

A resposta à pandemia da Covid-19 no âmbito financeiro local

I. Aproximação ao tema ⁽¹⁾

A deflagração da infeção epidemiológica provocada pelo SARS-CoV-2 (“doença Covid-19”) foi responsável por uma crise de saúde pública que atingiu, de modo súbito e imprevisível, a generalidade dos países, exigindo a célere adoção de remédios adequados a assegurar uma resposta eficaz a tal situação e às consequências que dela decorrem. Ao nível nacional, determinou o decretamento do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública extensível a todo o território nacional ⁽²⁾.

Neste contexto, os poderes públicos foram (e são) colocados perante a necessidade de adotar um conjunto de medidas que não se circunscrevem à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção, mas se espriam também pelos domínios social e económico, como será, nomeadamente, o caso da proteção do emprego, da preservação do tecido empresarial, da proteção social e da adaptação dos sistemas de educação e ensino. Tudo isto, num contexto de elevada incerteza quanto à adequação das ações públicas desenvolvidas e a desenvolver, aos seus efeitos e ao período pelo qual deverão ser mantidas, porquanto se trata de uma crise com características que não encontram precedente, marcada pela novidade dos problemas levantados e pela imprevisibilidade quanto à respetiva evolução, tanto em termos sanitários, como sociais e económicos, reclamando, transversalmente, dos poderes públicos um especial cuidado e ponderação na definição das atuações a desenvolver, ao mesmo tempo que lhes exige uma intervenção célere e eficaz.

⁽¹⁾ O presente escrito corresponde, com adaptações e atualizações, ao artigo “Organização administrativa autárquica: a resposta à pandemia da COVID-19 no âmbito financeiro local”, coord. por Carla Amado Gomes e Ricardo Pedro, publicado na obra *Direito administrativo de necessidade e de exceção*, AAFDL Editora, 2020.

⁽²⁾ Cfr. Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março.

As autarquias locais, configurando pessoas coletivas de Direito público que têm por finalidade essencial a prossecução de interesses específicos das populações que integram a respetiva circunscrição territorial ⁽³⁾, encontram-se revestidas de um conjunto de atribuições e competências que fazem delas uma importante estrutura de resposta à pandemia da Covid-19 ⁽⁴⁾. Numa asseveração de natureza empírica, não se apresenta desrazoável admitir que o papel desempenhado pelos entes locais se revelou fundamental na contenção inicial dos efeitos e adversidades associados à pandemia da Covid-19. Sem a sua pronta atuação, frequentemente (até) em antecipação à própria intervenção dos poderes públicos centrais e, por vezes, sem um quadro normativo claro de suporte, o combate (global) à propagação do vírus e dos seus efeitos ter-se-ia revelado, certamente, menos célere e eficaz.

Como forma de conferir aos entes locais a necessária capacidade para atuarem de modo pronto e operativo no contexto da resposta à pandemia, o legislador produziu um quadro normativo próprio especialmente direcionado para o domínio financeiro local, o qual, em certa medida, constituirá uma mensagem subliminar no sentido de afirmação da preponderância da dimensão de gestão dos recursos públicos locais no contexto do combate à pandemia da Covid-19. Através deste quadro normativo, o legislador procurou essencialmente: libertar os entes locais de determinados constrangimentos jurídico-financeiros que incidem sobre eles em condições de “normalidade” e cuja manutenção dificultaria sobremaneira a capacidade de se moverem de modo eficaz num contexto de resposta aos efeitos da pandemia; e reforçar extraordinariamente a sua capacidade para a realização de despesa relacionada com o combate aos efeitos associados à Covid-19. No presente artigo, tomando por referência o pacote de “Legislação Covid” ⁽⁵⁾,

⁽³⁾ Cfr. n.º 2 do art. 235.º da Constituição.

⁽⁴⁾ Atente-se, por exemplo, naquelas que resultam previstas no Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (nomeadamente, nos arts. 7.º, 9.º, 16.º, 18.º, 23.º, 33.º e 35.º), no n.º 2 do art. 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), mas também em diversos diplomas avulsos, como, por exemplo, a Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, a Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, no âmbito da proteção civil, ou a Lei-Quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto) e respetivos diplomas sectoriais.

⁽⁵⁾ Disponibilizada de modo organizado e atualizado em <https://dre.pt/legislacao-covid-19>.

promovemos a recolha e tratamento (tendencialmente) sistematizado de um conjunto de soluções normativas com pertinência no contexto financeiro local, que têm por objetivo (geral) o reforço da capacidade de resposta dos entes locais aos desafios colocados pela pandemia e seus efeitos.

1. Enquadramento geral da “Legislação Covid” aprovada no contexto financeiro local

Uma vez que a prossecução dos específicos interesses públicos locais não se faz sem a realização de despesa, a convocação dos entes locais para o combate aos efeitos (diretos e indiretos) da pandemia pressupõe que os mesmos resultem revestidos de recursos financeiros adequados ⁽⁶⁾. A resposta à pandemia pelos entes locais tem, por isso, associados inevitáveis efeitos ao nível das suas finanças e da respetiva sustentabilidade, considerando que o aumento do despesismo público (local) gerado com a adoção de medidas de resposta aos efeitos da crise pandémica acaba por ser acompanhado por uma redução das receitas, por força da retração da atividade económica. Por um lado, a atual situação de pandemia trouxe consigo um conjunto de novas e extraordinárias necessidades a que cumpre dar resposta ao nível local ⁽⁷⁾; por

⁽⁶⁾ O conceito de “despesa pública” será aqui compreendido como “o ato jurídico-público de afetação de recursos financeiros à prossecução do Interesse público” (a propósito do conceito e seu desenvolvimento, cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, 2019, pp. 131-141), tanto podendo traduzir um gasto efetivo, como uma situação em que os entes locais abdicam de uma receita (como será o caso da concessão de benefícios fiscais). Sobre o tema, com interesse, ver também MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Despesa Pública Justa. Uma análise jurídico-constitucional do tema da justiça na despesa pública*, Almedina, 2016.

⁽⁷⁾ A título meramente enunciativo, poderá pensar-se: na adaptação de infraestruturas, equipamentos e espaços públicos em geral (tais como escolas, bibliotecas, praças, praias, parques, recintos desportivos, etc.), como forma de assegurar um maior distanciamento entre os seus utilizadores; na instalação nos mesmos de aparelhos e materiais de limpeza e desinfeção; na limpeza e desinfeção periódica dos espaços públicos; na aquisição de material de proteção para os funcionários dos entes locais (por exemplo, os que desenvolvem as respetivas funções ao nível da higienização, educação, policiamento, etc.); na aquisição e reforço de equipamentos informáticos e de comunicação à distância, como forma de assegurar a continuidade da prestação de certos serviços públicos locais em regime de teletrabalho; na prestação de apoios sociais à população, como forma de garantir o acesso generalizado a bens de primeira necessidade; ou no apoio ao reinício ou manutenção da atividade do comércio, serviços, pequenas e médias empresas.

outro lado, tende a comportar uma redução das receitas arrecadadas pelos entes locais, como a respeito da participação dos municípios nos impostos estaduais (IRS e IVA) ou da arrecadação de receita tributária (IMI, IMT e taxas).

Este contexto de excecionalidade evidenciou a necessidade de equacionar até que ponto deveria, pelo menos neste período, ser mantida a “entronização” de que tem beneficiado o valor jurídico da “sustentabilidade das finanças públicas locais”, a qual – sobretudo desde a crise de 2008 e da consequente ajuda externa a Portugal ⁽⁸⁾ – tem permitido secundarizar os demais interesses públicos locais e assim legitimar a adoção de soluções jurídicas de caráter marcadamente restritivo, que limitam fortemente a autonomia financeira (em certos casos, porventura, de modo constitucionalmente desconforme) dos entes locais ⁽⁹⁾. Com efeito, estes encontram-se hoje sujeitos a fortes constrangimentos de ordem financeira, tanto ao nível da previsão e realização de despesa ⁽¹⁰⁾, como do acesso a certos tipos de receitas, sendo disso exemplo as que se revestem de natureza creditícia ⁽¹¹⁾ e as que correspondem a trans-

⁽⁸⁾ Com pertinência sobre o modo como a crise de 2008 afetou os entes locais e a prossecução das suas atribuições, cfr. KENNETH DAVEY (ed.), *Local Government in Critical Times: policies for crisis, recovery and a sustainable future*, Council of Europe texts, 2011, pp. 41 e segs., disponível em <https://rm.coe.int/16807472af>.

⁽⁹⁾ Através da sucessiva aprovação de constrangimentos jurídico-financeiros de diversa ordem que se vão acumulando, os entes locais têm visto ser reduzidos a sua capacidade de gerar despesa, mas também o acesso a certo tipo de receitas. Temos aqui em vista, por exemplo, a definição de regimes que impõem a redução da despesa com pessoal, a limitação do preço base definido no âmbito dos contratos públicos em função do preço contratual fixado em contratos anteriores, a sujeição ao regime da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), a definição de um apertado regime de acesso a receitas creditícias, a progressiva redução do montante de receitas de caráter certo, decorrentes de transferências do Orçamento do Estado, por receita de caráter eventual, etc. A ideia de “contas certas” tem prevalecido de modo especialmente intenso no âmbito local.

⁽¹⁰⁾ Pense-se, por exemplo, na sua sujeição ao regime da LCPA e respetiva “regulamentação” pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (em geral sobre os diplomas, cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, NOEL GOMES, HUGO FLORES DA SILVA, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra Editora, 2012); ou nas diferentes condicionantes que resultam pulverizadas ao longo do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁽¹¹⁾ Atente-se nos arts. 48.º e segs. do RFALEI e no Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM), aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 agosto. Assinalando o caráter limitador da capacidade de ação dos municípios resultante dos instrumentos normativos aprovados com o propósito de modelar o endividamento público local, cfr. SUZANA TAVARES DA SILVA, “Instrumentos financeiros municipais em tempos de crise: vantagens e desvantagens da proliferação dos fundos extraorçamentais”, in *Estudos em*

ferências a partir do Orçamento do Estado, através de instrumentos de perequação financeira ⁽¹²⁾. Num contexto de resposta à pandemia da Covid-19, a preponderância das “contas certas” parece recuar – ainda que, porventura, a título excecional e transitório – em benefício do reforço da capacidade de resposta dos entes locais, dos quais se exige uma atuação em múltiplas frentes e que ficará (ficaria) inviabilizada se estes não dispuserem (dispusessem) de recursos financeiros em montante adequado para fazer face ao especial incremento de necessidades coletivas de base local cuja satisfação deles é reclamada ⁽¹³⁾.

O complexo normativo sob análise procura, precisamente, libertar ou aligeirar determinadas vinculações jurídicas, como forma de reforçar a capacidade de atuação das autarquias locais no contexto do combate à pandemia, proporcionando-lhes condições especiais para o cumprimento de certas obrigações que sobre si impendem, condições orgânicas e procedimentais mais flexíveis e céleres para a prática de determinados atos e um incremento dos recursos financeiros colocados à sua disposição neste contexto de pandemia – através de medidas como a antecipação de receitas futuras, a libertação de constrangimentos jurídico-financeiros ao nível do procedimento de realização de despesa e do acesso a certos tipos de receita. Trata-se, no essencial, de um conjunto de medidas que se caracterizam pelas seguintes ideias: (i)

Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira, Almedina, 2017, p. 1033.

⁽¹²⁾ Veja-se que, à medida que se foram sucedendo os diferentes diplomas disciplinadores das finanças locais, as percentagens de participação dos municípios nas receitas do Estado foram progressivamente reduzidas: 33 %, de acordo com o n.º 1 do art. 5.º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto; 25,3 %, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do art. 19.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro; e (atualmente) 19,5 %, de acordo com a atual alínea *a*) do n.º 1 do art. 25.º do RFALEI. Ainda que esta redução tenda a assentar numa narrativa segundo a qual a mesma resulta compensada com o incremento de receitas próprias (tais como o IMI e o IMT), a realidade tende a demonstrar algo bem diverso, com a autonomia financeira local a ser constantemente esvaziada e diminuída, verificando-se que as eventuais compensações tendem a representar meras atenuantes da perda de receita.

⁽¹³⁾ A excecionalidade do contexto acaba por determinar uma especial compreensão dos limites impostos pelo princípio da proibição do excesso à atuação pública, assente numa especial preponderância das finalidades que a enformam, que acaba por legitimar atuações que, noutro contexto, não seriam – em princípio – toleradas. Sobre a problemática, falando de uma “tirania dos fins” que faz com que o princípio da proibição do excesso assente (porventura excessivamente) na dimensão da necessidade, em detrimento das demais, cfr. ALEXANDER SOMEK, “Necessity; Or: The Tyranny of Goals”, in *Coronajournal, Online Journal Chronicling Life with the Corona Pandemic*, Tuesday, April, 14, 2020, disponível em <https://crisis-diary.net/2020/04/14/necessity-or-the-tyranny-of-goals/>.

especialidade/excepcionalidade – são soluções normativas através das quais são operados desvios aos regimes (gerais) vigentes num contexto de “normalidade”, introduzindo disciplinas jurídicas diferentes ou contrárias às definidas por estes ⁽¹⁴⁾; (ii) instrumentalidade – são mecanismos jurídicos cuja aprovação resulta funcionalizada ao propósito de assegurar uma adequada capacidade de resposta das autarquias locais às dificuldades e aos problemas colocados no excecional contexto pandémico que vivemos ⁽¹⁵⁾; e (iii) transitoriedade – são soluções ou remédios de carácter provisório ou temporário, ficando a sua vigência limitada no tempo ⁽¹⁶⁾.

A sequência expositiva adotada no presente artigo passará pela segregação das diferentes soluções e regimes normativos aprovados pelo “legislador Covid” com pertinência no contexto das finanças locais, em duas categorias essenciais: normação que se move no contexto da flexibilização da prática de atos e de regimes de controlo no âmbito financeiro local; e normação que contende com o objetivo de reforçar a capacidade financeira dos entes locais. Em cada uma das enunciadas categorias será promovido um desdobramento em diferentes subcategorias.

Não se deixará de reconhecer que a aprovação do quadro normativo que se passará a descrever não se terá pautado por significativas preocupações de ordem sistemática, tendo o legislador orientado a sua atuação fundamentalmente por preocupações de ordem material. Embora, no essencial, se trate de um conjunto de medidas avulsas, pensadas para acudir a problemas pontuais e específicos, segundo uma lógica reativa e, por vezes, sem a necessária ponderação, num ensaio de sistematização, propõe-se a sua integração num esquema organiza-

⁽¹⁴⁾ Isto mesmo é reconhecido de modo expreso no art. 1.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, e no art. 1.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, quando nos mesmos se assume tratar-se da aprovação de regimes especiais.

⁽¹⁵⁾ Trata-se, no essencial, de medidas que veem o seu âmbito aplicativo expressamente limitado ao contexto temporal do combate à pandemia e aos seus efeitos, atuando sobre certos atos, procedimentos ou vinculações jurídicas temporalmente delimitadas.

⁽¹⁶⁾ Pretende-se que as medidas a adotar constituam remédios ou (pelo menos) atenuantes dos efeitos associados à pandemia e que a sua vigência (ou eventual repetição) possa ser dispensada num espaço de tempo desejavelmente tão curto quanto possível, para que se possa regressar a um estado de “normalidade” sanitária, económica, social, mas também normativa, mediante a recuperação dos regimes fiscais gerais, cuja aplicação haja sido suspensa ou afastada neste contexto de excecionalidade.

tivo-expositivo por categorias, que se considera adequado à apreensão numa perspetiva integrada da “filosofia” e dos traços essenciais que marcam a intervenção normativa de resposta à crise pandémica no contexto (financeiro) local.

2. Soluções ao nível da flexibilização da prática de atos e de regimes de controlo no âmbito financeiro local

Um primeiro conjunto de soluções ou remédios jurídicos aprovados pelo “legislador Covid” com pertinência no âmbito financeiro local será constituído por normas que comungam numa lógica de flexibilização da prática de atos ou de regimes de controlo no âmbito financeiro local. Não se trata aqui de medidas dirigidas ao reforço da capacidade financeira dos entes locais, mas da capacidade de atuação destes num contexto financeiro, aligeirando ou dispensando certos constrangimentos e vinculações jurídicas que, em condições de “normalidade”, impendem sobre eles.

2.1. Flexibilização ao nível do regime de prestação de contas

A identificação do distanciamento social e do confinamento da população como medidas de combate, numa perspetiva sanitária, à pandemia da Covid-19 teve por consequência a necessidade de adaptar o modo e os momentos de funcionamento dos órgãos dos entes locais. Com o propósito de assegurar o necessário distanciamento entre as pessoas e, desse modo, evitar (ou, pelo menos, desacelerar) a propagação do vírus, o legislador admitiu que as reuniões ordinárias dos órgãos deliberativos e executivos dos entes locais previstas para os meses de abril e maio fossem diferidas até 30 de junho⁽¹⁷⁾. Isto, sem prejuízo da possibilidade de realização das mesmas através de meios eletrónicos⁽¹⁸⁾. Esta decisão repercutiu-se ao nível de certos atos de natureza financeira que, por determinação legal, deveriam decorrer naquelas reuniões.

⁽¹⁷⁾ De acordo com o art. 3.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na sua redação original.

⁽¹⁸⁾ Na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 28/2020, de 28 de julho, o art. 3.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, passou a estender tal possibilidade até 31 de dezembro de 2020.

Uma vez prorrogados os prazos para a realização das referidas reuniões, tornou-se necessário adaptar também os prazos definidos para a prestação de contas e respetivo envio aos órgãos de controlo, o que veio a suceder nos seguintes termos: (i) admitiu-se o envio das contas aprovadas ao Tribunal de Contas (TdC) até 30 de junho de 2020 ⁽¹⁹⁾; (ii) permitiu-se a elaboração e aprovação das contas consolidadas pelo órgão executivo, de modo a serem submetidas à apreciação do órgão deliberativo até ao mês de julho de 2020 ⁽²⁰⁾; (iii) prorrogou-se os prazos para o envio de informação e documentos de caráter financeiro à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) com termo fixado durante o período do estado de emergência, pelo período de 60 dias úteis após a sua cessação, com o limite de 30 de julho ⁽²¹⁾.

2.2. Flexibilização de vinculações jurídicas na formação de decisões com impacto financeiro

A necessidade de assegurar uma maior agilidade dos entes locais ao nível da sua intervenção no apoio social e económico às famílias e empresas determinou um certo aligeiramento de exigências ou vinculações jurídicas que, em condições de “normalidade”, tendem a associar-se à tomada de determinadas decisões e à prática de certos atos.

⁽¹⁹⁾ Cfr. n.º 1 do art. 4.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março. A propósito da prestação de contas, cfr. n.ºs 1 e 2 do art. 76.º do RFALEI, n.º 2 do art. 11.º e n.º 2 do art. 27.º do RJAL. Na doutrina, cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA e HUGO FLORES DA SILVA, “Os deveres de prestação de contas por parte dos entes locais no ordenamento português”, in *VI Revista Jurídica*, Confederação Nacional de Municípios, Brasília, 2019, pp. 123 e segs.

⁽²⁰⁾ Cfr. art. 7.º-C da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril. A propósito de tal obrigação, cfr. art. 52.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) – Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. A inobservância destas regras de reporte informativo acarreta consequências jurídicas desfavoráveis, tais como a aplicação de multas e a sujeição a auditorias (cfr. alíneas *a*) e *f*) do n.º 1 do art. 66.º, n.º 7 do art. 52.º e art. 80.º da LOPTC). A propósito do modo de prestação da comunicação, cfr. Resolução n.º 3/2019, 2.ª Secção, de 19 de dezembro; e Instruções n.º 1/2019, do Plenário Geral, de 13 de fevereiro.

⁽²¹⁾ Art. 7.º-D da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril. Quanto a tal obrigação de comunicação, cfr. art. 78.º do RFALEI. Também aqui se encontram prescritas sanções para o eventual incumprimento, tais como retenções sobre as transferências correntes, a dissolução dos órgãos autárquicos ou a perda de mandato dos representantes eleitos pela falta de aprovação dos atos de prestação de contas (cfr. n.ºs 10 e 11 do art. 78.º do RFALEI; alínea *d*) do n.º 1 do art. 8.º e alínea *f*) do art. 9.º do Regime Jurídico da Tutela Administrativa). De igual modo, foram prorrogados os prazos de reporte de informações à Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos; cfr. art. 7.º-E da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril.

Uma primeira medida que merece este enquadramento corresponde à aprovação de um regime especial e transitório de dispensa de visto prévio do TdC ⁽²²⁾, no âmbito da celebração de contratos celebrados no contexto da prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por Covid-19, bem como à reposição da normalidade em sequência da mesma, sem prejuízo de se exigir a remessa dos mesmos ao Tribunal para conhecimento, no prazo de 30 dias após a sua celebração ⁽²³⁾.

Ainda no contexto das medidas adotadas no sentido da flexibilização da formação de decisões com impacto financeiro, será possível identificar a aprovação de regimes “simplificados” através dos quais são aligeiradas as exigências orgânicas e formais associadas à prática de determinados atos, destacando-se as seguintes:

a) Simplificação do procedimento de alteração orçamental, o qual (exceionalmente) se bastará com a intervenção do presidente do órgão executivo. Admite-se que a inscrição de novas despesas com equipamentos, bens e serviços associados à doença Covid-19, incorridas pelos entes locais, possa ocorrer mediante alteração orçamental aprovada pelo presidente do órgão executivo, sem prejuízo da sua ratificação póstuma pelo órgão deliberativo ⁽²⁴⁾.

b) Desvio ao regime previsto para a atribuição de isenções e benefícios no âmbito dos tributos locais ⁽²⁵⁾, habilitando-se a câmara municipal (CM) a reconhecer isenções “fora do catálogo” – isto é, que não estejam previstas em regulamento aprovado pela assembleia municipal (AM) –, desde que: (i) se trate de “situações excecionais devidamente fundamentadas e diretamente relacionadas com as medidas de combate à pandemia da doença Covid-19”; (ii) não respeitem a matéria de impostos; e (iii) os seus efeitos sejam limitados ao ano de 2020 ⁽²⁶⁾.

⁽²²⁾ O regime da fiscalização prévia do TdC encontra-se disciplinado na alínea c) do n.º 1 do art. 5.º e nos arts. 44.º a 48.º da LOPTC.

⁽²³⁾ Cfr. art. 6.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março. O regime de dispensa da fiscalização prévia tem o seu âmbito de aplicação recortado pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, aplicando-se aos contratos nele previstos e às entidades previstas no seu art. 7.º.

⁽²⁴⁾ Cfr. art. 7.º-A da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril.

⁽²⁵⁾ Cfr. n.ºs 2 e segs. do art. 16.º do RFALEI.

⁽²⁶⁾ Cfr. art. 2.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril. Uma vez concedidas, devem as isenções ser comunicadas ao órgão deliberativo por meio eletrónico, num prazo de 48h sobre a sua concessão. A propósito do registo financeiro dos benefícios concedidos, cfr. Circular

c) Delegação legal da competência da CM ⁽²⁷⁾ para a prestação de apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade no seu presidente, quando estejam em causa apoios no contexto do “combate à pandemia da doença Covid-19”, mais determinando que tais prestações independentem de previsão em regulamento municipal ou da existência de parcerias com entidades da Administração central e instituições particulares de solidariedade social; admitindo-se, ainda, a prestação deste tipo de apoio – nas mesmas condições – pelas juntas de freguesia, sem possibilidade de delegação no respetivo presidente ⁽²⁸⁾.

d) Flexibilização das exigências orgânicas impostas à aceitação de doações pelas freguesias quando se trate de bens destinados “à execução de medidas excepcionais e temporárias de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica relacionadas com a Covid-19, bem como à resposta às respetivas consequências sociais”, fixando-se a competência das juntas de freguesia para a sua aceitação ⁽²⁹⁾, dispensando assim a intervenção da assembleia de freguesia ⁽³⁰⁾.

2.3. Afastamento do regime de dissolução das empresas

As empresas locais encontram-se sujeitas a um regime de dissolução obrigatória quando registem um desempenho financeiro deficitário durante três exercícios consecutivos, revelado através de um conjunto de índices constantes do n.º 1 do art. 62.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAL) ⁽³¹⁾. Tendo em vista os potenciais efeitos decorrentes da pandemia da Covid-19 sobre o desempenho financeiro de tais entidades, o legislador determinou que os resultados do exercício de 2020 serão desconsiderados para

Informativa da DGAL, de maio de 2020, sobre a Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, disponível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>.

⁽²⁷⁾ Prevista na alínea v) do n.º 1 do art. 33.º do RJAL.

⁽²⁸⁾ Cfr. art. 4.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril. Uma vez concedidos, devem os apoios ser comunicados por via eletrónica num prazo de 48h à CM e ao presidente da AM ou à assembleia de freguesia, conforme os casos.

⁽²⁹⁾ Cfr. art. 8.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril. Quando tal suceda, deverá a concessão do apoio ser comunicada por meios eletrónicos e no prazo de 48h ao presidente da assembleia de freguesia.

⁽³⁰⁾ Cfr. alínea a) do n.º 2 do art. 9.º do RJAL.

⁽³¹⁾ Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

a aplicação dos referidos índices, conquanto as empresas tenham sido comprovadamente afetadas por aquela ⁽³²⁾.

3. Soluções ao nível do reforço da capacidade financeira dos entes locais

Um segundo conjunto de medidas contende com o objetivo de revestir os entes locais de condições financeiras que lhes permitam atuar com eficácia no contexto da atenuação e eliminação dos efeitos (diretos ou indiretos) da pandemia. Aqui, no essencial, será possível distinguir duas abordagens complementares: por um lado, uma intervenção ao nível do incremento das receitas colocadas na disponibilidade dos entes locais, através de medidas que visam remover certos constrangimentos jurídicos ou atenuar as exigências ou procedimentos impostos para o acesso a certas receitas; por outro lado, uma intervenção ao nível da libertação dos entes locais perante certos compromissos de ordem financeira que sobre si impendem, como forma de canalização dos recursos para o combate à pandemia.

Trata-se, enfim, de uma tentativa de aumentar a capacidade de produção de despesa por parte das entidades do sector local, com vista a garantir-lhes uma adequada resposta aos desafios que lhes são colocados pela pandemia.

3.1. Intervenção ao nível do incremento dos recursos financeiros colocados à disposição dos entes locais

São diversas as soluções encontradas pelo “legislador Covid” no sentido de aumentar a quantidade de recursos financeiros colocados à disposição dos entes locais neste período de crise pandémica, como forma de financiar a satisfação das específicas necessidades coletivas de âmbito local que a mesma coloca a descoberto. A antecipação de certas receitas, o alargamento das despesas elegíveis no contexto de certos instrumentos de perequação financeira, a suspensão de constrangimentos à realização de despesa ou o acesso extraordinário a receitas de natureza creditícia são medidas que, num cenário de excecionalidade e

⁽³²⁾ Cfr. art. 7.º-F da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril.

transitoriedade, são normativamente recortadas pelo legislador, com vista a proporcionar aos entes locais uma capacidade financeira adequada a dar resposta aos desafios que enfrentam.

a) Antecipação de um duodécimo da participação nos impostos do Estado

O princípio da boa gestão, pelo qual se deverá orientar a atividade financeira local, introduz uma ideia de prudência nos gastos e faz apelo a uma utilização racional das dotações orçamentais. Neste contexto, a designada “regra dos duodécimos” representa um papel preponderante, apontando para uma repartição equilibrada da utilização da receita e da realização da despesa pública, favorecendo-se uma repartição faseada das mesmas e evitando-se que as mesmas resultem excessivamente concentradas num dado momento do período financeiro⁽³³⁾. A título excecional, permite-se antecipar a transferência de um duodécimo relativo à participação das autarquias locais nos impostos do Estado, procurando, deste modo, assegurar um reforço extraordinário da liquidez dos entes locais num específico momento do período financeiro, de modo a compensar o especial aumento da despesa e de redução de certos tipos de receita enfrentados pelos entes locais, em virtude da crise pandémica vivida⁽³⁴⁾. Para beneficiarem do regime descrito, devem aqueles solicitar à DGAL tal antecipação, até ao final do mês anterior àquele em que se pretende a transferência.

b) Elegibilidade de receitas para financiamento através do Fundo Social Municipal (FSM)

O FSM corresponde a um instrumento de perequação financeira que se caracteriza por uma vinculação em relação aos respetivos fins, porquanto se encontra idealizado e juridicamente concretizado para acudir à cobertura de despesas relativas a atribuições e competências dos municípios no âmbito de funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social⁽³⁵⁾. Promove-se, a título excecional

⁽³³⁾ A propósito do tema, cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, Almedina, 2020, p. 124.

⁽³⁴⁾ Cfr. art. 3.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

⁽³⁵⁾ Trata-se de “um instrumento indispensável para a prossecução das funções que se devem considerar legalmente assacadas aos entes locais, cumprindo a um nível infraestadual os intentos de socialidade constitucionalmente prescritos e dando corpo

e transitório, um alargamento da tipologia de despesas que podem ser inscritas para financiamento através do FSM ⁽³⁶⁾. Trata-se, em todo o caso, de uma hipótese que se encontra estritamente funcionalizada ao propósito de assegurar uma adequada resposta à situação pandémica, uma vez que a elegibilidade de tais receitas estará duplamente condicionada: em termos objetivos, porque respeita exclusivamente a despesas com equipamentos, bens e serviços de combate aos efeitos da pandemia da doença Covid-19; em termos temporais, uma vez que se reporta apenas a despesas realizadas entre 12 de março e 31 de dezembro de 2020 ⁽³⁷⁾.

c) Flexibilização na utilização dos saldos de gerência

O art. 129.º da Lei do Orçamento do Estado para 2020 (LOE20) ⁽³⁸⁾ determina que, após aprovação do mapa “fluxos de caixa”, será possível a incorporação do saldo de gerência da execução orçamental, mediante uma revisão orçamental, antes da aprovação dos documentos de prestação de contas. Por sua vez, o art. 3.º-A da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, veio permitir a introdução do saldo de gerência dos órgãos das autarquias locais com a aprovação da conta de gerência pelo órgão executivo ou com a aprovação do mapa de fluxos de caixa, sem prejuízo da posterior ratificação da revisão pelo órgão deliberativo. Por esta via, procura-se reforçar a tesouraria dos entes locais mediante a utilização dos saldos acumulados de exercícios anteriores, evitando (ou, pelo menos, atenuando) a necessidade de recurso a receitas creditícias com o mesmo propósito ⁽³⁹⁾.

à ideia de que o Estado social não se reduz à atuação do Estado central”. Cfr. JOAQUIM FREITAS DA SILVA, NOEL GOMES, HUGO FLORES DA SILVA, RUI MESQUITA GUIMARÃES, PEDRO MATIAS PEREIRA, “40 anos de finanças locais democráticas: o balanço possível”, in *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, AEDRL, 2017, p. 140.

⁽³⁶⁾ Cfr. art. 3.º-A da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril. A propósito das despesas elegíveis para financiamento através do FSM, cfr. art. 30.º do RFALEI. São despesas elegíveis no âmbito do referido Fundo: as remunerações do pessoal (professores, monitores e outros técnicos) de creches, jardins-de-infância, escolas, centros de saúde ou centros de dia para idosos, ou as despesas com funções educativas de enriquecimento curricular; encargos com programas municipais de cuidados de saúde continuados e apoio ao domicílio e com programas no domínio do combate à toxic dependência e da inclusão social.

⁽³⁷⁾ O prazo inicialmente previsto seria compreendido entre 12 de março e 30 de junho, vindo posteriormente a ser alargado até 31 de dezembro por via da redação conferida pelo art. 3.º da Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto.

⁽³⁸⁾ Aprovada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

⁽³⁹⁾ Assinalando a importância da utilização deste tipo de recursos financeiros para fazer frente aos gastos e investimentos associados à reação à pandemia da Covid-19, cfr.

d) Afastamento de consequências jurídicas previstas para os pagamentos em atraso

A LCPA, como forma de combater os “pagamentos em atraso”, prevê que as entidades em relação às quais os mesmos se verificarem ficam limitadas na consideração da previsão da receita efetiva própria a cobrar para o apuramento dos fundos disponíveis⁽⁴⁰⁾. Esta limitação resulta, no entanto, excepcionalmente afastada em relação às entidades do subsector da Administração local, determinando o n.º 1 do art. 5.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, que – durante a sua vigência – aquelas poderão contar com a previsão de receita a cobrar, ainda que em relação a elas se observem pagamentos em atraso. Para além disso, determina o n.º 2 do mesmo artigo que no cálculo dos fundos disponíveis apenas serão considerados os compromissos cuja data de pagamento (expectável ou definida) esteja incluída na janela temporal de cálculo dos mesmos, excluindo, portanto, aqueles cujo pagamento deva ocorrer em momento posterior.

e) Flexibilização dos instrumentos de carácter provisional

Como é consabido, a elaboração do orçamento das entidades do sector local será orientada por um princípio de equilíbrio, assente na exigência de que o valor das receitas seja igual ou superior ao das despesas. Esta exigência de equilíbrio “global” é concretizada através de uma exigência de equilíbrio “corrente”, nos termos da qual se determina que a receita corrente bruta cobrada seja pela menos igual à despesa corrente, acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo⁽⁴¹⁾. O pressuposto do equilíbrio orçamental compreendido do modo enunciado é, todavia, afastado no exercício de 2020, admitindo-se – a título excepcional – que os orçamentos daqueles entes

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, “Pilares Locales para la Reactivación Económica y Social de la Administración Local”, Documento aprobado por la Junta de Gobierno de la FEMP el día 22 de mayo de 2020, p. 7.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. alínea f) do art. 3.º e art. 8.º da LCPA e n.º 2 do art. 107.º da LOE20. Nos termos desta última disposição, no subsector local, a previsão da receita efetiva própria a cobrar nos seis meses seguintes tem como limite superior 85 % da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos, deduzida dos montantes de receita com carácter pontual ou extraordinário.

⁽⁴¹⁾ Cfr. n.ºs 1 e 2 do art. 40.º do RFALEI.

se apresentem (nesta específica perspetiva) “desequilibrados”⁽⁴²⁾. Esta suspensão transitória da regra de equilíbrio orçamental vem permitir que a despesa corrente possa ser financiada através de receita não corrente, nomeadamente o recurso ao endividamento.

f) Flexibilização do acesso a receitas de natureza creditícia

Uma vez que se trata de receitas não efetivas (ingressos presentes que comportam encargos futuros), o legislador foi especialmente cuidadoso no recorte normativo das condições de acesso a receitas creditícias por parte dos entes locais. Concretamente, estabeleceu limitações: (i) qualitativas, uma vez que os empréstimos apenas podem ser contraídos quando visem a finalidades determinadas e tipificadas; (ii) quantitativas, considerando a existência de limites genéricos ao endividamento que reportam aos montantes do recurso ao crédito; (iii) temporais, porquanto se encontra temporalmente balizada a sua utilização; e (iv) orgânico-procedimentais, porque tais receitas se encontram sujeitas a um pressuposto autorizativo da autoria do órgão deliberativo local⁽⁴³⁾. Além disso, resultam previstas consequências jurídicas especialmente fortes para os casos em que estas não sejam observadas⁽⁴⁴⁾, procurando-se que os entes locais privilegiem receitas de carácter efetivo e evitem o excessivo recurso ao endividamento. Todavia, no contexto do combate à pandemia da Covid-19, o legislador procurou aligeirar os constrangimentos vigentes nesse domínio, admitindo o recurso ao crédito pelos entes locais como uma via expedita de reforçar a sua capacidade (financeira) de resposta aos desafios que naquele contexto lhes vão sendo colocados. A propósito deste último ponto, cumpre salientar as seguintes medidas:

⁽⁴²⁾ Cfr. art. 7.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril.

⁽⁴³⁾ Cfr. arts. 49.º e segs. do RFALEI.

⁽⁴⁴⁾ Tais como o acionamento de “alertas” nos casos menos graves; a imposição da adesão a um procedimento de saneamento financeiro; a imposição da adesão ao mecanismo de recuperação financeira; ou mesmo a sujeição a um regime de responsabilidade financeira (cfr. n.º 1 do art. 56.º, n.º 1 do art. 58.º, n.º 1 e alínea *a*) do n.º 2 do art. 61.º, n.º 4 do art. 52.º do RFALEI e alínea *f*) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC).

- Regime excepcional no recurso a empréstimos de curto prazo

No âmbito dos empréstimos de curto prazo, o art. 3.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, vem permitir que os órgãos executivos dos entes locais contraíam empréstimos sem necessidade de autorização por parte dos respetivos órgãos deliberativos ⁽⁴⁵⁾, no pressuposto de que se trate de situações excecionais, devidamente fundamentadas e diretamente relacionadas com despesas inadiáveis, associadas ao combate à pandemia da doença Covid-19. Será assim, sem prejuízo do dever de comunicação da decisão ao órgão deliberativo por meios eletrónicos no prazo de 48h e da posterior ratificação da decisão, quando haja reunião do órgão.

- Regime excepcional no recurso a empréstimos de médio e longo prazo

No contexto dos empréstimos a médio e longo prazo, o art. 6.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, determina a suspensão do limite máximo de dois anos para a utilização do capital de empréstimos a médio e longo prazo. Mais estabelece que a limitação qualitativa na contração de tais empréstimos (os quais, em condições de “normalidade”, se encontram adstritos às finalidades de investimento, substituição de dívida ou recuperação financeira) resulta excecionada, admitindo-se, assim, o financiamento por essa via de despesas destinadas ao combate aos efeitos da pandemia da doença Covid-19. Também aqui a decisão de acesso ao crédito não dependerá de autorização do órgão deliberativo, ainda que resulte sujeita a ratificação por parte dele, assim que possa reunir.

- Regime especial de flexibilização dos limites ao endividamento municipal

Nos termos do n.º 1 do art. 52.º do RFALEI, a dívida total de operações do município não pode ultrapassar, a 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. O incumprimento deste limite, para além de suscetível de ser sancionado a título de responsabilidade financeira ⁽⁴⁶⁾, determina a adstrução da entidade incumpridora a uma obrigação de redução de 10 % do montante em excesso no exercício subsequente, até que o limite seja cumprido.

⁽⁴⁵⁾ Conforme se exige, nos termos do n.º 5 do art. 49.º e n.º 4 do art. 55.º do RFALEI.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. alínea f) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC.

Os entes locais ficam ainda impedidos de aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem (de endividamento) disponível no início de cada exercício. Também o incumprimento destes limites será suscetível de ser sancionado a título de responsabilidade financeira ⁽⁴⁷⁾.

Ainda que de modo impreciso e até redundante, o “legislador Covid” estabeleceu um regime de flexibilização das regras de endividamento municipal, determinando que: nos anos de 2020 e 2021, não será aplicável o supramencionado limite de 20 % da margem de endividamento disponível ⁽⁴⁸⁾; o financiamento de despesas “destinadas à promoção de apoios sociais aos munícipes afetados pelo surto da Covid-19, à aquisição de bens e serviços relativos à proteção da saúde pública, bem como a outras medidas de combate aos efeitos da pandemia da Covid-19” não será considerado para efeitos da aplicação dos limites ao endividamento enunciados, nem será suscetível de fazer incorrer os agentes em responsabilidade financeira ⁽⁴⁹⁾.

3.2. Medidas que determinam uma libertação de constrangimentos financeiros

Uma outra abordagem assumida pelo “legislador Covid” no sentido de incrementar a capacidade financeira dos entes locais no contexto do combate à pandemia passa pela exoneração dos entes locais relativamente a um conjunto de vinculações que incidem sobre eles, com o propósito de libertar receitas que podem, assim, ser canalizadas para o combate à pandemia e aos seus efeitos; ou de os libertar de certos constrangimentos, assegurando-lhes uma maior margem de manobra ou um leque mais amplo de possibilidades de atuação. Neste contexto, podemos destacar as seguintes medidas:

⁽⁴⁷⁾ Cfr. n.º 4 do art. 52.º do RFALEI.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. n.º 1 do art. 2.º da Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. art. 5.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril. Este será um regime que apresenta algumas debilidades ao nível da respetiva configuração. Desde logo, ainda que a teleologia normativa pareça residir numa lógica de flexibilização do limite ao endividamento, a opção do “legislador Covid” não passou pela sua suspensão ou modificação, mas pelo afastamento de consequências jurídicas que se associam ao seu incumprimento. O legislador refere-se à inobservância do n.º 1 do art. 52.º do RFALEI, mas determina o afastamento do n.º 4 do mesmo artigo, o qual, todavia, se refere ao incumprimento dos limites do n.º 3. Em alternativa, deverá a disposição citada ser interpretada corretivamente, para que resulte afastado o regime de responsabilidade financeira previsto na alínea f) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC (e não no n.º 4 do art. 52.º do RFALEI).

a) Flexibilização dos planos de assistência financeira

As situações de desequilíbrio financeiro das contas dos municípios poderão, conforme o nível de gravidade, corresponder a situações de “desequilíbrio financeiro conjuntural” ou de “rutura financeira”, casos em que deverão ser acionados os mecanismos de saneamento financeiro ou de recuperação financeira, respetivamente. Os municípios que se encontrem em situação de rutura financeira são obrigados: a aderir a um procedimento de recuperação financeira municipal ⁽⁵⁰⁾; a recorrer ao denominado “fundo de apoio municipal” (FAM), mediante a celebração de um contrato ⁽⁵¹⁾; (iii) a cumprir um “programa de ajustamento municipal” (PAM), de feição marcadamente limitativa da sua atividade financeira, compreendendo um acompanhamento permanente do seu cumprimento e a imposição de sanções em caso de incumprimento ⁽⁵²⁾.

Como resposta à situação criada pela pandemia, o legislador previu a suspensão de algumas das soluções contratualizadas no contexto dos PAM celebrados ⁽⁵³⁾, concretamente nos seguintes domínios: concessão de benefícios fiscais e isenções de taxas; fixação de tributos e preços locais; processos de cobrança e de aplicação de coimas; e limitação e racionalização da despesa. Deste modo, pretende-se reforçar a capacidade de os municípios sujeitos a PAM atuarem no contexto do combate aos efeitos da pandemia Covid-19, tendo por subjacente um juízo de ponderação no contexto do qual os interesses subjacentes à superação dos efeitos associados à pandemia deverão prevalecer (excecional e transitivamente) sobre os que respeitam à sua sustentabilidade financeira.

O referido regime apenas será aplicado a despesas relativas a apoios sociais aos municípios afetados pelo surto da Covid-19, mediante atribuição de apoios sociais, à aquisição de bens e serviços relativos à proteção da saúde pública, bem como a outras medidas de combate aos efeitos da pandemia da Covid-19, desde que devidamente funda-

⁽⁵⁰⁾ Cfr. n.º 1 do art. 61.º do RFALEI.

⁽⁵¹⁾ Cfr. n.º 3 do art. 61.º do RFALEI.

⁽⁵²⁾ Cfr. arts. 23.º e segs. da Lei n.º 53/2014, de 15 agosto.

⁽⁵³⁾ Cfr. art. 2.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, e alíneas *d)*, *e)*, *f)*, *i)*, *k)* e *l)* do n.º 1 do art. 35.º da Lei n.º 53/2014, de 15 agosto. Os municípios com contratos de saneamento ou reequilíbrio ainda em vigor ou outros mecanismos de apoio financeiro semelhantes beneficiam da aplicação deste regime, com as necessárias adaptações (cfr. art. 4.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril).

mentadas ⁽⁵⁴⁾. Em qualquer caso, a adoção de tais medidas será acompanhada do reporte à direção executiva do FAM de uma estimativa do impacto das medidas ⁽⁵⁵⁾. Com este específico enquadramento, serão afastados os regimes de incumprimento do PAM, significando que, se em consequência da adoção das referidas medidas não forem observados os limites quantitativos nele estabelecidos, ficam afastados os procedimentos ⁽⁵⁶⁾: (i) de revisão do PAM; e (ii) de declaração do incumprimento do PAM, respetivas comunicações, publicitação, dissolução de órgãos e responsabilidade financeira.

b) Concessão de moratórias

Um outro domínio de intervenção do “legislador Covid” respondeu à libertação (temporária) dos entes locais perante algumas obrigações de carácter financeiro que sobre eles impendem, como forma de lhes permitir a canalização dos recursos que de outro modo seriam imediatamente afetos àquelas para o desenvolvimento de atividades dirigidas ao combate aos efeitos da pandemia. Referimo-nos ao regime previsto nos arts. 3.º-B e 3.º-C da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, através dos quais são estabelecidas moratórias no contexto do FAM, concretamente: (i) ao nível das prestações para a realização do capital social do FAM ⁽⁵⁷⁾; (ii) no contexto do reembolso dos empréstimos con-

⁽⁵⁴⁾ Têm aqui enquadramento, designadamente (tipicidade aberta): a criação ou reforço dos fundos sociais de emergência; a isenção de juros de mora nos pagamentos em atraso; a isenção ou aplicação de descontos nas tarifas da água e saneamento; a alteração dos prazos legais ou concessão de isenções temporárias de cobrança de taxas, tarifas e licenças relacionadas com a atividade económica; a redução na tarifa de resíduos aplicada às empresas do concelho, tendo em consideração a diminuição dos rendimentos destas; o apoio ao sector social e solidário e a pessoas em situação de vulnerabilidade; a redefinição de prazos de pagamento das rendas mensais de habitação social; a criação de redes solidárias para apoio à população em situações práticas, como a realização de compras, entrega de refeições, recolha e entrega de medicamentos ou passeio de animais domésticos; o reforço da higienização dos transportes coletivos e garantia de estacionamento gratuito para os seus utilizadores; proporcionar condições para a efetivação do ensino à distância para todos os alunos, sem restrições materiais ou de cobertura de rede; o apoio social aos grupos mais vulneráveis ou que ficaram sem nenhum rendimento; a possibilidade de propor outras medidas pontuais de apoio por parte dos municípios junto do FAM, ficando a direção executiva autorizada a pronunciar-se sobre a sua aplicabilidade. Cfr. n.º 3 do art. 2.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. n.º 1 do art. 3.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. n.º 2 do art. 3.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. n.º 1 do art. 19.º do RJRFM.

cedidos pelo Estado para a satisfação das necessidades de financiamento do FAM⁽⁵⁸⁾; e (iii) no âmbito da amortização dos empréstimos concedidos pelo FAM aos municípios no âmbito da assistência financeira⁽⁵⁹⁾.

II. Algumas notas finais

As soluções e regimes jurídicos que tivemos a oportunidade de enunciar e analisar ao longo do presente texto assumem um carácter marcadamente transitório e temporário, operando como remédios que procuram atenuar os efeitos da pandemia no imediato, muitas vezes através do simples diferimento dos problemas, mediante soluções como o recurso a receitas não efetivas (endividamento), que deverão ser compensadas por receitas efetivas futuras, ou o diferimento de certos compromissos, como forma de permitir redirecionar a receita que lhes seria imediatamente afeta aos propósitos do combate aos efeitos da Covid. A provisoriedade dos assinalados remédios deixa antever a necessidade de substituição dos mesmos por quadros regulatórios e soluções jurídicas dotadas de uma maior perenidade e estabilidade, o que pressuporá repensar o Direito financeiro local com um horizonte temporal mais alargado, de modo a revesti-lo de uma adequada capacidade de resposta aos desafios que se lhe colocarão num contexto “pós-Covid”.

A “reboque” da pandemia e da premência dos interesses subjacentes ao combate à mesma, observa-se uma atenuação (ou, pelo menos, suspensão) de certas adstrições jurídicas que condicionam a atuação dos entes locais do ponto de vista financeiro. Não quer isto dizer que não se deva – mesmo neste período – reconhecer a devida relevância aos imperativos jurídico-financeiros necessários à sustentabilidade das finanças públicas.

De facto, a prioridade que vai sendo reconhecida aos interesses subjacentes à atuação dos poderes públicos no contexto da resposta à situação de emergência causada pela pandemia, e que se revelou capaz de justificar a adoção de um quadro normativo marcado por uma ideia de aumento do despesismo e do relaxamento de vinculações jurídico-

⁽⁵⁸⁾ Cfr. n.º 2 do art. 19.º do RJRFM.

⁽⁵⁹⁾ A propósito da assistência financeira prestada pelo FAM aos municípios, cfr. arts. 43.º e segs. do RJRFM.

-financeiras, não deverá, em todo o caso, compreender uma absoluta preterição das exigências de racionalidade financeira e dos mecanismos dirigidos ao seu controlo ⁽⁶⁰⁾. Aliás, estas serão sentidas de modo especialmente intenso nesta fase. Ao associar-se um aumento da despesa pública (local) a um contexto normativo de agilização de procedimentos e de relaxamento dos mecanismos de controlo e de prestação de contas habitualmente aplicáveis, a atuação pública tenderá a resultar mais exposta ao desperdício, à má gestão, à irregularidade financeira, à fraude e à corrupção ⁽⁶¹⁾.

Ao mesmo tempo que exige uma ação urgente por parte dos poderes públicos (ao que nos interessa, os poderes públicos locais), não poderá resultar negligenciada a racionalidade da despesa pública. A crise da Covid-19 implicará o desafio de equilibrar a necessidade de reagir de forma célere com a devida consideração da prestação de contas, da transparência e da integridade ⁽⁶²⁾, sob pena de a resposta à crise pandémica poder conduzir a uma outra, que faça perigar a sustentabilidade das finanças locais e, desse modo, a própria sustentabilidade do edifício autárquico.

HUGO FLORES DA SILVA

(Assistente Convidado da Escola de Direito da Universidade do Minho)

⁽⁶⁰⁾ Cfr. TRIBUNAL DE CONTAS, “Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)”, junho de 2020, pp. 10 e 23, disponível em www.tcontas.pt.

⁽⁶¹⁾ Com pertinência, cfr. TRIBUNAL DE CONTAS, “Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção sobre «Prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19»”, de 6 de maio de 2020, disponível em www.cpc.tcontas.pt/.

⁽⁶²⁾ Cfr. INTOSAI, “Accountability in a time of crisis”, April 2020, 8, disponível em <https://www.idi.no/>.

