

O Fundo de Apoio Municipal – algumas considerações

I. Contexto da medida

A 5 de Junho de 2014, foi apresentada a Proposta de Lei n.º 232/XII, estabelecendo o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regulamentando o Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Na exposição de motivos, justificou-se a criação deste regime com a necessidade de conceber “não uma solução pontual, mas um mecanismo permanente que procure resolver de forma estrutural e definitiva o problema do desequilíbrio orçamental e financeiro dos municípios”, o que implicaria, na óptica do Governo, “um esforço de todas as partes envolvidas: desde logo e em primeira linha, o próprio município em desequilíbrio e, correspondentemente, os respectivos autarcas e munícipes; depois, os credores desse município em desequilíbrio; e, finalmente, numa lógica de solidariedade e de benefício colectivo, o Estado e todos os municípios portugueses”.

Verdadeiramente, aquela proposta mais não era do que a concretização daquilo que já se encontrava previsto na Lei das Finanças Locais (arts. 62.º a 64.º da Lei n.º 75/2013, de 3 de Setembro).

Cumulativamente, à data da aprovação e entrada em vigor daquele regime jurídico de recuperação financeira municipal, encontrava-se em acção o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), instituído pela Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de Setembro. O PAEL tinha como objecto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), à data de 31 de Março de 2012.

A sucessão das várias medidas e programas adoptados para solucionar as situações de ruptura financeira nas quais alguns municípios se encontravam, e encontram, derivou da percepção de que as situações que estavam na origem das maiores dificuldades financeiras desses

municípios envolviam dívidas a terceiros não satisfeitas nos prazos de pagamento aplicáveis.

Apesar de a dívida global dos municípios ter sido reduzida em 370 milhões de euros, de acordo com os dados do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses relativo ao ano de 2013 ⁽¹⁾, verifica-se que uma parte significativa daqueles se encontra ainda em situação de ruptura financeira, não conseguindo pagar os vencimentos a funcionários; despesas a fornecedores; alimentação e transportes das crianças dos jardins-de-infância e do 1.º ciclo das escolas do ensino básico, bem como outro tipo de despesas com serviços públicos essenciais.

Por esse motivo, e à semelhança de um verdadeiro plano especial de revitalização, a Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, veio prever que, até 30 de Novembro de 2014, os municípios que se encontrem em situação de ruptura financeira, nos termos do n.º 2 do art. 61.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, estando impossibilitados de cumprir pontualmente as suas obrigações, podem solicitar junto da DGAL um apoio financeiro de urgência.

Tal apoio terá como limite, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do art. 55.º da Lei n.º 53/2014, o montante estritamente necessário para fazer face às necessidades financeiras imediatas do município, pelo período máximo de oito meses, visando exclusivamente o pagamento de salários, a ininterruptibilidade dos serviços públicos essenciais e o cumprimento do serviço da dívida.

O acesso ao Fundo de Apoio Municipal é obrigatório para todos os municípios que preencham os pressupostos do n.º 2 do art. 61.º da Lei n.º 73/2013, ou seja, quando a respectiva dívida total ultrapasse 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, sendo opcional para os demais municípios.

Quanto às necessidades financeiras, as mesmas são determinadas pelo montante da despesa que não seja coberto pela receita previsível do município no período relevante (n.º 4 do art. 55.º da Lei n.º 53/2014).

(1) Disponível em <http://pt.calameo.com/read/0003249818830e99d8443> (último acesso em 26.11.2014).

Assim, verificada a situação de ruptura financeira, os municípios devem, no prazo de 90 dias, solicitar o acesso ao FAM (n.º 1 do art. 24.º da Lei n.º 53/2014). Caso não o façam, será o próprio FAM a notificar o município que preencha os requisitos para, no prazo de 60 dias, apresentar uma proposta de Programa de Ajustamento Municipal (PAM), preenchendo para tanto o formulário electrónico próprio (n.º 2 daquele preceito).

Já os municípios cuja dívida total se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, mas ainda não estejam abrangidos pelo mecanismo de recuperação financeira municipal, são notificados pelo FAM para, em 30 dias, informarem se optam pelo saneamento financeiro ou pelo acesso ao FAM, tendo, consoante os casos, 90 dias para comprovar a obtenção de empréstimo destinado ao saneamento ou apresentar o PAM (art. 25.º da Lei n.º 53/2014).

II. Caracterização do Fundo de Apoio Municipal

O FAM é composto, nos termos dos arts. 7.º a 15.º da Lei n.º 53/2014, pela Comissão de Acompanhamento (órgão deliberativo e estratégico de representação dos financiadores, que representa tanto o Estado como os municípios), pela Direcção Executiva (órgão de gestão, representativo do Estado e dos municípios) e pelo Fiscal Único (órgão de fiscalização).

No que se prende com o património deste Fundo, o mesmo é constituído por créditos relativos aos empréstimos concedidos aos municípios no âmbito da medida de assistência financeira; pelas aplicações de recursos e pelas disponibilidades de caixa, estando obrigado ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado (art. 16.º da Lei n.º 53/2014).

As suas receitas provêm das contribuições dos detentores do capital social; dos rendimentos provenientes de aplicações financeiras; dos juros dos empréstimos concedidos aos municípios; do produto dos juros de mora e das coimas aplicadas no âmbito do diploma aprovado; das entregas realizadas pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) correspondentes ao produto da cobrança dos impostos sobre o rendimento incidentes sobre a remuneração das unidades de participação e, ainda, por quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, contrato ou outro título.

Já as suas despesas são as necessárias à prossecução das respectivas competências, nomeadamente os encargos com os empréstimos concedidos pelo Estado, a remuneração devida aos membros da direcção executiva, os honorários pagos pela prestação de serviços do fiscal único e as auditorias externas (art. 22.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 53/2014).

O capital social do FAM é de 650 milhões de euros, realizado em partes iguais pelo Estado e por todos os municípios (art. 17.º da Lei n.º 53/2014), no prazo de sete anos, em duas prestações anuais, nos meses de Junho e Dezembro, com início no ano de 2015 (art. 19.º da Lei n.º 53/2014).

III. Algumas considerações sobre o Programa de Ajustamento Municipal

No âmbito da recuperação financeira dos municípios, através do já mencionado PAM, estão previstas três linhas de: *i*) num primeiro plano, *medidas de reequilíbrio orçamental* (arts. 34.º e 35.º da Lei n.º 53/2014); *ii*) quando as medidas de reequilíbrio sejam insuficientes para atingir os fins visados pelo programa é considerado um *plano de reestruturação financeira* mediante adesão voluntária dos credores e concretizado através de um processo negocial (arts. 36.º a 42.º da Lei n.º 53/2014); e, subsidiariamente, *iii*) quando as duas medidas anteriores também se mostrem insuficientes para a recuperação financeira do município, um *programa de assistência financeira*, através de empréstimo ou de garantias, a realizar pelo FAM (arts. 43.º a 48.º da Lei n.º 53/2014).

Em regra, aquele Programa é celebrado pelo período necessário à redução do endividamento até ao limite de 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, não podendo ser inferior à duração do empréstimo a conceder pelo FAM (n.º 2 do art. 23.º da Lei n.º 53/2014), excepto nas situações em que a direcção executiva autorize uma duração superior do empréstimo do PAM face à do empréstimo a conceder pelo FAM.

De acordo com o disposto nos n.ºs 8 a 10 do art. 23.º da Lei n.º 53/2014, o PAM deve intensificar o ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência, incluir a análise da sustentabilidade a longo prazo da dívida e identificar os riscos orçamentais e, ainda, incluir informação

quantificada sobre créditos exigidos por terceiros não reconhecidos e sobre as acções judiciais em curso para cobrança de dívidas municipais.

Os municípios abrangidos pelo PAM ficam sujeitos às obrigações de reporte e de prestação de informação consagradas no art. 29.º da Lei n.º 53/2014.

A proposta de orçamento dos municípios acedentes a um PAM está sujeita a parecer prévio do FAM, o qual incide sobre a conformidade da proposta com as medidas e obrigações nele previstas, a análise de sustentabilidade de médio e longo prazo e a identificação de riscos orçamentais (art. 31.º da Lei n.º 53/2014).

Durante a vigência do PAM, o município não pode, salvo quando previamente autorizado pelo FAM, celebrar novos contratos de financiamento de que resulte dívida pública fundada, nem promover novas parcerias público-privadas (PPP) (art. 32.º da Lei n.º 53/2014).

Apesar de o PAM poder ser revisto por iniciativa do FAM, e/ou do município, tal revisão apenas pode ocorrer dois anos após a sua celebração ou, excepcionalmente, caso se registem desvios positivos ou negativos que alterem de forma relevante as condições do seu cumprimento ou se verifique o incumprimento dos objectivos (art. 33.º da Lei n.º 53/2014).

Como já tivemos oportunidade de referir, o PAM utiliza preferencialmente medidas de reequilíbrio orçamental, nomeadamente as elencadas nas alíneas do n.º 1 do art. 35.º, adoptando medidas de reestruturação financeira apenas quando aquelas sejam insuficientes para atingir os fins visados pelo Programa.

A assistência financeira prestada pelo FAM ao município tem natureza subsidiária, podendo apenas ser utilizada se todas as outras medidas previstas no PAM forem insuficientes para a recuperação daquele. Tal assistência pode ser prestada nas modalidades de empréstimos remunerados e prestação de garantias.

Cabe à direcção executiva monitorizar o cumprimento do PAM pelo município (n.º 1 do art. 49.º da Lei n.º 53/2014). Em caso de incumprimento da obrigação de realização de capital, e até ao limite do montante das prestações em atraso para entrega ao FAM, a DGAL procede à retenção da receita não consignada proveniente das transferências do Orçamento do Estado e a Autoridade Tributária e Aduaneira procede à retenção de outras receitas de natureza fiscal (n.º 1 do art. 50.º daquela lei).

Nos termos do n.º 2 do art. 50.º da Lei n.º 53/2014, a falta de apresentação do PAM ou do pedido de suspensão nos prazos previstos na presente lei determina a aplicação, pelo FAM, de uma coima mensal, correspondente a 1% do duodécimo das transferências correntes, até que a situação seja regularizada.

Em caso de atraso no pagamento por parte do município de qualquer montante devido, o FAM aplica juros de mora à taxa legal em vigor, desde a data do incumprimento até à data do efectivo pagamento.

O FAM comunica à DGAL quais os municípios que se encontram em situação de incumprimento do PAM para efeitos de efectivação da retenção por incumprimento dos deveres de informação, bem como para libertação da mesma, no caso de prestação da informação solicitada.

3.1. *Natureza jurídica do Programa de Ajustamento Municipal*

Discutir a natureza jurídica do PAM é fundamental para que possamos, nomeadamente, aferir das consequências de um eventual incumprimento do mesmo.

Para tal, nada melhor do que confrontar o PAM com os memorandos da *Troika* ⁽²⁾, em concreto com o memorando enviado para o Fundo Monetário Internacional (FMI), uma vez que ambos prevêem um conjunto de medidas tendentes a solucionar situações de ruptura financeira.

A 17 de Maio de 2011, o Governo português e o Banco de Portugal remeteram uma “carta de intenções” ao director-geral do FMI, dando a conhecer a vontade de se adoptar um programa de reformas estruturais destinado a combater as dificuldades criadas na balança de pagamentos, solicitando-se, para o efeito, o apoio financeiro através do Programa de Financiamento Alargado (*Extended Fund Facility*). Em anexo, foram juntos dois memorandos, onde se descreviam as medidas destinadas a alcançar os objectivos fixados no programa.

⁽²⁾ Entenda-se Memorandos do Fundo Monetário Internacional; do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira; e do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira.

A 20 de Maio de 2011, a direcção executiva do FMI anunciava a sua decisão, no sentido de aprovação de um *Extended Arrangement*, de três anos, destinado a auxiliar o programa de financiamento apresentado, permitindo um acesso excepcional aos recursos do Fundo no valor de 26 milhões de euros.

Uma questão muito discutida na doutrina desde o primeiro momento foi a da natureza jurídica destes memorandos.

Vários foram os autores que avançaram com a tese que estes memorandos constituíam verdadeiros tratados internacionais, consubstanciados num acordo entre um Estado e uma organização internacional, que corporiza um mútuo, onde o dever de entrega de cada parcela dos fundos convencionados fica dependente de um termo e sujeito a uma condição suspensiva ⁽³⁾.

Contudo, uma tal perspectiva, na óptica de FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, coloca dois grandes problemas: por um lado, a decisão de concessão do apoio financeiro não se limita a uma simples aprovação do programa elaborado pelo Estado e previsto nos memorandos, definindo autonomamente os termos e condições do empréstimo, dado que os memorandos são muito mais amplos do que a decisão do Fundo, incluindo medidas que não constituem condição para o empréstimo; por outro, verifica-se uma ausência de vontade das partes para a celebração de um acordo ⁽⁴⁾.

Como refere aquele autor, “os memorandos surgem, neste contexto, como documentos que servem o propósito de servir de garantia às instâncias credoras da vontade do Estado português de redução da

⁽³⁾ Neste sentido, veja-se EDUARDO CORREIA BAPTISTA, “Natureza jurídica dos memorandos com o FMI e a União Europeia”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 71, n.º 2, 2011; FILIPA LEMOS CALDAS/TOMÁS ARANTES E OLIVEIRA, “A vinculatividade do Memorando de Entendimento da Troika – Em especial, a disciplina orçamental”, in *Revista de Direito Público e Finanças*, ano 4, n.º 4, 2011, pp. 163-192; NUNO CUNHA RODRIGUES, “O memorando da Troika em análise – apreciação geral”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, ano 4, n.º 2, 2011, pp. 15-18; ANDRÉ MOZ CALDAS, “A desinteressantíssima Trindade ou a Troika revisitada”, in *Troika Ano II. Uma avaliação de 66 cidadãos*, Eduardo Paz Ferreira (coord.), Edições 70, 2013, pp. 88 e 89.

⁽⁴⁾ FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, “A Natureza Jurídica dos Memorandos da «Troika»”, in *THEMIS, Revista da Faculdade de Direito da UNL*, Ano XIII, n.ºs 24/25, 2013, pp. 159 e 160.

despesa pública e de adoção de reformas estruturais, que lhe permitam reembolsar os empréstimos através do restabelecimento da capacidade autónoma nos mercados internacionais de dívida” (5).

Aliás, o próprio FMI já se opôs a uma tal qualificação, afirmando que os “planos” são actos jurídicos unilaterais, e não acordos internacionais, devendo evitar-se a “linguagem com conotação contratual” (6).

O financiamento concedido pelo FMI resulta sempre de uma decisão unilateral da sua direcção. Os memorandos apenas funcionam como uma garantia, de natureza política, do reembolso dos empréstimos concedidos pelo Fundo (7). Assim, numa análise estritamente jurídica, parece que o Tribunal Constitucional concluiu de forma apressada pela qualificação dos memorandos em questão como “actos juridicamente vinculativos” (8), uma vez que o seu incumprimento apenas acarretará a provável interrupção do apoio financeiro, mas não a responsabilização internacional do Estado financiado. Questão diferente é saber se o Estado não se encontra, por razões políticas, obrigado ao cumprimento do disposto nos memorandos, o que pode justificar a “necessidade” da sua observância, apesar da respectiva não vinculatividade no plano jurídico.

Posto isto, importa compreender se um tal raciocínio se aplica aos PAM.

Como já tivemos oportunidade de referir, o acesso ao FAM é obrigatório para todos os municípios cuja respectiva dívida total ultrapasse 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, sendo opcional para os restantes municípios. Relativamente a estes, prevê-se um prazo de 90 dias para que os próprios solicitem o acesso ao FAM, sendo que, caso não o façam, será o próprio FAM a notificar o município para, no prazo de 60 dias, apresentar uma proposta de PAM.

Assim, contrariamente ao que ocorre com os “planos alargados” de apoio financeiro do FMI – aos quais os Estados-membros se pro-

(5) FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, “A Natureza Jurídica dos Memorandos da «Troika»”, *cit.*, p. 179.

(6) Disponível em ERIK DENTERS, “Guidelines on Conditionality”, de 25 de Setembro de 2002, n.º 9, *International Monetary Fund (IMF)*, Kluwer, 2006, p. 196.

(7) Neste sentido, v. Art. V, secção 3, do Acordo constitutivo do FMI.

(8) Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, de 5 de Junho de 2012, disponível em www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/.

põem, mediante uma carta de intenção, onde expressam a sua vontade de adoptar um programa de reforma estrutural, à qual juntam um documento (memorando) que serve de garantia política do reembolso dos empréstimos concedidos –, o FAM é de acesso obrigatório para aqueles municípios, o que implica a necessidade de subscreverem um PAM.

Caso não o façam, ou seja, caso não acedam ao FAM, ou não apresentem o PAM nos prazos previstos na lei, preenchendo os requisitos legais que a tal obrigam, os municípios em causa incorrem em ilegalidades classificadas como graves para efeitos do disposto na alínea *i*) do art. 9.º da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro – quer isto dizer, em suma, que o PAM é um instrumento juridicamente vinculativo.

Durante a vigência do PAM, o município encontra-se obrigado a deveres de reporte e prestação de informações; ao parecer prévio sobre a sua proposta de orçamento; e à prévia autorização para a celebração de contratos de financiamento de que resulte dívida pública e/ou para a celebração de novas PPP.

No caso concreto da medida de assistência financeira, último reducto no caso das demais medidas serem insuficientes para atingir os fins visados pelo PAM, os desembolsos subsequentes de verbas, após o desembolso inicial, estão sujeitos ao cumprimento dos objectivos trimestrais constantes no PAM, sendo que só haverá lugar ao desembolso se, apresentadas as razões para o incumprimento verificado e as medidas necessárias à sua correcção, houver uma análise favorável por parte do FAM.

Contrariamente ao memorando enviado pelo Estado português para o FMI, o incumprimento do PAM não implica apenas a suspensão da assistência financeira, mas também, como já foi aludido, a responsabilização financeira, nos termos previstos nas alíneas *b*), *d*) e *f*) do n.º 1 do art. 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Por quanto foi dito, e diversamente do que sucede nos memorandos da *Troika*, os municípios cuja respectiva dívida total ultrapasse 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, para os quais o acesso ao FAM é obrigatório, o PAM é, verdadeiramente, um instrumento jurídico vinculativo para o município, cujo acesso e cumprimento são coercivos. Daí a previsão de sanções, quer em caso de não acesso, quer em caso de incumprimento.

Para os municípios cuja dívida total se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, mas ainda não estejam abrangidos pelo mecanismo de recuperação financeira municipal, entendemos que já não são instrumentos jurídicos vinculativos, na medida em que o município pode optar pelo saneamento financeiro, previsto nos arts. 57.º e segs. da Lei das Finanças Locais, ou pelo acesso ao FAM. Mas caso opte pelo FAM, o município terá de apresentar um PAM e, aí sim, estaremos perante um acto jurídico vinculativo, dado que se aplicam todas as regras jurídicas anteriormente referidas.

Nos casos em que o PAM configura um verdadeiro acto jurídico vinculativo, e particularmente quando a submissão a este regime é coerciva para o município, a discussão da sua constitucionalidade não parece de todo descabida, nomeadamente, quanto às limitações impostas pela autonomia do poder local, aspecto sobre o qual nos debruçaremos no ponto que se segue ⁽⁹⁾.

3.2. Limitações impostas ao Programa de Ajustamento Municipal sob o ponto de vista da autonomia do poder local

No parecer dado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública à Proposta de Lei n.º 232/XII, considera-se que o FAM “constitui um instrumento que vai mais longe que o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) na ingerência na autonomia do poder local, na retirada de recursos à administração local, de destruição de políticas públicas e de emprego público e de agravamento das condições de vida das populações” ⁽¹⁰⁾. Segundo este parecer, o FAM viola a “autonomia do poder local, devido à imposição de um regime de mutualização que se traduz na obrigatoriedade de dedução das transferências provenientes do Orçamento de Estado; à instituição de um conjunto de «serviços públicos essenciais», que na prática constitui uma alteração das competên-

⁽⁹⁾ Relativamente à defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional, v. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “O défice de protecção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional”, in *Direito Regional e Local*, n.º 05, Janeiro/Março de 2009.

⁽¹⁰⁾ Disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=38530> (último acesso em 26.11.2014).

cias e atribuições dos municípios sujeitos ao FAM, limitando a atividade municipal; a ampliação de um regime de penalizações assente em coimas, intervenção direta na gestão e de declaração de nulidade à margem, de decisões judiciais ou a expropriação de competências como o poder orçamental” (11).

De facto, é inegável que o Estado português é um Estado unitário, desconcentrado a nível político, no que respeita aos arquipélagos insulares dos Açores e da Madeira, e descentralizado, ao nível administrativo, nas autarquias locais (12).

A autonomia local corresponde a uma reserva de liberdade da autarquia face ao Estado (13), podendo, à luz das normas e princípios constitucionais (14), repartir-se numa *autonomia jurídica*, conferida pela personalização jurídica própria (art. 235.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa – CRP); numa *auto-administração* (ou *auto-governo* (15)), caracterizada pela existência de órgãos representativos eleitos (arts. 235.º, n.º 2, e 239.º da CRP); numa *autodeterminação* (ou *autonomia política* (16)), que permite às autarquias determinarem, através dos seus órgãos representativos, as orientações da sua actividade administrativa, bem como a forma de as realizar, sem subordinação a outros comandos que não os legais; numa *autonomia normativa*, traduzida no poder de elaborarem regulamentos que disciplinem a prossecução de certos interesses próprios (art. 241.º CRP) (17); numa *autonomia administrativa*, que lhes permite praticar actos

(11) *Idem*.

(12) Veja-se, neste sentido, JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, 2007.

(13) V. ANTÓNIO BARBOSA DE MELO, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976”, AA.VV., *30 Anos do Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Coord. de António Cândido de Oliveira, Braga, 2007, pp. 11 e segs.

(14) Quanto à expressão “autonomia local” e o seu amplo acolhimento na CRP, v. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2013, pp. 69 a 106.

(15) V. VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, p. 172.

(16) Designação atribuída por José CASALTA NABAIS, “A Autonomia Local”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Universidade de Coimbra, 1993, p. 187.

(17) No que diz respeito ao poder regulamentar, v. ANA RAQUEL MONIZ, *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2013.

administrativos definitivos e executórios, apenas sujeitos ao controlo judicial; e, ainda, numa *autonomia financeira*, traduzida no direito de as autarquias disporem de receitas próprias e de afectarem as mesmas às despesas livremente aprovadas, de acordo com orçamentos próprios (art. 238.º CRP).

É indiscutível que a Constituição de 1976 suprimiu o modelo de municipalismo corporativo, consagrando a autonomia local, edificando as autarquias locais em estruturas de poder político, com a designação de poder local. Como alerta ANTÓNIO REBORDÃO MONTALVO, “[A] natureza política do Poder Local não resulta apenas da hermenêutica do texto constitucional. Esta nova característica dos municípios resulta da autonomia que lhes é atribuída, em especial, nas suas formas de auto-administração e autodeterminação” (18).

Para o problema em apreço, as dimensões da *autodeterminação* e da *autonomia financeira*, em que se densifica o princípio fundamental da autonomia do poder local, parecem ser as mais afectadas pelo regime jurídico do FAM.

Com efeito, os municípios obrigados a acederem ao FAM ficam, desde logo, vinculados à apresentação de um PAM, que deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas, com vista à diminuição programada da dívida, com base em mecanismos de reequilíbrio orçamental; redução e racionalização da despesa corrente e do capital; maximização da receita própria; existência de instrumentos de controlo interno; reestruturação da dívida financeira e não financeira e assistência financeira. Cumulativamente, e apesar de a proposta ser aprovada pela assembleia municipal, a mesma tem de ser acompanhada da certificação de um auditor externo e a direcção executiva do FAM pode não aprovar essa certificação.

A partir desse momento, o município deixa igualmente de poder aprovar livremente os seus orçamentos, ficando a proposta de orçamento sujeita a parecer prévio do FAM, bem como de celebrar novos contratos de financiamento de que resulte dívida pública fundada ou de promover novas PPP.

(18) ANTÓNIO REBORDÃO MONTALVO, *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, Almedina, 2003, p. 201.

Por outro lado, no âmbito do reequilíbrio orçamental, mais concretamente, das medidas de reequilíbrio previstas no art. 35.º da Lei n.º 53/2014, apesar de não se excluir a possibilidade de o município adoptar outras medidas, tendo em vista a recuperação financeira e a melhoria da situação patrimonial, as que ali se encontram elencadas são obrigatórias, interferindo-se, deste modo, directamente, na autodeterminação e na autonomia financeira dos municípios.

O elenco das medidas do art. 35.º refere-se a questões de matéria orçamental (participação no IRS; taxa de derrama; taxa dos impostos municipais tais como o IMI; revogação de benefícios fiscais e isenções de taxas, cuja concessão seja da competência do município; lançamento de novas derramas, taxas e encargos de mais-valias); aos preços cobrados pelos municípios nos sectores do saneamento, água e resíduos; à alienação, concessão ou cedência da exploração do património municipal e serviços; ao aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos susceptíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível de aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do município; à melhoria e equilíbrio dos resultados operacionais das empresas do sector empresarial local; à limitação da despesa corrente (redução de custos com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços); à racionalização dos custos com o pessoal (relativos ao pagamento de trabalho extraordinário) e desenvolvimento de programas de rescisão por mútuo acordo; à avaliação de sustentabilidade e renegociação das condições das PPP; e à limitação e à realização de investimento.

Já no que diz respeito à reestruturação financeira, ou seja, caso as medidas de reequilíbrio orçamental não sejam suficientes para atingir os fins visados pelo PAM, somos da opinião de que a mesma já não coloca problemas de incompatibilidade com a autonomia do poder local, uma vez que se trata de um mecanismo em tudo semelhante a um plano especial de revitalização (aqui intitulado de plano de reestruturação de dívida), onde se visa que o município entre em negociações com os seus credores de forma a alterar a distribuição temporal do serviço da dívida e a reduzir a dívida e os seus encargos.

Por último, quanto à assistência financeira prestada pelo FAM, cuja natureza é subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira, também nos parece que não existe

qualquer confronto com a autonomia local, dado que, nestes casos, estamos perante situações de empréstimos remunerados e/ou de prestação de garantias, que implicam, necessariamente, o cumprimento por parte do município das obrigações assumidas.

No caso dos contratos de empréstimos, após a obtenção do visto pelo Tribunal de Contas, o desembolso inicial ocorre até 15 dias após a notificação daquele visto. Os desembolsos subsequentes estão sujeitos ao cumprimento dos objectivos trimestrais constantes no PAM, embora o incumprimento destes não conduza a uma suspensão definitiva da assistência financeira, mas tão-só à necessidade de o município apresentar as razões para o incumprimento e as medidas necessárias à correcção dos desvios.

No caso das garantias, o FAM pode conceder garantias pessoais por um prazo máximo correspondente ao termo do período de vigência do PAM, sendo que estas garantias mantêm-se inalteradas em caso de eventuais incumprimentos do PAM. Contudo, se houver a execução da garantia, o FAM fica sub-rogado nos direitos do credor principal, para o ressarcimento da dívida, à receita não consignada proveniente das transferências do Orçamento do Estado e a outras receitas de natureza fiscal, podendo accionar os demais mecanismos previstos no art. 50.º da Lei n.º 53/2014.

Tendo em conta o que se disse, é no campo da recuperação financeira que poderão existir problemas em matéria de violação do princípio fundamental da autonomia do poder local. No entanto, mesmo nesse caso, é nosso entendimento que o PAM, e em particular as medidas impostas aos municípios em matéria orçamental, económica, de investimento, de gestão de pessoal e das despesas, de gestão do património municipal, de gestão do sector empresarial, entre outras já referidas, não podem ser vistas como atentatórias da autonomia local, na medida em que estamos perante situações excepcionais, de municípios em situação de ruptura financeira, que necessitam de ser rapidamente intervencionados, de forma eficiente e eficaz, para que se evitem resultados lesivos não só no plano económico, mas também no regular funcionamento de serviços essenciais, e se permita a recuperação da normalidade.

Desta forma, o *estado de necessidade económico-financeiro* ⁽¹⁹⁾ no qual se encontram os municípios obrigados a aderirem ao FAM justifica que, no quadro dessa situação de anormalidade, a actuação do poder local fique limitada, sujeitando-se a mesma a instrumentos de controlo que evitem a consumação do perigo iminente e actual, para o interesse da comunidade, de ruptura financeira definitiva do município. Acresce que o apoio é temporário, limitando-se ao estritamente necessário para fazer face às necessidades financeiras imediatas do município, respeitando o carácter transitório que é apontado como um dos indícios de juridicidade dos regimes jurídico-normativos do estado de necessidade e de emergência ⁽²⁰⁾.

Como última nota, não podemos deixar de referir que não se deve permitir que os municípios portugueses voltem a colocar-se em *estado de necessidade económico-financeira*.

Sabendo-se hoje que, na maior parte dos casos, as situações de desequilíbrio financeiro municipal derivaram e derivam de erros de previsão e execução orçamental, e não tanto de insuficiências estruturais de receita face às despesas emergentes das atribuições municipais ⁽²¹⁾, entendemos que quer o lado da despesa, quer o lado da receita dos municípios devem ser sujeitos a um controlo da eficiência e da eficácia por novos mecanismos da *accountability* (de responsabilização democrática), dotados de competências para a análise técnica das questões que devem presidir às decisões orçamentais, económicas, contratuais, devendo estas serem tomadas apenas e se as conclusões retiradas demonstrarem que essas são as mais eficientes de entre as possíveis e as que melhor se coadunam com o interesse colectivo ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Sobre este conceito e o alcance do mesmo, v. SUZANA TAVARES DA SILVA, “Sustentabilidade e Solidariedade em tempos de crise”, in José Casalta Nabais/Suzana Tavares da Silva (ed.) *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 61-87.

⁽²⁰⁾ V. GIORGIO AGAMBEN, *Estado de Excepção*, (Tradução portuguesa de Miguel Freitas da Costa), Edições 70, Lisboa, 2010.

⁽²¹⁾ Quanto à discrepância entre os compromissos assumidos e a receita arrecadada pelos municípios, v. SÉRGIO GONÇALVES DO CABO, “Saneamento e reequilíbrio financeiro municipal”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano II, n.º 2, 2009.

⁽²²⁾ Para mais desenvolvimentos sobre esta perspectiva, v. MARTA COSTA SANTOS, *Recompreensão da decisão fiscal à luz do princípio da eficiência*, Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2012.

De alguma forma, esta ideia acaba por já estar patente na Lei n.º 53/2004, quando se prevê, no art. 27.º, a certificação da proposta de PAM por um auditor externo, que toma posição expressa sobre o seu conteúdo, em especial no que respeita à sustentabilidade, às variáveis subjacentes às estimativas realizadas e à exequibilidade dos objectivos de redução de dívida. De facto, há a consciência de que a apreensão da realidade jurídico-administrativa e financeira que um PAM encerra é de tal forma complexa, convocando uma pluralidade de valências técnicas e de saberes, que necessita de ser avaliada por uma entidade externa, especializada e independente.

A intervenção de órgãos de controlo especializados nas tomadas de decisões que acarretam maiores impactos económico-financeiros para os municípios, tais como o Conselho das Finanças Públicas (CFP), enquanto organismo independente que fiscaliza o cumprimento das regras orçamentais em Portugal e a sustentabilidade das finanças públicas, não constituiria qualquer violação à autonomia local. Muito pelo contrário, permitiria o reforço da mesma, na medida em que iria assegurar a sustentabilidade financeira e, com ela, a liberdade de gestão dos executivos futuros, contrariando os excessos orçamentais presentes, que, na prática, são em grande medida resultantes de “contabilidade criativa”⁽²³⁾.

A *accountability* gerada por uma tal intervenção assumiria, deste modo, duas dimensões: a exposição ao escrutínio externo técnico do órgão especializado e o dever das autoridades locais prestarem as informações e esclarecimentos solicitados por este órgão.

⁽²³⁾ A necessidade de se efectuarem estes controlos técnicos já foi sentida, a título de exemplo, no seio do sector empresarial local, tendo sido previstas, através do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro, novas regras de controlo e transparência financeira, através do reforço dos poderes de controlo exercidos pela Inspeção-Geral de Finanças e pelo Tribunal de Contas, criando-se ainda a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial, a qual, embora com funções menos amplas no sector local, procede à análise dos planos de actividades e orçamento e dos relatórios de execução orçamental das empresas do sector público empresarial, apreciando a sua conformidade e compatibilidade face ao equilíbrio das contas públicas, prestando apoio técnico ao membro do Governo responsável pela área das finanças.

V. Balanço breve do regime e comparação com o regime dos planos de saneamento financeiro

A Lei n.º 53/2014 surge como último recurso para “salvar” alguns municípios de uma situação de ruptura financeira irreversível, ciente, contudo, que tal missão só será possível com uma mudança estrutural na forma de encarar a despesa e a receita municipal.

Assim, num primeiro momento, impõe-se aos municípios que “mudem de vida”, nomeadamente, através de uma racionalização da despesa, de uma maximização da receita municipal e de uma optimização da gestão do seu património. Se tal mudança de atitude (obrigatória) não for suficiente para impedir uma ruptura financeira definitiva, admite-se a possibilidade de uma reestruturação financeira (à semelhança do Processo Especial de Revitalização previsto no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas), cujo sucesso dependerá, em primeira linha, da adesão dos credores. Só em último recurso é que se equaciona a hipótese da assistência financeira, quando nenhuma das outras vias se revele suficiente.

Entendemos que o legislador compreendeu que qualquer solução com vista à resolução do problema do desequilíbrio financeiro municipal teria de passar, necessariamente, por uma responsabilização dos autarcas pela má gestão, impondo-lhes uma mudança de comportamentos, sem, contudo, esquecer a necessidade de salvaguarda dos interesses dos credores⁽²⁴⁾ e das populações locais, o que acaba por justificar a admissibilidade, como último reduto, do acesso ao crédito⁽²⁵⁾.

Apesar do que acaba de ser dito, não deixa de ser curioso verificar que o regime jurídico da recuperação financeira municipal consegue ser, em matéria de PAM, mais flexível do que os Planos de Saneamento Finan-

⁽²⁴⁾ Neste particular, importa referir que a Comissão Permanente do Tribunal de Contas, no parecer apresentado à Proposta de Lei n.º 232/XII, expressou o seu desacordo com o tratamento diferenciado entre credores que firmarem com o município acordos de reestruturação da dívida e aqueles que não o fizerem (os primeiros gozam de preferência na satisfação dos seus créditos). Segundo aquela Comissão, deveria utilizar-se como critério aferidor o tratamento previsto no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas.

⁽²⁵⁾ Também nesta linha de pensamento, cfr. SÉRGIO GONÇALVES DO CABO, “Saneamento e reequilíbrio financeiro municipal”, *cit.*, p. 162.

ceiro (PSF), o que acaba por constituir uma discriminação negativa e injusta entre os municípios sujeitos a cada um destes regimes. Vejamos.

Apesar de a autonomia financeira ser um elemento essencial da autonomia local ⁽²⁶⁾, a verdade é que “as sucessivas Leis das Finanças Locais procuraram demarcar as circunstâncias em que era admitido o endividamento municipal (...)” ⁽²⁷⁾.

O Memorando de Entendimento assinado em Maio de 2011, entre o Governo português e a *Troika*, estabeleceu a obrigação de reduzir, em pelo menos 175 milhões de euros, as transferências para as administrações local e regional e determinou que Estado e autarquias passassem a estar vinculados a um dever de solidariedade nacional recíproca, que obriga à contribuição proporcional do sector local para o equilíbrio das contas públicas nacionais ⁽²⁸⁾.

Tais imposições levaram à necessidade de aprovação de um conjunto de leis de controlo das finanças municipais, entre as quais se destacam a Lei das Finanças Locais (LFL) e a Lei das Finanças Regionais (LFR).

Na LFL, na redação dada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, para além dos limites estabelecidos ao acesso ao crédito, consagraram-se meios para prevenir ou resolver situações de dificuldade financeira.

O art. 56.º da LFL prevê um “alerta precoce de desvio”, segundo o qual, sempre que a dívida total do município atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, são avisados os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, bem como os presidentes dos órgãos executivo e deliberativo do município em causa, que informam os respetivos membros. Este dever de informação pode ainda ocorrer se durante dois anos consecutivos o município registar uma taxa de execução da receita prevista no orçamento respectivo inferior a 85% (n.º 3 daquele artigo).

⁽²⁶⁾ Sobre esta temática, cfr. José CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, cit.

⁽²⁷⁾ Cfr. SÉRGIO GONÇALVES DO CABO, “Saneamento e reequilíbrio financeiro municipal”, cit., p. 163.

⁽²⁸⁾ Sobre as mudanças introduzidas nas finanças locais pelo plano de ajustamento da *Troika*, v. MARTA REBELO, *As Finanças Locais e o Plano de Ajustamento da Troika*, Almedina, 2011.

Como já verificámos, para as situações mais graves de ruptura financeira municipal, as quais correspondem às situações nas quais a dívida total seja superior, em 31 de Dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios, os municípios são obrigados a recorrer ao FAM.

Se a conjuntura financeira do município for grave, mas não constituir uma situação de ruptura financeira, a LFL prevê o mecanismo de saneamento financeiro, regulado no art. 58.º.

De facto, o PSF aplica-se aos municípios cuja dívida ultrapasse 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores ou quando o montante da dívida, excluindo empréstimos, seja superior a 0,75 vezes a média daquela receita líquida, traduzindo-se na obrigação de o município contrair empréstimo, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros.

Nos termos do n.º 5 do art. 58.º da LFL, os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro dos municípios são instruídos com um estudo fundamentado da sua situação financeira e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo, contendo todos os elementos referidos no art. 59.º da LFL (nomeadamente, previsão do período temporal necessário; previsão da contenção da despesa corrente; maximização das receitas; e racionalização da despesa de investimento).

Ora, apesar de o PSF estar pensado para municípios em situações graves, mas não de ruptura financeira, o seu regime consegue ser mais gravoso que o do PAM. E isto porque, enquanto o PSF abrange obrigatoriamente todo o período do correspondente empréstimo, o PAM, de acordo com o disposto nos n.ºs 2 e 3, do art. 23.º da Lei n.º 53/2014, poderá ter um prazo inferior ao do empréstimo associado e mesmo cessar antecipadamente, sem prejuízo da continuidade do empréstimo.

Não deixa de ser estranho que tal aspecto tenha sido trazido à colação aquando da discussão da Proposta de Lei n.º 232/XII pela Comissão Permanente do Tribunal de Contas e, mesmo assim, esta dualidade tenha sido mantida sem esclarecimentos adicionais.

Importa ainda referir, por último, que, à semelhança do que se consagra para as receitas das coimas aplicadas por incumprimento, quer da obrigação de acesso ao FAM, quer do próprio PAM, constituindo receita do FAM, também no caso de incumprimento do PSF, a DGAL

determina a retenção mensal das transferências correntes do Orçamento do Estado não consignadas até ao limite máximo de 20% do respectivo duodécimo, sendo estes montantes afectos a um Fundo de Regularização Municipal (FRM), regulado nos arts. 65.º a 67.º da LFL.

SUZANA TAVARES DA SILVA (*)

(Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

MARTA COSTA SANTOS (*)

(Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

(*) Por vontade expressa das autoras, este artigo segue as regras anteriores ao novo acordo ortográfico.