

As assembleias municipais e a sua centralidade na utilização dos dinheiros públicos ao nível local (poderes e deveres em matéria financeira)

1. Introdução

É intuitiva a ideia de que toda a atividade dos municípios, e particularmente a sua atividade financeira – materializada na arrecadação de receitas para efetivar despesas com vista à satisfação de necessidades coletivas locais (nos domínios da educação, saúde, assistência a carenciados, manutenção de equipamentos, etc.) –, deve estar sujeita a regras e a uma disciplina jurídica apertada. O conhecimento desta última revela-se fundamental para todos aqueles que veem sobre si imponder deveres de aprovação, execução, comunicação e controlo de atos relacionados com finanças públicas, sob pena de a utilização de dinheiros públicos poder resvalar para o despesismo inconsequente, para a irresponsabilidade e para sanções gravosas e de natureza diversa, desde logo aos níveis político, criminal e financeiro.

Embora frequentemente se pense que são os órgãos de natureza executiva aqueles que têm maiores responsabilidades a este nível, tal não se revela na prática absolutamente verdadeiro, pois é sobre o órgão deliberativo municipal – a assembleia municipal (doravante AM, por razões de praticabilidade discursiva) – que recaem cruciais competências decisórias e fiscalizadoras, as quais todavia são frequentemente colocadas em segundo plano, em face da *tendência portuguesa* para a presidencialização das decisões autárquicas.

Na realidade, são muitas e heterogéneas – e, por vezes, tecnicamente complexas – as competências que podem e devem ser exercidas pelas AM em matéria financeira, tornando particularmente problemática a assunção de funções sem a devida consciência de relevância dos assuntos e dos riscos inerentes. Naturalmente que não se exigirá a todos os “deputados municipais” (em sentido impróprio) um aprimorado conhecimento técnico jurídico-financeiro – apenas acessível a quem tiver a formação específica nas respetivas áreas –, mas, pelo menos, uma compreensão genérica da sua existência e amplitude, sem desconsiderar as várias con-

seqüências que derivam do incumprimento dos inúmeros deveres (por exemplo, a aplicação de multas ou a retenção de transferência de que o município beneficia).

Nas linhas subsequentes, procurar-se-á fazer uma pequena digressão pelos mais relevantes deveres, embora, compreensivelmente, de modo breve e sintético, com exclusiva base na lei e sem divagações de doutrina ou de jurisprudência (a qual, esta última, também não é muito abundante).

Ter-se-á principalmente em vista as Leis n.ºs 73/2013, de 3 de setembro (que denominaremos como “Lei das Autarquias Locais” ou LAL, por simplicidade), e 75/2013, de 12 de setembro (Lei das Finanças Locais ou LFL, por simplicidade), embora outros diplomas, como a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) não possam ser negligenciados.

Antes de avançar no sentido do conhecimento de dimensões mais particulares e específicas, convém começar por assinalar uma ideia da mais elementar importância: sobre a AM impende essencialmente (embora não exclusivamente) poderes e deveres deliberativos e de fiscalização, diferentemente do que sucede com a câmara municipal (CM), mais vocacionada para o exercício de competências de propositura e de execução (sem prejuízo das dimensões deliberativas)¹.

2. Ao nível do controlo financeiro e da prestação de contas (*accountability*)

Começamos a referida digressão precisamente por aqueles que se nos afiguram como os mais insígnos atos da AM nos quadros de um Estado democrático, em que os representantes eleitos devem agir em nome do povo e devem perante este e perante outros órgãos institucionais prestar contas. Estamos a referir-nos às competências de fiscalização dos dinheiros que são de todos.

As competências de fiscalização, controlo ou sindicância são extremamente responsabilizantes, configurando o que juridicamente se designa por *poderes-deveres*, não sendo democraticamente aceitável uma atitude de submissão passiva perante o executivo ou de pura indiferença face às atuações deste.

¹ Em termos doutrinários, ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pp. 263 e segs.; *A democracia local (aspectos jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 131 e segs.; e “As assembleias municipais em Portugal: a Constituição, a democracia e a realidade”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 07, julho/setembro de 2015, pp. 17 e segs. Sob a coordenação do mesmo autor, v. *As Assembleias Municipais e a Reforma do Poder Local: Actas do Seminário do dia 26 de maio de 2012 – Mirandela*, NEDAL, Braga, 2013. V., ainda, JULIANA FERRAZ COUTINHO E TIAGO SERRÃO, “O funcionamento dos órgãos colegiais autárquicos: algumas considerações”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 21, janeiro/março de 2019, pp. 7 e segs.

Neste contexto, em primeiro lugar, a AM dispõe de importantes poderes de sindicância respeitantes à atuação jurídica e política da CM, sendo o órgão próprio que, nos termos da lei, deve proceder ao acompanhamento e à fiscalização permanente da atividade desta e dos seus serviços (serviços municipalizados), bem como das empresas locais e de quaisquer outras entidades que integrem o perímetro da administração local². Entende-se que esta deve ser considerada como uma sindicância genérica e *continuada*, quotidiana, permanente, não se podendo revelar intermitente ou ocasional, ou apenas manifestada aquando das reuniões ou aquando do surgimento de “assuntos quentes”.

Além disso, e numa perspetiva já mais pontual e atinente às reuniões ordinárias, cabe-lhe apreciar e votar os documentos de prestação de contas do ano anterior – na reunião ordinária de abril³ –, além de apreciar os resultados da participação do município nas empresas locais e outras entidades, assim como a informação disponibilizada acerca da sua *situação financeira*. Nestes casos, essa informação deve ser fornecida pela CM ou pelo seu presidente com antecedência razoável sobre a data do início da sessão de cada reunião ordinária⁴.

Outra importante prerrogativa (e dever) da AM consiste em acompanhar os relatórios da tutela ou das auditorias sobre a atividade dos órgãos e serviços do município. Aqui inserem-se, por exemplo, os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas (TdC) e este acompanhamento não é meramente passivo ou ornamental, uma vez que a lei se refere enfaticamente a “conhecer e tomar posição” relativamente aos mesmos⁵.

Por fim, neste âmbito, importa sublinhar que a AM – e qualquer dos seus membros (aspeto extremamente importante, este, no sentido de aferir o zelo democrático dos “deputados municipais”) – pode e deve solicitar e receber informação sobre assuntos de interesse local e sobre a execução de deliberações anteriores, assim como apreciar a recusa da prestação de informações ou de entrega de documentos por parte da CM ou de qualquer dos seus membros, especificamente quando obstem à realização de ações de acompanhamento e fiscalização, daí retirando as devidas ilações⁶.

² Cf. artigo 25.º, n.º 2, alínea a), da LAL.

³ Cf. artigos 27.º, n.º 2, da LAL e 76.º, n.º 1, da LFL. De notar que, quando se tratar de documentos de prestação de contas consolidadas (i.é, abrangendo todo o *grupo autárquico*), a apreciação deverá ser efetuada na reunião ordinária do mês de junho (n.º 2), justificando-se este “diferimento” em face da complexidade acrescida que estes documentos envolverão e da maior necessidade de preparação técnica, jurídica e financeira, necessária à sua elaboração, primeiro, e apreciação, depois.

⁴ Cf. artigo 25.º, n.º 2, alíneas b) e c), da LAL.

⁵ Cf. artigo 25.º, n.º 2, alínea g), da LAL.

⁶ Cf. artigo 25.º, n.º 2, alíneas d) e f), da LAL.

Como se disse, estes poderes são verdadeiros poderes-deveres, não sendo democraticamente aceitável uma atitude passiva, submissa, ou de indiferença que, a existir, significaria uma má representação dos eleitos e uma deficiente noção dos ideais inerentes à democracia representativa⁷.

3. Ao nível do previsional (orçamento e quadro plurianual de programação orçamental)

Além de zelar pela prestação de contas, a AM também é o *fórum* competente para aprovar os atos previsionais, isto é, os atos que encerram previsões e que dizem respeito à atividade financeira relativa ao(s) ano(s) seguinte(s).

Os atos previsionais mais significativos neste domínio são o (i) quadro plurianual de programação orçamental (QPPO) e o (ii) orçamento.

i) O QPPO é um documento-quadro que incorpora e prevê os limites para a despesa e as projeções da receita a médio prazo, abrangendo os quatro exercícios seguintes. Trata-se de um “documento-quadro” – e não, em nossa opinião, de um verdadeiro ato jurídico dotado de imperatividade e força vinculativa autónoma –, na medida em que é a própria lei que afirma expressamente que em três dos quatro anos da sua vigência os limites nele constantes são meramente “indicativos”⁸. Em todo o caso, não se trata de “letra morta”, uma vez que se estabelece – se bem que em termos vagos e muitíssimo genéricos – que a elaboração dos orçamentos anuais é por ele enquadrada⁹. Em termos de procedimento, a proposta de quadro é aprovada pela AM e apresentada pela CM em simultâneo com a primeira proposta de orçamento, logo no início do mandato (após a respetiva tomada de posse)¹⁰.

ii) Ao contrário do que sucede com o QPPO, o orçamento, além de ter o horizonte temporal de curto-prazo (anual), é imperativo e vinculativo (ou, pelo menos, assim deveria ser considerado e encarado). Como é sabido, trata-se do mais importante documento financeiro autárquico, constituindo a base jurídica para a efetivação das receitas (taxas, preços, tarifas, coimas, etc.) e das despesas (investi-

⁷ De resto, o elenco dos poderes-deveres referidos no texto não é esgotante ou exaustivo, podendo vários outros ser mencionados, o que aqui não se faz apenas por razões de economia discursiva. Pense-se, por exemplo, nas prerrogativas de nomeação do denominado “auditor externo”, responsável pela certificação legal de contas (artigo 77.º, n.º 1, da LFL).

⁸ Cf. Artigo 44.º, n.º 4, da LFL.

⁹ V. Artigo 9.º-A, n.º 2, da LFL.

¹⁰ Cf. artigo 44.º, n.º 1, da LFL.

mentos, subsídios, aquisições de serviços, etc.), estando a sua elaboração sujeita a apertadas regras – denominadas “regras orçamentais” –, de entre as quais se salientam a *unidade* (apenas existe um orçamento, proibindo-se no mesmo ano orçamentos simultâneos e sucessivos); a *universalidade* (todas as receitas e despesas devem estar nele previstas, proibindo-se fenómenos de “desorçamentação” ou “caixa-dois”); a *não consignação* (todas as receitas servem indiscriminadamente para cobrir todas as despesas, sem prejuízo das exceções legalmente previstas); e o *equilíbrio* (devem-se prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas, proibindo-se défices injustificados)¹¹. Também aqui a aprovação é efetuada pela AM (na sessão ordinária de novembro, de modo a entrar em vigor em 1 de janeiro do ano seguinte) mediante proposta da CM (apresentada até 31 de outubro)¹². A execução está a cargo desta última¹³.

Atenta a relevância prática do documento, é possível dizer que, em teoria, o órgão deliberativo pode paralisar ou bloquear toda a atuação do executivo em caso de rejeição da proposta apresentada. Na verdade, em tal situação, o município deixa de ter base para cobrar e despender.

4. Ao nível tributário

É muito comum pensar-se a atuação autárquica tendo por referência a exigência de tributos, designadamente sob a forma de impostos, como o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) – cobrado ao nível da Administração central, mas revertendo posteriormente para os municípios –, ou as imensas taxas existentes, devidas, por exemplo, pela ocupação do espaço público terrestre (esplanadas, alpendres, postes, floreiras, quiosques, etc.), pela afixação de publicidade (em suportes fixos, *outdoors*, veículos, etc.), pelo licenciamento de atividades (como guarda-noturno ou jogo ambulante), pela emissão de certidões, pelo licenciamento de obras ou emissão de ruído, e algumas mais polémicas, como as denominadas “taxas turísticas” ou as “taxas de proteção civil” (cuja inconstitucionalidade tem sido reiteradamente afirmada pelos Tribunais¹⁴). E se é certo que a exigência destas e de muitas outras quantias assumem uma inquestionável relevância prá-

¹¹ A respeito de tais regras, v. o nosso *Direito Financeiro Local (Finanças locais)*, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2019, pp. 99 e segs. Em termos de legislação, cf. artigos 9.º-B, 9.º-C e 40.º da LFL.

¹² Cf. artigos 25.º, n.º 1, alínea a), 27.º, n.º 2, e 33.º, n.º 1, alínea c), da LAL e 45.º, n.º 1, da LFL. Em caso de atraso na aprovação, v. artigo 46.º-A deste último diploma. Para a calendarização em anos eleitorais, ver artigo 45.º, n.º 2.

¹³ Assim, artigo 33.º, n.º 1, alínea d), da LAL.

¹⁴ V., por exemplo, acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 366/2019 e 4/2020, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt.

tica e visibilidade, já não é tão perceptível o papel que as AM aqui desempenham, pois a ideia genérica que é comumente difundida é a de que os tributos foram aprovados “pela câmara”. Não é assim, contudo (embora estas últimas e os seus serviços sejam titulares de importantes poderes, apesar de situados a jusante, ao nível da liquidação e da cobrança individual e concreta).

A lei, afirmando que, em regra, compete à AM – sob proposta da CM – “[d]eliberar em matéria de exercício dos poderes tributários do município”¹⁵, especifica alguns poderes mais concretos respeitantes a essas matérias, sendo de destacar:

i) A fixação anual da taxa do IMI¹⁶, que é um imposto que incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, e que constitui receita dos municípios onde os mesmos se localizam (e, por essa razão, é considerado um “imposto local”)¹⁷. Essa taxa, no que respeita aos prédios urbanos, pode ser fixada pela AM no intervalo situado entre 0,3% e 0,45%¹⁸, podendo igualmente ser por ela moldada tendo em atenção diversos fatores de “socialidade”, “urbanismo” ou “ambientalismo” fiscal (como a localização em zonas de reabilitação urbana, a classificação como de interesse público, valor municipal ou património cultural, o desincentivo à degradação imobiliária, as finalidades de combate à desertificação, o incentivo ao arrendamento, etc.)¹⁹;

ii) A deliberação sobre o lançamento da derrama²⁰, consistindo esta num imposto adicional aos lucros das pessoas coletivas que exercem atividades comerciais, industriais ou agrícolas “localizadas” na respetiva área geográfica (isto é, que nela tenham a sua sede, direção efetiva ou estabelecimento estável). O quantitativo da mesma pode variar entre 0 (caso em que a AM entende não proceder à sua exigência, sendo um poder que está na sua esfera de discricionariedade decisoría) e 1,5%, incidente sobre o lucro tributável calculado nos termos do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC). Além disso, a AM pode igualmente (outro poder discricionário), e sob proposta da CM, deliberar a criação de isenções ou de taxas reduzidas de derrama (embora mediante a existência de prévio regulamento respeitante a benefícios fiscais)²¹;

¹⁵ Assim, artigo 25.º, n.º 1, alínea c), da LAL.

¹⁶ V. artigo 25.º, n.º 1, alínea d), da LAL e artigo 112.º, n.º 5, do Código do IMI (CIMI).

¹⁷ Cf. artigo 1.º do CIMI.

¹⁸ No que diz respeito aos prédios rústicos, a taxa é fixa, nos 0,8%, sem prejuízo de a AM poder majorar até ao dobro a taxa aplicável aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono (artigo 112.º, n.º 9, do CIMI).

¹⁹ Cf. artigo 112.º, n.º 6, do CIMI.

²⁰ V. artigo 25.º, n.º 1, alínea d), da LAL.

²¹ Cf., para o respetivo regime jurídico, artigo 18.º da LFL.

iii) A modelação dos concretos termos da participação no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) “cedido” pelo Estado central. A este respeito, a LFL estabelece que os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável – fixada pela AM – de até 5% do IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial. Trata-se, como se vê, da possibilidade de os entes municipais fazerem sua uma parte do IRS cobrado. Importa realçar que, nas situações em que a deliberação municipal vai no sentido da fixação de uma percentagem inferior a 5%, existirá uma dedução à coleta a favor do sujeito passivo, relativo aos rendimentos do ano imediatamente anterior (desde que a respetiva liquidação tenha sido feita com base em declaração apresentada dentro do prazo legal e com os elementos nela constantes). Por outro lado, na ausência de deliberação ou de comunicação da mesma, o município tem direito à participação de 5%²²;

iv) A fixação de taxas, por meio de regulamento próprio. Como se sabe, ao contrário do que sucede com os impostos – cuja criação e regime essencial estão reservados ao Estado central, por intermédio do poder legislativo primário –, as taxas podem ser criadas e disciplinadas por entes locais, por meio de regulamento²³ (ato geral e abstrato, que não se confunde com o ato individual e concreto de liquidação e cobrança). O regulamento, além de estar reservado à AM²⁴, deve especificar um conjunto importante e incontornável de matérias, a saber: a base de incidência objetiva e subjetiva, as isenções e sua fundamentação, o valor ou a correspondente fórmula de cálculo, o modo de pagamento e a respetiva fundamentação económico-financeira²⁵. Acresce que se exige expressamente adequada publicidade a esse regulamento, quer em formato papel em local visível nos edifícios da AM, quer na página eletrónica do município²⁶.

²² Cf. o respetivo regime no artigo 26.º da LFL. Com a participação no IRS não deve ser confundida a participação dos municípios no IVA, sendo esta independente de deliberação nesse sentido e fixa (montante global de 7,5% do quantitativo cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás). Cf., a propósito, artigo 26.º-A da LFL.

²³ V. artigos 25.º, n.º 1, alínea *b)*, da LAL e 20.º, n.º 1, da LFL. Tais taxas devem sempre pressupor um nexo de equivalência entre as prestações, em termos de aquilo que se paga ser reflexo da contrapartida que se recebe, contrapartida essa que deve ser sempre individualizada (em termos jurídicos, fala-se em “nexo sinalagmático” – cf. artigo 3.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, que aprova o regime geral das taxas das autarquias locais, RGTAL). Por tal motivo, suscitam-se muitas reservas quanto à qualificação de certas prestações como “taxa”, como sucede com as denominadas “taxas turísticas” ou “taxas de proteção civil” que, em rigor, se reconduzirão antes a verdadeiros impostos, cuja criação está vedada aos municípios. A respeito, v., por exemplo, acórdãos acima referenciados na nota de rodapé n.º 14.

²⁴ Assim, artigo 8.º, n.º 1, do RGTAL.

²⁵ V. artigo 8.º, n.º 2, do RGTAL.

²⁶ Cf. artigo 13.º do RGTAL.

Além dos poderes impositivos acima referidos, a AM dispõe, em matéria tributária, de poderes mais “simpáticos” e desoneradores, relacionados com a concessão e o reconhecimento de benefícios fiscais, tais como isenções ou reduções de taxas (e, em certos casos, de impostos, desde que locais). A este respeito, resulta claro da atual redação da lei que é à AM que compete a criação de tais benefícios, ficando depois a concreta concessão a cargo da CM. Por outras palavras: num primeiro momento, o órgão deliberativo deve decidir, de modo geral e abstrato – através de regulamento (proposto pela câmara) –, quais são as isenções, as reduções ou os desagravamentos que podem existir e em que termos – isto é, condições, prazos, legitimidade e local para requerer, etc. – os mesmos podem ser concedidos (repete-se: em abstrato) e, num segundo momento, será o órgão executivo quem, com base em tal regulamento, concederá e reconhecerá esse benefício em concreto a determinada empresa ou a determinado indivíduo²⁷. Como resulta do já acima exposto, os poderes da AM são tendencialmente poderes de criação normativa, de feição geral e abstrata, ao passo que os poderes da CM já são poderes de aplicação normativa (liquidação, cobrança, concessão), de feição individual e concreta.

Importa observar que a perceção e o conhecimento destas competências (impositivas e desoneradoras) é fundamental, na medida em que o exercício de poderes tributários não previstos na lei (por exemplo, o lançamento de taxas que não o são ou a criação de isenções indevidas) implica a nulidade da respetiva deliberação²⁸.

Por fim, e já num âmbito mais limitado (e sem qualquer poder decisório), compete à AM pronunciar-se, favorável ou desfavoravelmente, sobre o reconhecimento pelo Governo de benefícios fiscais no âmbito de impostos cuja receita reverte para os municípios²⁹.

²⁷ Cf. artigo 16.º, n.ºs 2 e 9, da LFL. Em todo o caso, deve ser salientado que a AM não pode criar benefícios fiscais livremente, sinalizando a lei algumas condições essenciais que devem ser respeitadas, a saber (cf. artigo 16.º, n.ºs 3 e 11, da LFL):

- Devem ter em vista a tutela de interesses públicos relevantes, com particular impacto na economia local ou regional;
- Devem obedecer ao princípio da igualdade;
- Não podendo ser concedidos por mais de cinco anos (embora seja possível a sua renovação por uma vez com igual limite temporal); e
- Devem respeitar as (complexas) regras de Direito da União Europeia aplicáveis em matéria de auxílios de *minimis*.

²⁸ Assim, artigo 4.º, n.º 2, da LFL.

²⁹ Cf. artigo 25.º, n.º 1, alínea e), da LAL.

5. Ao nível do crédito público (empréstimos) e endividamento

Uma das mais visíveis e responsabilizadoras atuações das AM em matéria financeira diz respeito ao endividamento da autarquia e ao recurso ao crédito, cabendo-lhe, designadamente, autorizar a contratação de empréstimos³⁰.

Os empréstimos, quando usados de modo responsável, podem constituir uma relevantíssima receita, permitindo uma disponibilidade imediata de capitais que seriam de outro modo dificilmente acessíveis. Trata-se, contudo, de uma receita não efetiva, na medida em que, apesar de constituírem um ingresso no momento presente, constituem igualmente um acréscimo de endividamento e, por isso, materializam um aumento do passivo.

Como é sabido, os empréstimos podem ser classificados como de curto prazo (com maturidade até um ano) ou de médio e longo prazos (com maturidade superior a um ano), sendo que a opção por uma ou outra modalidade não é livre ou discricionária. Na verdade, os primeiros apenas podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria (devendo ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados) e os segundos podem ser contraídos para aplicação em investimentos, para substituição de dívida, ou ainda no âmbito dos mecanismos de recuperação financeira municipal³¹.

Em termos de procedimento, a contração de empréstimos depende de autorização da AM, após proposta (“pedido”, lhe chama a lei de modo pouco dignificante) apresentada pela CM³². Em regra, a autorização é efetuada mediante deliberação aprovada por maioria simples, mas, quando se trate de empréstimos contraídos no âmbito dos mecanismos de recuperação financeira e cujos efeitos da celebração se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos, exige-se maioria absoluta dos membros em efetividade de funções³³. Já a aprovação de empréstimos a curto prazo pode ser deliberada na sessão anual de aprovação do orçamento para todos os empréstimos que o município venha a contrair durante o período de vigência do mesmo (em condições normais, um ano)³⁴.

Por outro lado, atendendo aos especiais cuidados que deve rodear o endividamento, e de modo a prevenir decisões imponderadas e irrefletidas, a proposta

³⁰ Cf. artigo 25.º, n.º 1, alínea f), da LAL.

³¹ Cf. artigos 49.º, n.º 2, 50.º, n.º 1, e 51.º, n.º 1, da LFL.

³² Parece resultar do preceito legal [artigo 25.º, n.º 1, alínea f), da LFL], pelo menos expressamente, que as restantes formas de crédito (por exemplo, aberturas de crédito, emissão de obrigações, etc.) não dependerão de autorização da AM.

³³ Cf. artigo 49.º, n.º 6, da LFL.

³⁴ Cf. artigo 50.º, n.º 2, da LFL.

apresentada pela CM deve ser obrigatoriamente acompanhada, entre outros elementos, da demonstração de consulta e informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito³⁵.

Retomando a ideia acima exposta de que os empréstimos podem – em certas circunstâncias, devem – ser contraídos no âmbito dos mecanismos de recuperação financeira municipal, para acudir a situações de emergência financeira (“saneamento” e “recuperação”, embora *na prática* se possa falar em autêntica insolvência³⁶), cumpre enfatizar que frequentemente os mesmos surgem associados a planos de saneamento financeiro³⁷. Tais planos são elaborados pela CM e aprovados pela AM e devem conter “medidas específicas” – este aspeto é importantíssimo, não devendo ser um documento vago ou meramente proclamatório ou propagandístico – necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente nos domínios da contenção da despesa corrente (com destaque para a despesa com o pessoal), da racionalização da despesa de investimento e da maximização de receitas³⁸.

Porém, a AM não se limita a aprovar o plano, tornando-se imperativo, uma vez mais, que exerça as suas competências fiscalizadoras e de acompanhamento, competindo-lhe apreciar relatórios semestrais sobre a respetiva execução e a demonstração do cumprimento do mesmo na altura da prestação anual de contas. Uma vez mais, realça-se a ideia de que não se trata, de modo algum, de um órgão ornamental ou de aceitação acrítica das propostas da câmara ou do presidente desta³⁹.

Além disso, essa mesma assembleia pode deliberar (mediante proposta da câmara) a suspensão da aplicação do plano, se, após a aprovação dos documentos de prestação de contas, verificar que o município cumpre, a 31 de dezembro do ano a que estas dizem respeito, os limites da dívida legalmente previstos⁴⁰.

Por fim, deve colocar-se em realce que o incumprimento do plano de saneamento traz consigo consequências gravosas para o município, determinando a retenção de transferências de que este poderia ser beneficiário⁴¹.

³⁵ V. artigos 49.º, n.º 5, da LFL e 25.º, n.º 4, da LAL.

³⁶ Que não juridicamente, pois a própria lei exclui o instituto falimentar das pessoas coletivas de direito público, como as autarquias locais (artigo 2.º do Código de Insolvência e Recuperação de Empresas – CIRE). Quanto aos pressupostos e contornos desses mecanismos, v. artigos 57.º, 58.º e 61.º da LFL e, para desenvolvimentos, o nosso *Direito Financeiro Local...*, *cit.*, pp. 220 e segs.

³⁷ V. artigo 58.º, n.º 5, da LFL.

³⁸ Cf. os vários números do artigo 59.º da LFL.

³⁹ Cf. artigos 58.º, n.º 7, e 59.º, n.º 6, da LFL.

⁴⁰ Assim, v. artigo 58.º, n.º 9, da LFL.

⁴¹ V. artigo 60.º da LFL.

6. Ao nível da despesa pública

Este é, em nossa opinião, o domínio mais problemático relacionado com as finanças públicas em geral e com as finanças autárquicas em particular, pois estamos em crer que a maioria das situações de censura e de condenação jurídica se relacionam não tanto com as receitas e a sua arrecadação e cobrança – não obstante também estas aparecerem frequentemente eivadas de ilegalidades –, mas mais com os gastos ou despesas, os quais frequentíssimamente são efetivados de modo irresponsável porque:

- Sem base legal;
- Sem que os requisitos e tramitações legalmente previstos sejam observados;
- Com “desvio” relativamente aos fins de interesse público;
- Com as omnipresentes “derrapagens” (de tempo e de verbas).

As consequências da má despesa são evidentes e importam elevados custos para o erário público e para o sistema democrático, introduzindo componentes de injustiça, desconfiança e descrença nos eleitos, erodindo os alicerces que deveriam sustentar um edifício político confiável. De um modo porventura simplista, mas realista, poderá mesmo afirmar-se que “o problema” das finanças públicas não será a falta de receitas, mas a má aplicação das mesmas.

Ora, devido aos inúmeros desvios e excessos cometidos, a efetivação de gastos públicos está presentemente sujeita a apertadíssimas regras, muitas delas sob a alçada da AM⁴².

É certo que, ao nível municipal, os órgãos despesistas por excelência (no sentido *positivo*, de órgãos efetivadores da despesa) são a CM e o seu presidente. Aliás, é nesse sentido que a lei refere que compete a este último autorizar a realização das despesas orçamentadas até determinado limite e autorizar o pagamento das despesas realizadas, cabendo-lhe ainda promover a execução das obras, proceder à aquisição de bens e serviços e praticar os atos necessários à administração corrente do património do município e à sua conservação⁴³. Já sobre a CM impen-

⁴² Convém começar por esclarecer que o procedimento de efetivação da despesa passa pelas fases da cabimentação, autorização de gasto, processamento, liquidação, autorização para pagamento e pagamento propriamente dito (ato material), ao que acrescerá, em muitas situações, a sujeição a controlo prévio do TdC, para efeitos de obtenção do competente visto. Acerca de tais fases, cujo tratamento nesta sede seria deslocado, v. os nossos *Direito da Despesa Pública*, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 195 e segs., e *Direito Financeiro Local...*, *cit.*, pp. 146 e segs. De um ponto de vista legal, v. artigos 13.º e 21.º e segs. do RAFE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. V., ainda, artigos 44.º e segs. da LOPTC.

⁴³ Cf. artigo 35.º, n.º 1, alíneas g) e h), e n.º 2, alíneas e) e h), da LAL.

dem, entre outros, a aquisição e oneração de bens imóveis de valor elevado (após autorização da AM), a deliberação sobre a concessão de apoios financeiros ou a deliberação no domínio da ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes⁴⁴.

Porém, a competência fiscalizadora da AM é – e deve ser! – contínua, não podendo a mesma pura e simplesmente afastar-se das suas incumbências de sindicância, remetendo-se a um papel passivo apenas exercido aquando das reuniões. Além desse dever de permanente acompanhamento, sindicância e fiscalização da atuação despesista municipal, a AM é ainda dotada de poderes específicos relacionados com o gasto municipal, a saber⁴⁵:

- Autorizar a CM a adquirir e onerar imóveis de valor elevado;
- Autorizar a CM a celebrar contratos de concessão e fixar as respetivas condições gerais;
- Aprovar a criação ou reorganização dos serviços municipais e a estrutura orgânica dos serviços municipalizados;
- Aprovar os mapas de pessoal dos serviços municipais e dos serviços municipalizados;
- Deliberar sobre a constituição das empresas locais ou a aquisição de participações que confirmam uma influência dominante⁴⁶.

Além disso, é sobre a AM que impende a autorização para a assunção de compromissos plurianuais, que são aqueles que constituem obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico ou em anos económicos distintos do ano em que o compromisso é assumido⁴⁷.

Todo este invólucro jurídico é de inexcusável importância, uma vez que se comina com nulidade as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei⁴⁸.

Em qualquer dos casos (num aspeto legal que será mais importante para a CM e para o presidente da mesma), não se podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, podendo os executores de atos ilegais responder pessoal e solidariamente perante terceiros quanto aos danos por estes incorridos

⁴⁴ Cf. as várias alíneas do artigo 33.º da LAL.

⁴⁵ Cf. as várias alíneas do artigo 25.º da LAL

⁴⁶ Cf. artigo 22.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais. Sobre a noção de “empresa local”, v. artigo 2.º, alínea e), da LFL.

⁴⁷ V. artigos 3.º, alínea b), e 6.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA).

⁴⁸ Cf. artigo 59.º, n.º 2, alínea c), da LAL.

(por exemplo, quando se assume perante empresas compromissos que não poderiam ser efetivados), além de se sujeitarem eventualmente a responsabilidade disciplinar e financeira⁴⁹.

7. Conclusões

Ora, após esta breve digressão por alguns dos mais importantes e relevantes poderes das AM em matéria de utilização de dinheiros públicos, o que se pode afirmar em modo de balanço crítico, positivo ou negativo?

Duas ideias, na nossa ótica, assumem-se como evidentes: primeiro, a de que a AM deve constituir indubitavelmente um estatuto de ator central no desempenho das funções autárquicas e, segundo, a de que muitas vezes esse estatuto não é reconhecido.

Tal não reconhecimento radica numa tendência que cremos nefasta para a “camaralização” ou, pior, para a *presidencialização* da atividade autárquica, concentrando toda a relevância da atuação pública local na figura do executivo e do seu presidente, relegando o órgão deliberativo e de controlo para um estatuto secundário e, frequentemente, ignorado. Seria o mesmo se, ao nível nacional, o Parlamento se visse relegado para um escalão inferior, em detrimento do Governo ou do Primeiro-Ministro, o que, sem prejuízo de algumas tendências para a governamentalização da atividade política, não se pode dizer com seriedade que verdadeiramente aconteça, principalmente nos tempos mais recentes, atentos os frequentes acordos parlamentares que têm sustentado a atuação governativa.

Não acontece ao nível estadual, mas acontece, sim, ao nível local, impondo-se a inversão desse estado de coisas.

O caminho passará, cremos, por um paciente e continuado trabalho de sensibilização, no sentido de resgatar as bases democráticas do exercício do poder, considerando que quem tem substrato democrático direto não pode jamais ser visto de modo subalterno ou desrespeitoso. Claro que os próprios membros da AM devem pugnar pela elevação do seu estatuto, trabalhando continuamente e não se mostrando ausentes, passivos, absortos ou servis. Deve lembrar-se que sobre os mesmos recaem importantíssimos assuntos, como a votação do QPPO e do(s) orçamento(s), a aprovação dos regulamentos de taxas ou as autorizações para a contração de empréstimos ou para a assunção de compromissos plurianuais.

⁴⁹ Assim, artigos 5.º, n.º 1, 9.º, n.º 3, e 11.º da LCPA.

Além de tudo isto, incumbe-lhe ainda o acompanhamento e a fiscalização permanente da atividade da CM e dos seus serviços – solicitando informação sobre assuntos de interesse local e sobre a execução de deliberações anteriores –, além do conhecimento e tomada de posição acerca dos eventuais relatórios das auditorias do TdC.

No limite, a AM pode mesmo paralisar ou bloquear toda a atuação do executivo em caso de rejeição de certas propostas.

Enfim, e em resumo, a AM não é um ator meramente passivo ou ornamental, nem desse modo pode ser encarado, mas antes *um igual* que exerce uma sindicância *continuada*. Se esse estatuto de igualdade não lhe é reconhecido, deve ser a própria a fazer tudo, dentro dos quadros legais e sem se transformar numa injustificada força de bloqueio, para que tal aconteça.

A democracia (local) sairá beneficiada.

JOAQUIM FREITAS DA ROCHA

(Professor da Escola de Direito da Universidade do Minho)