, isto é, à despesa pública realizada pelas entidades locais. Atendendo, porém, ao limitado espaço de que se dispõe, ocupar-nos-emos, principalmente, do tratamento jurídico da despesa pública dos municípios portugueses.

Quanto ao método de exposição, e levando em linha de conta que a presente publicação é um exercício de Direito comparado, realizaremos uma tarefa descritiva, expondo as soluções legais existentes (as mais relevantes), sem prejuízo de se deixar, aqui e além, algumas notas de comentário, nos momentos em que se julgar que tal poderá ser oportuno. Já, por fim, quanto ao conteúdo da exposição, este muito sucinto trabalho apresentar-se-á em duas partes: fontes primárias de Direito da despesa pública local (normas constitucionais e normas legais); e mecanismos legais de antecipação e resposta a situações de crise financeira das entidades locais (em particular, dos municípios).

² Por esta mesma ordem, mas com relevantes desenvolvimentos, J. FREITAS DA ROCHA, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, 2020, p. 22-23.

³ Assim o dispõe o n.º 1 do artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa (de ora em diante, CRP): «A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais», sendo que as autarquias locais são as freguesias e os municípios (n.ºs 1 e 2 do artigo 236.º da Lei Fundamental).

⁴ O catálogo das atribuições dos municípios portugueses consta do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais), com a redação introduzida pela sua última modificação, promovida pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

2. Iniciando a exposição pelo tema das fontes do Direito da despesa pública local, tratar-se-á, em primeiro lugar, e por razões hierárquicas, das normas constitucionais, seguindo-se, pelas mesmas razões, as normas legais.

2.1. Dando por certo que a autonomia local é concebida como uma *garantia institucional* pela maioria da doutrina nacional mais reputada⁵, a autonomia financeira das entidades locais constitui uma refração essencial dessa mesma autonomia. Do próprio conceito jurídico de autonomia resulta a estrita necessidade de prover as entidades autónomas dos recursos que são necessários ao cumprimento das suas funções de prossecução de interesses de comunidades individualizadas. Se é verdade que é referência essencial da autonomia a autodeterminação do ente autónomo, não nos parece concebível que possa haver autodeterminação sem *autosustentabilidade*⁶. O reconhecimento legal de espaços de autonomia deve vir acompanhado pelos meios que são necessários ao provimento das suas necessidades, sejam as necessidades *orgânicas* de subsistência da entidade autónoma, sejam as necessidades *funcionais* decorrentes do cumprimento das suas atribuições. A realização mesma da administração autónoma pressupõe, na nossa perspetiva, duas dimensões distintas, as quais, conjugadamente, se destinam à garantia de recursos que determinará, ou não, uma verdadeira autonomia: por um lado, deve ser assegurada a *autonomia financeira* da entidade autónoma; por outro lado, deve ser garantida a *autonomia organizatória* da entidade autónoma. Em relação à primeira – a autonomia financeira – parece-nos imprescindível que o legislador estadual proceda ao reconhecimento do direito da pessoa coletiva autónoma de obter as suas próprias receitas e de as destinar, em

⁵ Meramente a título exemplificativo, P. C. GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, v. I, Almedina, 2020, p. 838 e seguintes.

⁶ T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, in *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2012 (Edição dedicada a: Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?), p. 11-43; M. ALMEIDA CERREDA, *Portugal: el debate sobre la reforma de la Administración local*, in *Crisis económica y reforma del régimen local*, 2012, p. 415-446; J. FREITAS DA ROCHA, *Autonomia e sustentabilidade financeira das autarquias locais*, in *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 25, 2016, p. 159 e seguintes.

orçamento próprio, às despesas que resultem da prossecução das suas tarefas. Em relação à segunda – autonomia organizatória – é fulcral que o legislador estadual crie um regime jurídico específico para o seu pessoal (ou para os seus trabalhadores), o qual, em nossa opinião, *não necessita de ser privativo* das entidades autónomas: é perfeitamente compaginável com a autonomia a concessão de um regime jurídico laboral que seja o mesmo da administração estadual, mas que sejam legalmente reconhecidas as especificidades da administração autónoma, determinando-se, por conseguinte, as devidas adaptações. Por razões que se prendem com o objeto deste excurso, dedicar-nos-emos apenas, e naturalmente, à primeira. Tem sido assinalado na doutrina nacional mais relevante que a autonomia financeira assume relevância fundamental, ao ponto de se transformar em *condição* da autonomia: «sem autonomia financeira, isto é, sem a garantia de receitas próprias e a capacidade de as afetar segundo orçamento próprio às despesas definidas e aprovadas com independência, não é concebível administração autónoma. Se aquela não é exclusiva desta, é seguramente necessária. Ela é condição de uma efetiva autodeterminação e autogoverno»⁷. Pela nossa parte, a verdade intuitiva é que a capacidade de uma entidade autónoma guiar o seu próprio caminho e tomar as decisões destinadas à prossecução das suas tarefas depende, em grande medida, da sua liberdade financeira e da sua liberdade orçamental. Estas liberdades, porém, não se confundem com independência financeira: a autonomia financeira não envolve necessariamente a garantia de que os recursos próprios sejam suficientes para assegurar os respetivos encargos⁸. A existência de financiamento por parte do Estado – como é visível em relação, por exemplo, às universidades – não é incompatível com a autonomia, desde que assente em pressupostos objetivos, previamente definidos em lei, que permitam à entidade autónoma uma capacidade reivindicativa em ordem ao respetivo cumprimento, de forma a

⁷ V. MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, p. 199.

⁸ J. FREITAS DA ROCHA, *Sobre a corrosão da autonomia financeira dos entes locais, a propósito da “Declaração Conjunta sobre a Descentralização”*, in *Questões Atuais de Direito Local*, 18, 2018, p.27-43.

serem asseguradas as tarefas a cargo das autonomias⁹. A vinculação da distribuição das transferências estaduais a favor das entidades autónomas constitui uma característica da autonomia financeira em sentido formal¹⁰. Já em sentido material, talvez o mais relevante, uma outra parte da doutrina tem assinalado que a autonomia financeira se pode decompor em modalidades: autonomia patrimonial (ter património próprio e/ ou poder tomar decisões relativas ao património de que dispõe); autonomia orçamental¹¹ (ter orçamento próprio, gerindo as respetivas despesas e receitas); autonomia de tesouraria (poder gerir autonomamente os recursos monetários próprios, em execução ou não do orçamento); autonomia creditícia (poder de contrair dívidas, assumindo as respetivas responsabilidades, pelo recurso a operações de crédito)¹². A autonomia orçamental, de todo o modo, constitui um bom exemplo das cautelas que é necessário ter na abordagem à temática da autonomia financeira: a existência de um orçamento próprio, que determine a origem das receitas e a aplicação das despesas, relevando, num documento de natureza provisional, as *opções funcionais fundamentais* das entidades autónomas, pode ser assacada a modalidade relevante da autonomia financeira. Todavia, há entidades da administração indireta do Estado que beneficiam de orçamento próprio: as

⁹ No âmbito das autonomias institucionais, como é o caso das instituições de ensino superior público, a Lei n.º 3/2003, de 22 de agosto, na sua redação atual, determinada pela Lei n.º 75/2019, de 2 de setembro, determina, no n.º 1 do seu artigo 2.º que “o financiamento do ensino superior se processa de acordo com critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado”. Em concretização do preceito, o seu artigo 4.º estabelece as fórmulas do funcionamento base e os seus critérios, que se impõe ao Orçamento de Estado a favor das universidades públicas, no que, depois, é acompanhado pelas normas jurídicas relativas aos programas plurianuais, que se desenvolvem através da celebração e execução de contratos programa e contratos de desenvolvimento institucional, nos termos, respetivamente, das disposições constantes 6.º, 7.º e 8.º do mesmo diploma legal.

¹⁰ V. MOREIRA, *Administração*, cit., p. 200.

¹¹ T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo?*, in *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, v. 1, 2017, p. 271-286; T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *Autonomía local, estabilidad presupuestaria y principio democrático en España*, in *Questões Atuais de Direito Local*, 3, 2017, p. 89-96.

¹² A. DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, 1993, p. 152 e seguintes.

empresas públicas e as entidades do setor empresarial local fixam as suas estimativas de receitas e despesas em orçamento, fazendo-o, aliás, como o resultado de opções que decorrem, nas palavras da lei, da sua autonomia administrativa, financeira e patrimonial¹³. De igual forma, os institutos públicos também gozam de poder orçamental e de património próprio, sendo-lhes aplicáveis os diplomas legais de enquadramento orçamental e de execução orçamental que estiverem em vigor em cada ano¹⁴. Ora, é precisamente neste último segmento que é possível distinguir a autonomia orçamental das administrações autónomas, da autonomia orçamental das administrações indiretas do Estado: o orçamento de cada um destas últimas obedece a regras e padrões definidos pelo Estado pela razão de que as suas receitas e despesas relevam para a elaboração *do* próprio Orçamento de Estado; por isso, o orçamento dos institutos públicos faz-se através de normas de enquadramento orçamental e fiscaliza-se através de normas de execução orçamental. O que está decisivamente em causa é o impacto produzido pelos orçamentos *setoriais* das entidades da administração indireta do Estado no orçamento *do* Estado. O orçamento das entidades da administração autónoma, por outro lado, faz-se e executa-se com *independência* em relação ao Orçamento de Estado: é proposto, avaliado, votado e executado apenas pelos órgãos das entidades autónomas. A aplicação de normas de contabilidade pública definidas pelo Estado¹⁵ não prejudica este entendimento: do que se trata é, tão somente, de garantir a *uniformidade* das regras contabilísticas a favor

¹³ Efetivamente, o artigo 58º do Decreto-Lei nº 133/2013, de 3 de outubro, na sua redação atual, denominado “Regime Jurídico do Setor Público Empresarial”, dispõe que «as entidades públicas empresariais são dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e não estão sujeitas às normas de contabilidade pública». Conforme, acima, já havíamos registado, esta “autonomia”, correspondendo a uma utilização pouco cuidada com o rigor dos conceitos jurídicos por parte do legislador, é apenas a expressão (que se julgou, erroneamente, apropriada) de um direito de gestão corrente a favor dos órgãos de administração, os quais estão sujeitos à hétéro fixação de opções estratégicas por parte do acionista público, seja o Estado, seja um município.

¹⁴ Disposições conjugadas dos artigos 35º, 36º e 39º da Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual, denominada “Lei-Quadro dos Institutos Públicos”.

¹⁵ Em relação às autarquias locais, o Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro, na redação que resulta da sua última modificação, promovida pela Lei nº 60-A/2005, de 30 de dezembro, denominada “Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais”, impõe regras de transparência e de comunicação ao Estado do plano plurianual de investimentos, do orçamento, dos flu-

da transparência das contas do setor público¹⁶. Especificamente em relação às autarquias locais, a sua autonomia financeira foi constitucionalmente prevista e assenta em património e finanças locais¹⁷. Conceptualmente, não parece haver diferenças significativas entre a autonomia financeira das autonomias e a autonomia financeira das autarquias locais: «a garantia institucional da autonomia local requer, entre outras coisas, que as autarquias locais disponham de meios financeiros suficientes (para o desempenho das atribuições de que são constitucional ou legalmente incumbidas) e autónomos (a fim de o exercício de competências e atribuições não ficar dependente dos meios financeiros do poder central, como participações, subsídios) e que gozem de autonomia na gestão desses meios (autonomia financeira). (...) A autonomia financeira – as autarquias têm finanças próprias – requer a autodeterminação financeira, de modo que a vida financeira das autarquias não fique dependente de atos discricionários do poder central»¹⁸. Sem prejuízo, foi também já assinalado, com propriedade, que autonomia financeira não implica «autosuficiência económica, entendida como o poder das autarquias locais 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,

xos de caixa, do balanço (quando aplicável), da demonstração de resultados (quando aplicável) e do relatório de gestão.

¹⁶ M. ALMEIDA CERREDA, D. SANTIAGO IGLESIAS, *Transparencia, buenas prácticas y gestión de la calidad en la actividad de la Administración Pública gallega*, in *Dereito: Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, v. 19, 2, 2010, p. 131-175.

¹⁷ Sob a epígrafe “património e finanças locais”, o artigo 238º da Constituição da República Portuguesa dispõe que:

«1 – As autarquias locais têm património e finanças próprios.

2 – O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

3 – As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.

4 – As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei».

¹⁸ J.J. GOMES CANOTILHO, V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, p. 729.

estas também podem alcançar a sua suficiência financeira à custa de transferências estaduais, mormente através da participação em receitas estaduais, conquanto que tais transferências obedeçam a critérios objetivos, estritamente definidos na lei e desde que não impliquem qualquer tipo de vinculação ou dependência face à administração estadual, nem constituam o suporte de intoleráveis desigualdades económicas e fiscais entre as autarquias¹⁹. Na perspetiva da Constituição da República Portuguesa, a autonomia financeira das autarquias locais decorre, pelo menos, e como acima se referiu, de *património próprio* e de *finanças locais*²⁰. Pelo lado do *património*, a lei fundamental não procede a desenvolvimentos (que não seja aquele que, muito sinteticamente, decorre do n.º 3 do seu artigo 238.º, através do qual se garante que uma das receitas próprias das autarquias locais é decorrente da gestão do seu património). Tratando-se de uma pessoa coletiva pública dotada de capacidade jurídica, às entidades locais deve ser reconhecido o poder de comprar, vender, onerar ou dar de arrendamento (ou de aluguer) bens imóveis e bens móveis, cabendo ao legislador ordinário constituir regimes jurídicos que contenham regras para o património adstrito à utilização na prossecução de funções públicas (tendencialmente, o património do domínio público) e regras para aquele outro património em relação ao qual as freguesias e os municípios se possam comportar – excecionalmente – como se de sujeitos privados se tratasse (ainda que sujeitos a vinculações de direito público)²¹. Pelo lado das *finanças locais*, é obrigação do legislador ordinário criar um corpo jurídico uniforme de princípios e de regras que discipline as várias modalidades, ou referências, da atividade financeira

¹⁹ J. CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, 2007, p. 29.

²⁰ J. FREITAS DA ROCHA, A. MOURA PINTO, *As finanças locais ...*, in *Questões Atuais de Direito Local*, 2, 2014, p. 43-67.

²¹ O sobredito não pode deixar de ser entendido à luz daquele entendimento, o qual sufragamos por completo, segundo o qual, especialmente na atividade contratual, «a Administração não goza de autonomia privada. Sempre que as entidades públicas atuam com autonomia no quadro do Direito privado, deve entender-se que elas o fazem ao abrigo de uma autonomia pública, conferida pelo Direito Administrativo, nos termos e dentro dos limites por ele fixados. É, pois, o Direito Administrativo que configura a autonomia de que dispõem as entidades públicas, que, por isso, quando e na medida em que exista, é assim uma autonomia pública», M. AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Almedina, 2022, p. 518.

local (receitas, despesas, orçamentos, planos, transferências, etc)²². A mais reputada doutrina nacional considera que qualquer regime legal de finanças locais, para cumprir os parâmetros constitucionais, deve assentar pelo menos nos seguintes princípios: o *princípio da coerência*, através do qual se alcança que o quadro legal das finanças locais deve ser coerente com o quadro legal das atribuições e competências acoметido às autarquias locais; o *princípio da coordenação das finanças dos municípios e das freguesias com as finanças do Estado*, visando o desenvolvimento equilibrado de todo o país e o cumprimento de objetivos e metas orçamentais nacionais e comunitárias; o princípio da promoção da sustentabilidade local²³, que implica que o regime financeiro das autarquias locais deve contribuir para o desenvolvimento económico, para a preservação do ambiente, para o ordenamento do território e para o bem estar social²⁴; o *princípio da participação das autarquias locais nos recursos públicos*, visando o equilíbrio financeiro vertical (assegurando-se uma justa repartição de recursos entre o Estado e as entidades locais) e horizontal (promovendo-se a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau, resultantes de diferentes capacidades de arrecadação de receita, de diferentes necessidades de despesa, do número de habitantes, da extensão da área territorial, da carência de equipamentos sociais, entre outros)²⁵. Do

²² O encargo mostra-se assegurado através da publicação da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, na redação que resulta da sua última revisão, promovida pela Lei nº 66/2020, de 4 de novembro, denominada «Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais», à qual nos referiremos, mais adiante, e com maior detalhe.

²³ T. FONT I LLOVET, Tomàs, A. GALÁN GALÁN, *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, in *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2012 (Edição dedicada a: Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?), p. 11-43.

M. ALMEIDA CERREDA, *Portugal: el debate sobre la reforma de la Administración local*, in *Crisis económica y reforma del régimen local*, 2012, p. 415-446; J. FREITAS DA ROCHA, *Autonomia e sustentabilidade financeira das autarquias locais*, in *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 25, 2016, p. 159 e seguintes.

²⁴ A. BENEDETTI, *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico: il caso dei rifiuti urbani*, in *Federalismi.it*, 6/2021; ID., *L'integrazione degli aspetti sociali nei contratti pubblici tra interessi pubblici e mercato*, in *Tutela e sicurezza del lavoro*, 3, 2019, pp. 11-22.

²⁵ J. CASALTA NABAIS, *Autonomia*, cit., 2007, p. 30-33. Para uma extensa e intensa análise a todas as dimensões principiológicas dos regimes legais das finanças locais, por todos, J. FREITAS DA ROCHA, *Direito*, cit., p. 42-84.

regime constitucional, e ainda no plano das finanças locais, decorre que as autarquias locais beneficiam de receitas próprias (primeira parte do n.º 3 do artigo 238.º) e que essas receitas próprias incluem, obrigatoriamente, as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela prestação dos seus serviços. A expressão “receitas próprias”, todavia, só quer significar, neste contexto, que o legislador ordinário não pode criar regimes legais que retirem às entidades locais pelo menos estes dois tipos de receitas, o que não impede que lhes possa oferecer outras. Em nossa opinião, valerá aqui o raciocínio supra exposto sobre o significado constitucional (e legal) de “próprias” quando aplicado às autarquias locais: tratando-se de espaços de autonomia, o seu regime jurídico resulta de uma operação de reconhecimento por parte do legislador estadual. Este reconhecimento não é discricionário, resultando, isso sim, de uma tarefa compreendida nos marcos da Constituição da República Portuguesa. Aplicada às receitas, a expressão “próprias” tem, quanto a nós, o valor de impor ao legislador ordinário o reconhecimento de um catálogo de receitas impreterivelmente a favor das entidades locais, que garanta, em larga medida, o seu financiamento e que a sua natureza (a das receitas) seja compatível com os âmbitos de atuação funcionais (as competências) dos órgãos das autarquias locais (permitindo-se que estes órgãos, sem violar o seu espaço de atuação, tal como ele é definido por lei, possam desenvolver as atividades de recetação da receita) e com os interesses a cargo das autarquias locais (promovendo-se, assim, a coerência entre as receitas e as atribuições das autarquias locais). O legislador constituinte avançou com a identificação de dois tipos de receitas cuja natureza impunha que se tratasse de receitas locais (as provenientes do património e as decorrentes das prestações de serviços). O legislador ordinário, pelo seu lado, fica intimado a produzir norma que, nos marcos da lei fundamental, identifique as demais receitas que se mostrem necessárias a assegurar o provimento do espaço de autonomia constituído pelas autarquias locais²⁶. Após a revisão constitucional de 1997, ficou plas-

²⁶ O mandato constitucional está, de momento, a cargo do artigo 14.º da Lei n.º 73/2013, de 2 de setembro, que prevê o catálogo de receitas próprias dos municípios, e do artigo 23.º do mesmo diploma legal, que institui o catálogo de receitas próprias das freguesias.

mado na lei fundamental que as autarquias locais podem dispor de *poderes tributários*, nos casos e nos termos previstos na lei (nº 4 do seu artigo 238º). O debate sobre se as entidades locais podem lançar impostos locais, centrado sobre si mesmo, escapa totalmente ao objeto deste trabalho. Por isso, e com talvez excessiva brevidade, diremos que, quanto a nós, aderimos à posição segundo a qual a Constituição admite a existência de *impostos próprios*, no sentido em que as entidades locais podem beneficiar da *receita financeira* de impostos cuja *criação* obedeceu a um *propósito definido*, qual seja o de os oferecer às autarquias locais como forma de garantir *receitas próprias*. De todo o modo, a *criação* destes impostos obedece aos mesmos requisitos que todos os demais: os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes (nº 2 do artigo 103º da Constituição da República Portuguesa)²⁷, lei

²⁷ A expressão constitucional concreta é, como vimos, “poderes tributários”. Ora, o legislador ordinário procedeu à conformação legal desta expressão, elucidando que aqui se incluem dois tipos de poderes: os poderes de acesso à informação sobre os impostos municipais que tenham sido liquidados e cobrados pelo Estado; e os poderes de liquidação, cobrança (incluindo a coerciva) e concessão de benefícios fiscais de impostos estaduais a cuja receita tenham direito, nos termos da legislação em vigor (artigo 15º da Lei nº 73/2013, de 2 de setembro). Sobre os poderes tributários das autarquias locais e, em concreto, sobre os poderes de criação de tributos e delimitação da respetiva base de incidência: «(...) a autonomia tributária dos Entes locais é fortemente limitada pelo princípio constitucional da reserva de lei aplicável aos impostos. Este princípio, como se sabe, reserva à Assembleia da República, ou ao Governo mediante autorização legislativa, a criação de impostos e a definição dos seus elementos essenciais, a saber: a incidência (pessoal e real), as taxas (quotas), os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes. Por conseguinte, dispondo as autarquias nestes domínios materiais apenas de poderes aplicativos, elas não poderão criar impostos, nem sequer modelar a sua base de incidência, pelo que não se pode afirmar que elas disponham de soberania fiscal (...). Tal não impede, ainda assim, que tendo especificamente em conta a tutela dos interesses públicos relevantes com particular impacto na economia local ou regional, as autarquias possam dispor de algumas prerrogativas especiais em matéria de concessão de benefícios fiscais respeitantes a impostos locais, prevendo o legislador que (i) deve existir um prévio regulamento aprovado pela Assembleia Municipal, mediante proposta da Câmara Municipal, do qual constem os critérios e condições gerais e abstratas para o reconhecimento de isenções; (ii) os benefícios em concreto podem ser concedidos pelo órgão executivo; (iii) não podem ser concedidos por mais de cinco anos, sendo possível a sua renovação com igual limite temporal; e (iv) tais benefícios estão sujeitos às regras europeias aplicáveis em matéria de auxílios de minimis. Todavia, este princípio constitucional da reserva de lei aplica-se apenas, nos termos enunciados, aos impostos, de modo que as considerações a efetuar serão substancialmente distintas (...). Importa ter presente, contudo, que esta possibilidade lata de criar taxas – e, posteriormente, proceder à sua liquidação e cobrança – não pode ser feita sem ter presente o enquadramento fornecido pelo princípio da precedência de lei, de acordo com o qual todos os regulamentos devem indicar ex-

esta, aliás, particularmente *qualificada*, já que se trata de normaçoão incluída na reserva de lei da Assembleia da República, salvo autorizaçoão ao Governo²⁸.

Resulta do exposto até ao momento que a Lei Fundamental portuguesa oferece particular atençoão às normas sobre receitas públicas locais, es-casseando aquelas outras que constituem, se a expressão for consentida, o *reverso da moeda* da autonomia financeira: as normas sobre despesas públicas locais. Naturalmente que se deverá reconhecer que a despesa merece referênciã indireta, por exemplo, na norma constitucional que garante a existênciã de receitas próprias (parte inicial do n° 3 do artigo 238° da CRP), na medida em que as receitas estarã, por certo, ao serviço de determinados gastos. A primazia, porém, que a Constituiçoão oferece à garantia de recursos a favor das entidades locais acaba, ao mesmo tempo, por alinhar nesse campo (o campo da receita pública local, portanto) a mais relevante jurisprudênciã do Tribunal Constitucional²⁹, mesmo naqueles casos em que essa jurisprudênciã parece inclinar-se a favor da ideia, muitíssimo discutível, de que a autonomia local pode (ou também pode) ser identificada como um “modelo de interdependênciã e de açãõ protagonizada, em comum, pelas entidades públicas a quem, em

pressamente, sob pena de inconstitucionalidade, a lei que visam regulamentar, o que quer dizer que, mesmo em matéria de taxas, as autarquias não são absolutamente autônomas e inovadoras (...). Como vimos, os entes locais não podem criar impostos. Mas podem “administrá-los” e/ ou ser o destinatário da respetiva receita arrecadada, podendo falar-se em impostos locais como sendo aqueles cuja receita reverte a favor da autarquia, sendo ou não esta a efetuar a correspondente liquidaçoão e cobrança. (...) i) em primeiro lugar, podem existir impostos liquidados e cobrados pelas autarquias e cuja receita para elas reverte (...); ii) em segundo lugar, podem existir impostos liquidados e cobrados pelo Estado (v.g., através de órgãos integrados no Ministério das Finanças), mas cuja receita, posteriormente, reverte para as autarquias (...). J. FREITAS DA ROCHA, *Direito*, cit., p. 179-184.

²⁸ A alínea i) do n° 1 do artigo 165° da lei fundamental prevê que «é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar (...), salvo autorizaçoão ao Governo, sobre a criaçoão de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuiçoões financeiras a favor das entidades públicas».

²⁹ «(...) o reconhecimento da existênciã de um conjunto de interesses próprios e específicos das populaçoões locais, que justifica a atribuiçoão aos habitantes dessas circunscriçoões territoriais do direito de decisãõ no que respeita à regulamentaçoão e gestão (...) de uma parte importante desses recursos públicos (...) tem pressuposta a ideia de que as autarquias locais têm de dispor de patrimônio e receitas próprias que permitam conferir operacionalidade e tornar praticável a prosseguçoão do interesse público, concretamente, dos interesses específicos e próprios das respetivas populaçoões», Acórdão do Tribunal Constitucional n° 398/2013.

conjunto, cabe satisfazer necessidades básicas da população objeto de direitos fundamentais³⁰. Sem prejuízo, e embora com notória escassez, a Lei Fundamental também estabelece algumas normas sobre a despesa pública; estas normas, porém, não se destinam principalmente às entidades locais, embora a estas o respetivo objeto seja, igualmente, aplicável: o princípio da publicidade das despesas públicas, que comporta as regras da respetiva obrigatoriedade de discriminação e de especificação (n.ºs 1 e 3 do seu artigo 105.º); o princípio do equilíbrio orçamental e a correspondente regra da necessidade de cobertura das despesas pelas receitas necessárias (n.º 4 do seu artigo 105.º); ou a consagração do Tribunal de Contas como órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas (n.º 1 do seu artigo 214.º)³¹.

2.2. Já no que toca às normas de valor legal (portanto, de valor infraconstitucional), far-se-á referência apenas àquelas que assumem a vocação de se constituírem em elementos estruturais (desde logo, no sentido de tendencialmente *permanentes*) do Direito da despesa pública. Nesta dinâmica, é forçoso começar pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na redação que lhe foi imposta pela sua última modificação, operada pela Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril, denominada “Lei de Enquadramento Orçamental”³², e que estabelece os princípios e as regras

³⁰ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 40/2017.

³¹ Relativamente à escassa atenção que a despesa pública merece por parte da Constituição portuguesa: «Deve salientar-se que causa alguma surpresa a ausência de uma menção direta a tal temática no artigo 9.º - referente às tarefas fundamentais do Estado – em que o mais aproximado que se consegue parece ser a simples e vaguíssima alusão à obrigatoriedade de promover a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais. Presente-se aqui a hipótese de existência de uma verdadeira lacuna que urge integrar em futuras revisões constitucionais, elevando a matéria ao patamar de dignidade que ela seguramente merecerá. Afinal (...) a indispensabilidade da despesa no que concerne à efetivação do Estado de Direito, democrático e social, e das respetivas garantias de manutenção em níveis adequados, é inarredável, e a sua consideração como dimensão jus-axiológica fundamental não pode ser posta em questionamento», J. FREITAS DA ROCHA, *Direito da*, cit., p. 66.

³² O seu artigo 4.º, com a epígrafe “valor reforçado”, estabelece que «o disposto na presente lei prevalece sobre todas as normas que estabelecem regimes orçamentais particulares que a contrariem». A este propósito: «Como lei com valor reforçado que é, a LEO parametriza diretamente todos os atos legislativos ordinários (desde a lei do orçamento de Estado, aos mais diversos códigos e diplomas), e, indiretamente, todos os atos regulamentares atinentes às matérias da

orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas³³, sendo que, por “administrações públicas”, entende-se todos os serviços e entidades da administração local, desde que não tenham a forma de empresa, de fundação ou de associação pública (nº 1 do seu artigo 2º). Com particular relevância para o objeto do presente estudo, deste diploma legal pode reter-se que (i) ressalvadas determinadas circunstâncias excepcionais, não se pode afetar o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas³⁴; (ii) nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente, o facto gerador da obrigação respeite as normas legais em vigor, disponha de inscrição orçamental própria e com o cabimento respetivo, e satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia³⁵; (iii) nenhuma despesa pode ser paga sem que o compromisso e a respetiva programação de pagamentos previstos sejam assegurados pelo orçamento de tesouraria da entidade³⁶; (iv) as operações de execução do orçamento obedecem ao princípio da segregação de funções, determinando-se uma separação entre órgãos que autorizam a despesa e órgãos que realizam o pagamento da despesa³⁷; e que (v) as entidades públicas (aqui se incluindo as locais) devem preparar demonstrações orçamentais e financeiras que proporcionem uma imagem verdadeira e adequada da execução orçamental, da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa³⁸. Ainda no patamar hierárquico das normas jurídicas de valor legal, merecem óbvia referência, tanto a Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, na

despesa pública. Em consequência, e evidentemente, nenhum ato individual e concreto de despesa (ato administrativo-financeiro) a poderá infringir, J. FREITAS DA ROCHA, *Direito da*, cit., p. 76.

³³ A mesma Lei também estabelece o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de controlo e auditoria orçamental e financeira, mas apenas do perímetro do subsetor da administração central e do subsetor da segurança social (alínea b) do seu artigo 1º). Trata-se, em qualquer dos casos, de um regime jurídico aplicável somente à administração estadual, pelo que, desta parte, não cuidaremos.

³⁴ Nº 1 do seu artigo 16º.

³⁵ Nº 3 do seu artigo 52º.

³⁶ Nº 4 do seu artigo 52º.

³⁷ Nº 6 do seu artigo 52º.

³⁸ Nº 2 do seu artigo 62º.

redação que lhe foi trazida pela sua última revisão, constante da Lei nº 82/2013, de 29 de dezembro, denominada “Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais”, como a Lei nº 82/2012, de 21 de fevereiro, na redação constante da Lei nº 22/2015, de 17 de março, denominada “Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas”. Ambos os diplomas, todavia, pela sua centralidade para o conhecimento e a compreensão do regime jurídico da despesa pública local, serão analisados adiante, em apartado próprio.

Por último, deve ser dada referência ao Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, na redação que lhe foi introduzida pela sua (vigésima) modificação, constante do Decreto-Lei nº 54/2023, 14 de julho, denominado “Código dos Contratos Públicos” (CCP). Trata-se, naturalmente, de um diploma que apenas dispõe sobre uma forma específica de despesa pública local (a despesa realizada a partir da execução de certos contratos celebrados por entidades públicas), muito embora as opções legislativas nacionais tenham determinado que este instrumento legal abranja, por um lado, os contratos que se integram na categoria conceptual de “contratos públicos”, ou seja, tendencialmente³⁹, aqueles contratos sujeitos a um procedimento pré-contratual disciplinado por normas constantes da Parte II do Código dos Contratos (dir-se-á, os “contratos concorrenciais”), a que acresce, em segundo lugar, os contratos que, sendo outorgados por determinadas entidades da esfera administrativa, possam ser também denominados como “contratos administrativos”, designadamente por preencherem as condições impostas para o efeito pelo disposto no artigo 280º do mesmo Código. A particular abrangência que resulta dos dados de direito positivo permite afirmar que o nosso Código dos Contratos Públicos, referindo-se a uma parte da despesa pública (a despesa contratual), acaba, afinal, por oferecer tratamento jurídico à fatia mais significativa dos contratos das administrações públicas nacionais. Ora, dentro destas administrações, conta-se, por certo, a administração local, já que a alínea c) do nº 1 do seu artigo 2º do CCP inclui as “autarquias

³⁹ Sobre as notórias dificuldades em ser possível construir, aos dias de hoje, um conceito definitivo e estabilizado de “contrato público”, em face das oscilações de tratamento legislativo que o tema tem merecido por parte do legislador europeu e do legislador nacional português, M. ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos*, v. 1, AAFDL Editora, 2023, pp. 28-53; ou M. AROSO DE ALMEIDA, *Teoria*, cit., p. 529-536.

locais” no perímetro das entidades adjudicantes. O Código dos Contratos Públicos contém normaçaõ que afeta, diretamente, a despesa. Relativamente aos procedimentos pré-contratuais, e sem nenhum pretensão de exaustão, merecem relevância as normas jurídicas que determinam que «(...) o valor do contrato a celebrar é o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto»⁴⁰, sendo que «o benefício económico (...) inclui, além do preço a pagar pela entidade adjudicante (...), o valor de quaisquer contraprestações a efetuar em favor do adjudicatário e ainda o valor das vantagens que decorram diretamente para este da execução do contrato e que possam ser configuradas como contrapartidas das prestações que lhe incumbem»⁴¹; que «antes da abertura de um procedimento de formação de contrato público, a entidade adjudicante pode realizar consultas informais ao mercado, designadamente através de solicitação de informações ou pareceres de peritos, autoridades independentes ou agentes económicos, que possam ser utilizados no planeamento da contratação»⁴²; que «o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar (...)»⁴³; que «quando o valor do contrato for igual ou superior a € 5.000.000,00, ou no caso de parceria para a inovação, a € 2.500.000,00, a fundamentação (...) deve basear-se numa avaliação de custo-benefício (...), devendo essa avaliação conter, entre outros «os custos de manutenção» ou a «avaliação dos riscos potenciais e formas de mitigação dos mesmos»⁴⁴; que «na formação de contratos públicos de aquisição ou locação de bens, ou aquisição de serviços, de valor superior a € 135.000,00, e empreitadas de obras públicas de valor superior a € 500.000,00, a decisão de não adjudicação por lotes deve

⁴⁰ N.º 1 do seu artigo 17.º.

⁴¹ N.º 2 do seu artigo 17.º.

⁴² N.º 1 do seu artigo 35.º-A.

⁴³ N.º 1 do seu artigo 36.º.

⁴⁴ Alíneas d) e e) do n.º 3 do seu artigo 36.º.

ser fundamentada (...)»⁴⁵; que «o preço base, que deve ser definido pela entidade adjudicante no caderno de encargos, é o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato»⁴⁶; ou que «a fixação do preço base deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, tais como os preços atualizados do mercado obtidos através da consulta preliminar prevista no artigo 35º-A, ou os custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo»⁴⁷. Já relativamente à execução do contrato, são merecedoras de destaque as normas (restritivas) sobre adiantamentos de preço por parte da entidade pública ao cocontratante (seu artigo 292º), sobre prazos de pagamento (seu artigo 299º), incluindo a que estabelece que «são nulas as cláusulas contratuais que, sem motivo atendível e justificado face às circunstâncias concretas, estabeleçam prazos superiores a 60 dias para o vencimento das obrigações pecuniárias»⁴⁸ ou a que prevê que «em caso de atraso do contraente público no cumprimento de obrigações pecuniárias, tem o cocontratante direito aos juros de mora sobre o montante em dívida à taxa legalmente fixada para o efeito pelo período correspondente à mora»⁴⁹, garantindo-se, ao mesmo tempo, que «são nulas as cláusulas contratuais que excluam a responsabilidade pela mora, bem como as cláusulas contratuais que, sem motivo atendível e justificado face às circunstâncias concretas, limitem a responsabilidade pela mora»⁵⁰. Ainda no que tange à execução do contrato, constitui um fator perturbador para a boa despesa pública a utilização imprudente do regime legal de modificações objetivas ao contrato, na medida em que, dessas modificações, pode resultar a imposição do recurso ao re-equilíbrio financeiro. Este instituto jurídico pode traduzir-se (na falta de estipulação contratual para o efeito) na prorrogação do prazo da exe-

⁴⁵ N.º 2 do seu artigo 46º-A.

⁴⁶ N.º 1 do seu artigo 47º.

⁴⁷ N.º 3 do seu artigo 47º.

⁴⁸ N.º 1 do seu artigo 299º-A.

⁴⁹ N.º 1 do seu artigo 326º.

⁵⁰ N.º 3 do seu artigo 326º.

cução das prestações ou da vigência do contrato, mas, de forma mais gravosa, pode determinar a revisão de preços ou a assunção, por parte do contraente público, do dever de prestar à contraparte o valor correspondente ao decréscimo das receitas esperadas ou ao agravamento dos encargos previstos com a execução do contrato⁵¹. Sendo este catálogo meramente exemplificativo, o legislador não deixou de esclarecer que, na falta de disposição contratual em contrário, «o valor da reposição do equilíbrio financeiro corresponde ao necessário para repor a proporção financeira em que assentou inicialmente o contrato e é calculado em função do valor das prestações a que as partes se obrigaram e dos efeitos resultantes do facto gerador do direito à reposição no valor dessas mesmas prestações»^{52 53}. A reposição do equilíbrio financeiro do contrato decorre da modificação objetiva do contrato que resulte (i) de cláusulas de modificação do próprio contrato⁵⁴, (ii) de decisão unilateral da entidade adjudicante motivada por razões de interesse público⁵⁵, e (iii) de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias que seja imputável ao contraente público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação contratual, mas que se repercuta de modo específico na situação do cocontratante^{56 57}.

3. Acima havíamos mencionado que há instrumentos legais que, pela sua relevância direta para o tema em análise, devem ser referenciados em

⁵¹ N.º 3 do seu artigo 282.º.

⁵² N.º 5 do seu artigo 282.º.

⁵³ Sobre a natureza, objeto, alcance e limites do instituto jurídico da reposição do equilíbrio financeiro do contrato, por todos, M. ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos*, v. 2 (Regime Substantivo), AAFDL Editora, 2023, p. 156-163.

⁵⁴ Alínea a) do seu artigo 312.º.

⁵⁵ Alínea b) do n.º 1 do seu artigo 314.º.

⁵⁶ Alínea a) do n.º 1 do seu artigo 314.º.

⁵⁷ Com exceção da primeira, a qual, para ser prevista no contrato, por certo estaria também igualmente prevista no procedimento pré-contratual, através do caderno de encargos, as demais situações que provocam o reequilíbrio financeiro do contrato ficam a dever-se a comportamentos autoritários e unilaterais das entidades públicas, que podem provocar consequências gravosas na despesa realizada através do contrato. Sobre a previsão legal das consequências da modificação objetiva do contrato, e, mais precisamente, sobre o acolhimento que a lei portuguesa oferece às modificações por ato unilateral e às modificações por “faut du prince”, por todos, P. FERNÁNDEZ SANCHEZ, *Estudios sobre Contratos Públicos*, AAFDL Editora, 2019, p. 241 e seguintes.

capítulo próprio. Seja qual seja o ponto de análise, o Regime Financeiro das Autarquias Locais, constante da já identificada Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, é merecedor deste sinal distintivo⁵⁸. A primeira nota a ressaltar deste regime jurídico é a tendencial inexistência de um catálogo tipificativo das despesas locais⁵⁹. De facto, a lei portuguesa não estabelece o tipo ou a natureza das despesas que as entidades locais podem assumir. Em nossa opinião, esta abertura do legislador nacional é consistente com o *princípio da autodeterminação* que decorre do padrão constitucional que, acima e de forma abreviada, fizemos sumária referência. As despesas locais, neste sentido, serão todas aquelas que sejam necessárias à prossecução dos interesses próprios das populações respetivas, dentro dos marcos estabelecidos por lei. De todo o modo, este espaço de autonomia não invalida que as despesas locais devam, paralelamente, ser apenas aquelas que, de forma manifesta, se dirijam à satisfação dos interesses das comunidades locais. Muito apropriadamente, há quem, a este respeito, invoque um *princípio da conexão*, «de acordo com o qual a produção de bens tendentes à satisfação de necessidades

⁵⁸ A perspectiva que aqui se invoca quanto à relevância deste diploma é, em primeiro lugar, uma perspectiva *utilitarista*, na medida em que assume que este diploma contém soluções legais que visam, diretamente, dar resposta ao problema de que se ocupa este trabalho, a saber, quais os mecanismos jurídicos nacionais destinados a prevenir, e a resolver, situações de crise financeira no âmbito local. Mas, em seguida, a centralidade deste diploma no contexto, mais abrangente, do “Direito das entidades locais” é, a nosso ver, inequívoco: «A Lei das finanças locais deve ser considerada, do ponto de vista da sua força normativa, uma verdadeira lei de valor reforçado, uma vez que se trata de uma lei constitucionalmente necessária (artigo 112.º, n.º 3 da CRP), no sentido em que a ela cabe definir um quadro legal (com vocação permanente) da autonomia financeira do poder local, em virtude da especial função que lhe é atribuída pela Constituição. Se assim é, a partir do momento em que a Assembleia da República a aprova, auto vincula-se ao regime estabelecido, não o podendo contrariar a não ser através de outra lei com valor reforçado, sob pena de ilegalidade (...)», J. FREITAS DA ROCHA, *Direito*, cit., p. 34.

⁵⁹ A inexistência de um catálogo que tipifica as despesas das entidades locais é tendencial no sentido em que, noutros diplomas, podemos encontrar referências à realização (aliás, compulsiva) de despesas a suportar por municípios: é o caso da despesa relativa à realização do capital social do denominado Fundo de Apoio Municipal”. Este Fundo, sendo uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, tem um capital social fixado legalmente em € 650.000.000,00, o qual é representado por unidades de participação a subscrever e a realizar pelo Estado, através da Direção Geral do Tesouro e Finanças, e por todos os municípios portugueses, na proporção de 50% para cada uma das partes; a realização do capital social do Fundo de Apoio Municipal, na parte que toca aos municípios, é realizada nos meses de junho e dezembro (disposições conjugadas dos artigos 5.º, 17.º e 19.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na redação que lhe foi trazida pela sua última revisão, operada pela Lei n.º 24-D/2022, de 31 de dezembro. Adiante, voltar-se-á a este diploma de forma mais desenvolvida.

de natureza local deverá ser orientada por uma ideia de benefício territorial – isto é, as necessidades devem dizer respeito às pessoas daquela área ou região – na medida em que a proximidade dos destinatários (...) permita, por um lado, conhecer melhor as necessidades a satisfazer e, por outro lado, implementar um controlo de cercania mais adequado e eficaz»⁶⁰. O espaço da liberdade da despesa (*rectius*, da autonomia da despesa) que é concedido às entidades locais não prejudica, porém, que essas despesas possam ser classificadas: dentro dos parâmetros legalmente previstos⁶¹, temos, por um lado, as despesas correntes (despesas com pessoal, despesas com aquisição de bens e serviços, despesas com juros e outros encargos e despesas de transferências corrente) e, por outro lado, as despesas de capital (despesas com aquisição de bens de capital, despesas relativas a transferências de capital, despesas com ativos financeiros e, por último, despesas com passivos financeiros). Movendo-se no interior e dentro dos marcos legais de classificação das despesas, as autarquias locais são, quer do ponto de vista constitucional, quer do ponto de vista legal, livres (*rectius*, autónomas) para a realização das despesas que sejam, pois, necessárias e imprescindíveis à satisfação das necessidades das suas coletividades. A Lei nº 73/2013, de 3 de outubro, na sua redação atual, estabelece um catálogo relevante de receitas dos municípios (seu artigo 14º), oferecendo, de seguida, o respetivo regime jurídico para alguns destes tipos de receita (em particular, para aqueles que envolvem interação com o Estado, como é o caso da derrama – seu artigo 18º – ou da repartição de receitas do Imposto Municipal sobre Imóveis – seu artigo 18º-A), mas catálogo análogo não existe para as despesas locais. Terá parecido, por isso, ao legislador nacional que será mais adequado oferecer, isso sim, um quadro jurídico principiológico de vinculação quanto às despesas locais: (i) a exigência, ao abrigo do denominado *princípio da estabilidade orçamental*, de que as entidades locais garantam a sua própria «sustentabilidade financeira (...), bem como

⁶⁰ J. FREITAS DA ROCHA, *Direito*, cit., p. 145.

⁶¹ De acordo com o Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro, na redação que lhe foi imposta pela sua última modificação, operada pelo Decreto-Lei nº 33/2018, de 15 de maio, que estabelece o Regime Jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, aplicável à administração local por força do disposto no nº 1 do seu artigo 2º.

uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas» (nº 1 do seu artigo 5º)⁶²; (ii) a necessidade de prosseguirem uma saudável gestão financeira, já que «o Estado e as autarquias locais estão vinculados a um dever de solidariedade nacional recíproca, que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais» (nº 1 do seu artigo 8º); (iii) a perspetiva de que a gestão das despesas locais deve ser encarada não só no presente, mas também para o futuro, na medida em que «a atividade financeira das autarquias locais está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas (...)» (nº 1 do seu artigo 9º); (iv) a compreensão de que, «se os orçamentos das autarquias são anuais» (nº 1 do seu artigo 9º-A), «a elaboração dos orçamentos anuais é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental e tem em conta as projeções macroeconómicas que servem de base ao Orçamento de Estado» (nº 2 do seu artigo 9º-A); (v) por último, a garantia de que “não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas” (nº 1 do seu artigo 9º-C).

Porém, a inexistência (tendencial) de um quadro legal de tipicidade das despesas locais não tem de significar que o legislador português descuidasse as consequências jurídicas da realização destas despesas. E, de facto, o legislador nacional não se mostrou nada indiferente a estas circunstâncias: para tanto, criou um regime jurídico do endividamento das entidades locais (com notório destaque para os municípios), em relação ao qual traçou o respetivo objeto, modalidades e limites. O tema do endividamento local é, aliás, acompanhado de particulares formas de tutela estadual sobre os municípios, cuja concreta feição legal nos pare-

⁶² Responsabilidades contingentes, para efeitos de aplicação desta Lei, são possíveis obrigações que resultem de factos passados e cuja existência é confirmada apenas pela ocorrência, ou não, de um ou mais acontecimentos futuros incertos, não totalmente sob controlo da entidade, ou obrigações presentes que, resultando de acontecimentos passados, não são reconhecidas por alguma causa adequada (alínea i) do seu artigo 2º). Constituem exemplos de responsabilidades contingentes as ações judiciais ou a prestação de garantias.

ce, ainda assim, contido nos termos definidos pela nossa Constituição⁶³. Nestes termos, é obrigação dos municípios remeter à Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL)⁶⁴ (i) os seus orçamentos, quadro plurianual de programação orçamental e custos mensais nos dez dias seguintes à sua aprovação, bem como os documentos de prestação de contas anuais, depois de aprovadas; (ii) a informação trimestral sobre despesas com pessoal; (iii) também trimestralmente, informação sobre celebração de contratos em regime de parceria público-privada, concessão e execução dos demais contratos em vigor⁶⁵. Para além destes elementos informativos

⁶³ O n.º 1 do artigo 242.º da Lei Fundamental portuguesa prescreve que «a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei». O regime jurídico atualizado da tutela administrativa consta da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, na redação que lhe foi concedida pela sua última revisão, constante do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, denominada, precisamente, “Lei da Tutela Administrativa”. Quanto à titularidade dos poderes de tutela administrativa sobre as autarquias locais, estes pertencem, exclusivamente, ao Governo (sendo assegurada, de forma articulada, por diversos Ministros, em função das suas diversas competências). Em profundíssima síntese, o regime constitucional e legal da tutela administrativa é marcado, quanto a nós, por três notas de referência: (i) a tutela realizada pelo Governo sobre as autarquias locais é uma tutela de legalidade, recusando-se qualquer forma de tutela de mérito ou de oportunidade; (ii) a tutela administrativa não serve para harmonizar, nem compatibilizar, os interesses do Estado com os interesses das comunidades locais: a intervenção governamental tem de estar limitada à vigilância sobre a legalidade da atividade administrativa local, não lhe sendo possível ocupar espaços de discricionariedade das entidades locais; (iii) a prevalência do princípio da legalidade nas formas de tutela estadual sobre as autarquias locais, o que determina que a intervenção tutelar se faz apenas e limitada às formas previstas na lei. Sobre a tutela administrativa e as autarquias locais: M. PORTOCARRERO, *A Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais na Constituição de 1976 – Velbas Dúvidas e Novos Desafios*, QADL, 3, 2014; J. DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, in Tratado de Direito Administrativo Especial, V. IV, Almedina, 2020; P. CRUZ E SILVA, *A Tutela Administrativa sobre as Freguesias*, in A Reforma do Estado e a Freguesia, ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias/ NEDAL (Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais), 2013.

⁶⁴ A Direção Geral das Autarquias Locais é um serviço central da administração direta do Estado, integrado no Ministério da Coesão Territorial; tem sede em Lisboa e jurisdição sobre todo o território nacional; de entre as suas competências, conta-se a conceção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre esta e a administração central. O seu regime jurídico consta do Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de janeiro, na redação que lhe foi oferecida pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2014, de 10 de novembro.

⁶⁵ Disposições legais contidas nos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 78.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual. São estas, entre outras, as circunstâncias jurídicas a que a doutrina administrativista mais reputada tem denominado como formas de *tutela de acompanhamento*: »(...) reconduzimos ao conceito genérico de tutela de acompanhamento o poder conferido ao Governo de, através de mecanismos de informação, acompanhar e monitorizar a ação das autarquias locais. A esse poder correspondem as várias situações de imposição legal aos muni-

de remessa obrigatória, a DGAL pode solicitar outro tipo de informações que julgue necessárias ao acompanhamento eficaz da situação financeira dos municípios portugueses⁶⁶. O incumprimento dos deveres de informação determina a retenção de 20% do duodécimo das transferências do Estado para o município relapso, havendo lugar à reposição destes montantes no mês seguinte àquele em que a entidade visada passou a cumprir os deveres de informação⁶⁷.

Quanto ao regime jurídico do endividamento municipal em si mesmo, a lei nacional estabelece um teto máximo para esse endividamento e, a partir daí, faz irradiar um conjunto cumulativo ou alternativo de regras jurídicas. A dívida total de cada um dos municípios portugueses não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores; para efeitos de estabilização contínua deste teto máximo, os municípios que não o tenham conseguido cumprir devem reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso, até situarem a dívida no seu patamar limite, ao mesmo tempo que os municípios que já o cumprem só podem aumentar a sua dívida, em cada exercício, no valor correspondente a 20% da margem disponível no início da cada um dos exercícios⁶⁸. De todo o modo, uma situação de endividamento excessivo (ou seja, em violação do limite legal fixado para a dívida) pode não ser ultrapassada apenas pela regra da diminuição anual de 10%. As circunstâncias concretas de endividamento elevado (ou muito elevado) podem determinar a imposição legal de outras medidas compulsivas. A lei, para tal, traça dois cenários: a) o saneamento financeiro; e b) a recuperação financeira. Quanto ao primeiro, o caminho a seguir pelo município incumpridor varia em função do valor da sua dívida: por um lado, se está em causa uma violação (que se subentende marginal) do limite da dívida, o município deve (a expressão legal é mesmo “deve”) contrair um empréstimo financeiro «tendo em vista a reprogramação da dívida e

cípios de deveres de informação ao Governo, em regra, à Direção Geral das Autarquias Locais», P. C. GONÇALVES, *Manual*, cit., p. 879.

⁶⁶ N.º 9 do artigo 78.º do mesmo diploma.

⁶⁷ Disposições conjugadas dos n.ºs 10 e 12 do artigo 78.º, ainda do mesmo diploma legal.

⁶⁸ Disposições conjugadas dos n.ºs 1 e 3 do artigo 52.º, sempre do mesmo diploma legal.

a consolidação de passivos financeiros⁶⁹. Todavia, e por outro lado, se a sua dívida já se situa entre 2.25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município é obrigado (a expressão legal é, aqui, “obrigado”) a «contrair um empréstimo para saneamento financeiro»⁷⁰. A contração deste empréstimo, num caso ou no outro, é realizada em paralelo com a elaboração de um plano de saneamento, elaborado pela câmara municipal e proposto, para aprovação, à assembleia municipal⁷¹. Deste plano, consta a previsão do período de tempo necessário à recuperação financeira do município, bem como a apresentação de medidas específicas para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente nos domínios de contenção da despesa corrente, com destaque para a despesa com pessoal, de racionalização de despesas de investimento previstas, de maximização de receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas e operações de alienação de património, de calendarização anual de redução da dívida e de previsão do impacto orçamental, por classificação económica, de todas as medidas tomadas⁷². O acompanhamento do plano de execução cabe à câmara municipal, através da elaboração de relatórios semestrais e da sua apreciação pela assembleia municipal⁷³. O incumprimento do plano de saneamento financeiro é reconhecido pela assembleia municipal, na sua primeira sessão anual, sendo a cópia desta deliberação remetida à DGAL, o que determinará a retenção das transferências a realizar pelo Estado, as quais serão direcionadas à instituição financeira respetiva ou a outros credores, conforme a causa de incumprimento invocada⁷⁴. A degradação agravada da situação de endividamento de um município pode determinar um segundo caminho: a recuperação financeira municipal. Estarão nesta situação os municípios que, a 31 de dezembro de cada ano, tenham uma dívida total correspondente a 3 vezes a média

⁶⁹ N.º 1 do seu artigo 52.º.

⁷⁰ N.º 3 do seu artigo 52.º.

⁷¹ N.º 3 do seu artigo 59.º.

⁷² Disposições conjugadas dos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 59.º.

⁷³ N.º 6 do seu artigo 59.º.

⁷⁴ N.º 1 do seu artigo 60.º.

da receita líquida cobrada nos três últimos exercícios⁷⁵. Neste caso, a lei presume que o município está em situação de rutura financeira, a qual determina o recurso compulsivo a um mecanismo de recuperação financeira municipal que é definido em diploma próprio⁷⁶. Esse diploma próprio é a Lei n° 53/2014, de 25 de agosto, na redação que lhe foi trazida pela sua última modificação, constante da Lei n° 24-D/2022, de 31 de dezembro, que tem por objeto, precisamente, o estabelecimento do regime jurídico da recuperação financeira municipal e a regulamentação do Fundo de Apoio Municipal (FAM)⁷⁷. A recuperação financeira municipal vem a traduzir-se, juridicamente, num conjunto de medidas (de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e/ou de assistência financeira)⁷⁸, que terão previsão concreta através de um contrato celebrado entre o FAM e o município em situação de rutura financeira⁷⁹. Este contrato⁸⁰ terá a duração temporal necessária à redução da dívida municipal até ao patamar máximo de 1.5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, e conterà, forçosamente, a discriminação das medidas de reequilíbrio orçamental, calendarizadas e quantificadas, que conduzam ao saneamento financeiro do município. A lista de obrigações é extensiva e exemplificativa, merecendo destaque a fixação obrigatória de taxas máximas de impostos (uns estaduais, outros locais, mas todos de receita, total ou parcial, a favor da entidade local), como o IRS (rendimento sobre pessoas singulares), derrama (rendimento sobre lucros tributáveis de pessoas coletivas), IMI (imposto municipal sobre imóveis), revogação de benefícios fiscais e isenções de taxas, identificação de novos preços e novos tributos a lançar pelo município, identificação e quantificação de património municipal a alienar, limitação de despesa corrente, incluindo um plano de redução de custos

⁷⁵ N° 2 do seu artigo 61°.

⁷⁶ Disposições conjugadas dos n°s 1 e 3 do seu artigo 61°.

⁷⁷ N° 1 do seu artigo 1°.

⁷⁸ N° 1 do seu artigo 4°.

⁷⁹ N° 1 do seu artigo 23°.

⁸⁰ Este contrato é denominado, por força da lei, como “contrato de ajustamento municipal” – n° 1 do seu artigo 23° – e é aprovado pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, incluindo as suas revisões – n° 1 do seu artigo 26°.

com pessoal ou limites à realização de investimento⁸¹. Caso a aplicação destas medidas seja insuficiente, o programa de ajustamento municipal pode conter um plano de reestruturação da dívida, que vise alterar a distribuição temporal da dívida ou reduzir a dívida e os seus encargos, sendo relevantes todas as dívidas municipais, independentemente da sua natureza e maturidade⁸². Subsidiariamente, e apenas para os casos de extrema necessidade que resultem da insuficiência das medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação da dívida, o FAM pode, ainda, prestar assistência financeira ao município em rutura financeira, nas duas seguintes modalidades: empréstimos remunerados e prestação de garantias⁸³. Quanto aos primeiros, têm um prazo máximo de três anos, com um desembolso inicial dependente de visto concedido pelo Tribunal de Contas⁸⁴, sendo que os demais desembolsos dependerão do bom cumprimento dos objetivos trimestrais fixados no programa de ajustamento municipal⁸⁵; quanto às segundas, o FAM pode conceder garantias pessoais por um prazo máximo correspondente ao termo de vigência do programa de ajustamento municipal, desde que tal seja estritamente necessário para a realização da reestruturação da dívida⁸⁶. O catálogo das obrigações assim sumariamente expostas a cargo dos municípios em situação de rutura financeira revela, como é notório, particular severidade. Se a estas imposições acrescermos as circunstâncias próprias decorrentes de uma dívida municipal muito elevada, há razões suficientes para temer pela incapacidade de prestação de serviços públicos essenciais às comunidades respetivas. Esta perspetiva – a do eventual comprometimento da capacidade de prestar – não foi tomada em consideração, pelo legislador, a propósito do saneamento financeiro.

⁸¹ N.º 1 do seu artigo 35.º.

⁸² Disposições conjugadas dos seus artigos 36.º e 37.º. Na medida em que a adesão dos credores é voluntária, já que poderá determinar a renúncia a créditos, no âmbito de um processo negocial, a lei decidiu que ficam excluídos deste risco os microcréditos, ou seja, os credores com créditos inferiores (no seu somatório) a € 5.000,00 – disposições conjugadas dos seus artigos 39.º e 40.º.

⁸³ Disposições conjugadas dos seus artigos 39.º e 40.º.

⁸⁴ Disposições conjugadas dos seus artigos 46.º e 47.º.

⁸⁵ N.º 2 do seu artigo 47.º.

⁸⁶ Seu artigo 48.º.

Como já se viu supra, neste caso a atenção da lei parece ter recaído, sobretudo, nas medidas que permitam uma operação que, no fundo, se caracteriza por aquilo a que poderíamos designar por *substituição da dívida*, já que está em causa, sobretudo, a possibilidade (ou a imposição, em função da dimensão concreta da dívida municipal) de contratação de um empréstimo que, através do plano de saneamento, possa permitir o pagamento precoce a todos os credores, *substituindo* estes por um novo e consolidado credor – a instituição financeira com a qual será contratado o empréstimo⁸⁷. Neste sentido, talvez se compreenda que o legislador não tenha receado pela capacidade de o município, ainda assim, continuar a poder prestar os seus serviços públicos com qualidade e reiteração adequadas. Não é assim no caso da situação de rutura financeira: perante níveis tão elevados de dívida municipal (recorde-se: dívida total, a 31 de dezembro, superior a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios; ou seja, uma dívida que seja o triplo do valor das receitas⁸⁸), é naturalmente de temer pela capacidade de prestação de serviços públicos às comunidades locais. Por assim ser, o legislador consagrou que o programa de ajustamento municipal tem de garantir o serviço da dívida municipal sem pôr em causa a prestação de serviços públicos essenciais⁸⁹. Este programa terá de ser, portanto, um *contrato de equilíbrios* entre a aplicação de medidas especialmente gravosas, tendo em vista a superação da situação de rutura financeira do município, e a garantia de preservação da capacidade de disponibilizar serviços públicos essenciais à coletividade que, de resto,

⁸⁷ É, aliás, sintomático desta equação que a matéria do saneamento financeiro, precisamente por envolver uma fonte de receita (o empréstimo), é tratada, dogmaticamente, pelo lado da receita pública local e não pelo lado da despesa pública local: neste sentido, e por todos, J. FREITAS DA ROCHA, *Direito*, cit., p. 220-227.

⁸⁸ Os municípios portugueses, independentemente da dimensão, em concreto, da sua dívida municipal, não podem ser objeto de processo (nem, portanto, de decisão judicial) de insolvência, já que a insolvência das pessoas coletivas públicas, em geral, é recusada pelo ordenamento jurídico português, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, na redação que lhe resulta da sua última modificação, operada pelo recente Decreto-Lei n.º 87/2024, de 7 de novembro (Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas). Todavia, tal não impede que haja, sobre o tema, um interessante debate teórico, a partir de posições favoráveis e desfavoráveis à solução legal portuguesa, exposto em J. FREITAS DA ROCHA, *Direito*, cit., p. 52-60.

⁸⁹ N.º 6 do seu artigo 23.º

o próprio legislador identificou expressamente: proteção civil e segurança pública, abastecimento de água e tratamento de águas residuais, recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, manutenção das vias públicas, manutenção do regular funcionamento dos estabelecimentos escolares, bem como dos serviços de ação social e transporte escolar; prestação de apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade; serviços de cemitério municipal; serviços de habitação social e habitação a custos controlados; e intervenções urgentes em situações de perigo para a saúde ou segurança das pessoas⁹⁰. A mensagem que o legislador pretende transmitir é a de que as severas medidas de contenção financeira devem ser, em larga medida (e com exceção daquelas que dizem respeito a matéria tributária), medidas *ad intra*, ou seja, direcionadas para os custos interiores da estrutura burocrática correspondente à organização e funcionamento dos órgãos municipais, penalizando-se o menos possível as relações *ad extra*, isto é, as relações jurídicas entre as entidades locais e as respetivas coletividades.

Atento o objeto precisamente delimitado do nosso trabalho, o último instrumento legislativo a merecer referência específica é a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na redação que lhe foi introduzida pela sua última modificação, trazida pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, denominado «Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas», aplicável, por força do n.º 1 do seu artigo 2.º, às entidades locais. Trata-se de um diploma legal que, numa racionalidade tanto preventiva (no procedimento de despesa), como repressiva (no quadro sancionatório), procura instituir-se como um instrumento de disciplina financeira⁹¹ das autarquias locais portuguesas. Pelo lado da prevenção despesista, merecem particular destaque as normas que determinam a proibição da assunção de compromissos (isto é, de obrigações de pagamento⁹²) que

⁹⁰ Alíneas a) a j) do seu artigo 3.º.

⁹¹ A feliz expressão pertence a J. FREITAS DA ROCHA, *Direito*, cit., p. 151.

⁹² Os compromissos são definidos, neste diploma, como as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou satisfação de outras condições; os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um caráter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado.

excedam os fundos disponíveis, ou seja, as verbas disponíveis a muito curto prazo⁹³; a aposição obrigatória de um número de compromisso válido e sequencial a todos os atos de utilização de dinheiro público⁹⁴; a assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, está sujeita a autorização prévia da assembleia municipal⁹⁵; nenhum pagamento pode ser realizado, incluindo aqueles relativos a despesas com pessoal, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na lei⁹⁶; e que os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento que suporta a despesa identifique o número de compromisso válido e sequencial não poderão reclamar das entidades locais o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma⁹⁷. Já do lado sancionatório, merecem referência as normas que estatuem a responsabilidade civil dos agentes administrativos pelo ressarcimento de danos decorrentes da assunção de compromissos em desconformidade com as exigências legais⁹⁸; a cominação com a sanção de nulidade, e inerente impossibilidade de reclamação dos pagamentos, dos contratos sem número de compromisso⁹⁹; e a diminuição dos fundos disponíveis para as entidades locais que aumentem os pagamentos em atraso^{100 101}. Desta catálogo assim sumaria-

do de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas – alínea a) do seu artigo 3º.

⁹³ Disposições conjugadas da alínea f) do seu artigo 3º e do nº 1 do seu artigo 5º.

⁹⁴ Nº 3 do seu artigo 5º.

⁹⁵ Alínea c) do nº 1 do seu artigo 6º.

⁹⁶ Nº 1 do seu artigo 9º.

⁹⁷ Nº 2 do seu artigo 9º.

⁹⁸ Nº 3 do seu artigo 9º.

⁹⁹ De novo, no nº 2 do seu artigo 9º.

¹⁰⁰ Alínea a) do nº 3 do seu artigo 8º.

¹⁰¹ O caráter marcadamente restritivo da disciplina legal contida neste diploma tem suscitado um aceso debate a partir do conflito que se estabelece entre a necessidade de as entidades locais garantirem determinadas prestações sociais essenciais e contínuas (refeições escolares, transporte coletivo de passageiros, obras de remodelação de edifícios públicos) e a concomitante necessidade de desrespeito das obrigações legais a seu cargo. Para uma resenha relevante da jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a matéria, ver, por todos, J. FREITAS DA ROCHA,

mente exposto, merece particular destaque (e perplexidade) a construção jurídica que dita que os documentos de assunção de despesa em relação aos quais seja omissa o número de compromisso são nulos, pelo que os fornecedores de bens ou prestadores de serviços que hajam executado as suas obrigações a partir desses documentos de assunção de despesa não poderão reclamar da entidade pública o respetivo pagamento ou ressarcimento, sob qualquer forma (disposições conjugadas do n.º 2 do seu artigo 5.º e do n.º 2 do seu artigo 9.º). A jurisprudência administrativa tem mostrado, a espaços, o seu absoluto desconforto com a prerrogativa excessiva que resulta da regra jurídica exposta. Desta forma, já se decidiu que «a declaração de nulidade, em casos em que o vício é imputável à entidade pública que já beneficiou dos trabalhos, bens ou serviços e pretende escusar-se ao respetivo pagamento, conduziria a uma vantagem abusiva e injustificada por parte da Administração Pública, traduzindo-se ainda numa desproporcionada violação do princípio da boa fé, como se a relação contratual de facto, resultante da nulidade verificada, equivallesse a um nada»; neste sentido, «a circunstância de não existir número sequencial de compromisso relativamente ao contrato em causa (...) não constitui justificação para a impossibilidade de o Réu pagar à Autora os bens ou serviços prestados. Isto porque, por um lado, a invocação pelo Réu do incumprimento de uma formalidade (...) que é da sua iniciativa e responsabilidade, sem que a Autora nada possa fazer para que tal formalidade se concretize, por ser unicamente imputável ao Réu, constitui um claro *venire contra factum proprium*; e, por outro lado, (...) não pode aceitar-se que uma entidade pública possa beneficiar de uma qualquer prestação de serviços, para depois não proceder ao respetivo pagamento, a pretexto da invalidade do contrato, da sua responsabilidade, já que semelhante entendimento conduziria a uma vantagem abusiva e injustificada (...) traduzindo-se, ainda, numa

desproporcionada violação do princípio da boa fé¹⁰². Em sentido semelhante, alguma da mais relevante doutrina administrativista nacional, talvez surpreendida (e com inteira razão) pela capacidade de resistência da solução legal em apreço ao longo do tempo (quase 10 anos, na medida em que o artigo 9º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, foi modificado pela Lei nº 22/2015, de 17 de março), reclamou, muito recentemente, pela inconstitucionalidade da norma que impede o pagamento de uma prestação quando lhe falte o número de compromisso, avançando que tal imposição fere, com alta probabilidade, o princípio da igualdade, na perspetiva da igualdade entre as partes no contrato (nº 1 do artigo 13º e nº 2 do artigo 266º, ambos da Constituição), da boa fé (igualmente no nº 2 do artigo 266º da Constituição), da proteção da confiança, que decorre do princípio do Estado de Direito democrático (artigo 2º da Constituição) e o princípio da justiça (também no nº 2 do artigo 266º da Constituição); mesmo que não se pudesse oferecer uma resposta taxativa em relação à violação destes preceitos, parecerá «forçoso fazê-lo quanto à clara violação dos princípios da proporcionalidade (nº 2 dos artigos 18º e 266º da Constituição), bem como dos direitos de propriedade (nº 1 do artigo 62º da Constituição) e ao salário (alínea a) do nº 1 do artigo 59º da Constituição), entendido amplamente. Dito de outro modo: o nº 2 do artigo 9º da LCPA viola estes direitos patrimoniais (de crédito) dos co-contratantes privados ao modelar o regime legal da nulidade impondo sobre estes uma consequência radical e desnecessariamente gravosa; (...) o que é excessiva, isso sim, é a consequência imposta aos particulares em caso de incumprimento desse dever, existindo alternativas menos gravosas para garantir o desiderato da LCPA (evitar o aumento de pagamentos em atraso) do que o sacrifício completo da contraparte privada. Neste sentido, a restrição legislativamente operada aos direitos fundamentais patrimoniais do co-contratante, podendo ser adequada, falha, todavia, no teste da necessidade/ indispensabilidade/ proibição do excesso, mostrando-se, por este motivo, inconstitucional»¹⁰³.

¹⁰² Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 8 de abril de 2016, tomado no processo nº 02730/14.OBEPRT.

¹⁰³ CALDEIRA, Marco, *O artigo 9º, nº 2, da “Lei dos Compromissos”: uma norma (muito) problemática*, Revista de Direito Administrativo, Setembro-Dezembro 2024, nº 21, AAFDL Edi-

Local authority expenditure under the Portuguese legal system

Pedro Cruz e Silva

Abstract: Con il presente lavoro si intende offrire al lettore internazionale un approccio sistematico alle norme giuridiche relative alle spese pubbliche degli enti locali portoghesi. A tal fine, viene presentata una descrizione, con relativo commento, delle opzioni costituzionali e giuridiche prodotte dall'ordinamento portoghese, principalmente con l'obiettivo di dimostrare come le soluzioni giuridiche in materia di spese locali tutelino (o, almeno, cerchino di tutelare) la garanzia di continuità dei servizi pubblici forniti alle comunità dagli enti locali.

Abstract: Through this paper, we intend to offer to the international reader a systematized approach to the legal rules relating to public expenses of Portuguese local entities. To this end, a description, and respective commentary, of the constitutional and legal options produced by the Portuguese legal system is presented, mainly with the purpose of demonstrating how legal solutions on local expenses protect (or, at least, try to protect) the guarantee of continuity of public services provided to communities by local bodies.

Parole chiave: spesa; enti locali; servizi pubblici.

Keywords: Expenditure; Local Authorities; Public Services.