



Universidades Lusíada

Dias, Fausto Ferreira

Amorim, João Salvador Velez Pacheco de, 1962

Breves notas sobre a evolução da lei das finanças locais

<http://hdl.handle.net/11067/7229>

<https://doi.org/10.34628/mpcz-7111>

Metadados

Data de Publicação	2023-11
Palavras Chave	Finanças locais - Direito e legislação - Portugal
Tipo	article
Revisão de Pares	yes
Coleções	[ULL-FD] LD, s. 2, n. 30 (2023)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-05-14T11:16:23Z com informação proveniente do Repositório

BREVES NOTAS SOBRE A EVOLUÇÃO DA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

*NOTES ON THE EVOLUTION
OF THE LOCAL FINANCE LAW*

Fausto Ferreira¹

João Pacheco de Amorim²

DOI: <https://doi.org/10.34628/mpcz-7111>

Resumo: As comunidades locais, os poderes locais, mesmo antes da fundação do reino de Portugal, tiveram sempre uma importante função na organização do território que hoje constitui o Estado português. Neste contexto, registre-se a importância da organização municipal, particularmente na fase da reconquista, devendo também assinalar-se a importância da freguesia, mais singela, é certo, na sua origem exclusivamente eclesiástica (era a paróquia – Caetano, 1994, pp. 330-335). No entanto, o nosso trabalho vai centrar-se no momento atual, partindo da Revolução de 1974 e da implantação do regime democrático, que termina com os quase 50 anos de ditadura do Estado Novo, um período particularmente centralizador. A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 permitirá reforçar a autonomia local, estabelecendo, desde logo, a consagração desta matéria nos “Princípios Fundamentais”; é protegida logo no pórtico da Lei Fundamental a autonomia das autarquias locais face ao poder do Estado, constituindo-a como um limite material de revisão constitucional (Miranda, 2010, p. 70). A autonomia local é um dos princípios constitucionais fundamentais ao nível da organização do Estado democrático. É muito vasto o âmbito da garantia institucional da autonomia local, através da qual se assegura: a existência das autarquias locais; o seu sistema de autoadministração; o núcleo essencial das atribuições e competências que permitam a prossecução dos interesses próprios das suas populações e, obrig-

¹ Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada do Porto.

² Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada do Porto.

atoriamente, a disponibilização dos recursos financeiros próprios para o normal exercício das referidas atribuições (Canotilho & Moreira, 2010, pp. 714-715). A autonomia local abrange, especialmente: a autonomia política; a autonomia administrativa; e a autonomia financeira. O presente trabalho vai-se centrar nesta última (na autonomia financeira), pois a autonomia local somente existe se as autarquias locais tiverem recursos financeiros bastantes para o regular exercício das suas atribuições, pelo que iremos analisar a evolução da Lei das Finanças Locais (LFL), desde 1976.

Palavras-chave: Autonomia local; Autarquias locais; Descentralização; Autonomia financeira.

Abstract: Local communities and authorities have always played an important role in the organization of the territory that now constitutes the Portuguese State, even before the foundation of the Kingdom of Portugal. In this context, the importance of municipal organization should be noted, particularly during the reconquest phase, as well as the significance of the parish, which initially had an exclusively ecclesiastical origin (it was the parish – Caetano, 1994, pp. 330-335). However, our focus will be on the present moment, starting from the 1974 Revolution and the establishment of the democratic regime, which ended almost 50 years of dictatorship under the Estado Novo, a particularly centralizing period. The Constitution of the Portuguese Republic (CRP) of 1976 allowed for the reinforcement of local autonomy, enshrining this matter in the “Fundamental Principles” right from the outset; the autonomy of local authorities from the power of the State is protected at the start of the Fundamental Law, establishing it as a material limit for constitutional revision (Miranda, 2010, p.70). Local autonomy is one of the fundamental constitutional principles in the organization of the democratic State. The institutional guarantee of local autonomy covers a wide scope, ensuring: the existence of local authorities; their self-administration system; the core functions and competences that allow for the pursuit of the interests of their populations, and obligatorily, the provision of their own financial resources for the normal exercise of said functions (Canotilho & Moreira, 2010, pp. 714-715). Local autonomy encompasses, especially: political autonomy; administrative autonomy; and financial autonomy. This paper will focus on the latter (financial autonomy), as local autonomy only exists if local authorities have sufficient financial resources for the proper exercise of their functions. Therefore, we will analyze the evolution of the Local Finance Law (LFL) since 1976.

Keywords: Local autonomy; Local authorities; Decentralization; Financial autonomy.

Sumário: Introdução. 1. A primeira Lei das Finanças Locais: a Lei n.º 1/79, de 5 de janeiro. 2. A segunda LFL. 3. A terceira LFL: Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro. 4. A quarta LFL: Lei n.º 42/98, de 6 de agosto. 5. A quinta LFL: Lei 2/2007, de 15 de janeiro. 6. A sexta LFL: Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. 7. Principais alterações à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Conclusão.

Introdução

A Lei Fundamental portuguesa consagra o princípio da autonomia local (e da subsidiariedade³), o qual constitui um princípio fundamental, no âmbito da organização do Estado unitário português⁴, que se concretiza, no âmbito da “Organização do Poder Político”, Parte III, Título VIII da Constituição Portuguesa (CRP), dedicado ao Poder Local. Como afirma António Cândido de Oliveira (2013, p. 89), “Ao lermos os diversos preceitos que constituem o Título VIII e, de um modo especial, os que compõem os “Princípios Gerais” (Capítulo I) do poder local vemos que eles se referem às autarquias locais e consagra, preceitos que constituem elementos da autonomia local.”

Em harmonia com a Carta Europeia de Autonomia Local (art. 3.º), o núcleo essencial da autonomia local compreende, necessariamente, o direito e a capacidade de as autarquias locais regularem e administrarem os seus territórios, no respeito pela lei, prosseguindo os legítimos interesses das suas populações (Canotilho & Moreira, 2010, p. 740). O poder local representa, assim, a autonomia das autarquias locais, que traduz a vontade política do povo, mais precisamente o poder político das populações das respetivas circunscrições territoriais.

A autonomia local está assegurada pela CRP, que estabelece restrições à atividade do Estado, designadamente no que respeita a ações que prejudiquem a autoadministração das autarquias locais, o tipo e o âmbito da respetiva atuação⁵, e que limitem a sua autonomia⁶, nomeadamente no que concerne às suas atribuições e competências, bem como a transferência dos necessários recursos financeiros que permitam o exercício pleno da administração autárquica (de acordo com o princípio da descentralização administrativa), no âmbito da democracia local (Oliveira, 2013, p. 90).

Na realidade, a CRP atribui uma relevância capital ao princípio da autonomia, expressando-o através do art.º 288.º (Limites materiais da revisão), na sua alínea *n*), quando proclama como limite material de qualquer revisão a autonomia das autarquias locais. O princípio da autonomia local significa que as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, providas de órgãos próprios, de atribuições e competências adequadas à prossecução dos interesses próprios das populações e não simples formas de *administração indireta ou mediata do Estado* (Canotilho

³ Ver sobre esta matéria Zbyszewski, J.P (2022), *Um interesse local autónomo, o sistema de governo municipal português*, Lisbon International Press, pp. 87-90.

⁴ Cfr. art. 6.º da CRP.

⁵ Cfr. arts. 235.º e 236.º da CRP.

⁶ Cfr. arts. 235.º e 236.º da CRP.

& Moreira, 2007, p. 234). A autonomia local compreende, nomeadamente: a autonomia política; a autonomia normativa; a autonomia administrativa; e a autonomia financeira. Porém, o presente trabalho centra-se nesta última, a autonomia financeira, pois a autonomia local não existe sem autonomia financeira (Otero, 2019, pp. 590-592).

A CRP determina que as autarquias locais são titulares de património e finanças próprias (n.º 1 do artigo 238.º), tratando-se de uma matéria de extrema relevância para a administração local territorial, no sentido de que a mesma possa exercer a sua função de autoadministração, no âmbito do exercício das suas atribuições e competências.

Como já afirmamos, a autonomia local não existe sem património e sem a existência dos meios financeiros imprescindíveis ao exercício das atribuições e competências das autarquias locais na defesa dos interesses próprios das respetivas populações.

Todavia, num Estado centralizado como o português, é complexa a posição do poder local, considerando desde logo que o regime das finanças locais é estabelecido por lei (n.º 2 do artigo 238.º da CRP). As autarquias locais têm de exigir do poder central que os recursos do Estado se distribuam em termos justos e equilibrados entre o poder local e o poder central, no interesse das populações – no respeito pelo princípio da *justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais*.

A questão coloca-se, ainda, na atualidade, isto não obstante o reconhecimento, em linha de princípio, do direito de os municípios participarem nas receitas provenientes dos impostos diretos do Estado⁷, para além de serem titulares de receitas próprias.

Ora, ainda se verifica uma grande dependência financeira do poder local, particularmente dos municípios, em relação ao Estado (o que também acontece em relação aos fundos comunitários, designadamente em domínios supramunicipais), registando-se uma maior autonomia financeira em poucos municípios (na ordem dos 70% a 80%), designadamente nos que têm mais população residente, e maior dimensão em termos económico-financeiros, como Lisboa, Porto, Sintra ou Vila Nova de Gaia.

A centralização imposta pelo poder central (pelos partidos *do arco do poder*) mantém-se, pois, no plano fáctico, por via desta dependência financeira, mesmo com mais transferências de atribuições e competências do Estado para o poder local; e se dúvidas houvesse, elas seriam desfeitas pelos números que se seguem: neste âmbito, a transferência de receita fiscal do Estado para os muni-

⁷ Cfr. art. 254.º o princípio da *justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais* (cfr. art. 238, n.º 2).

cípios traduz-se em cerca de metade da média europeia, por referência ao PIB: cerca de 17%, sendo a média europeia de 32% (Montalvo, 2021, p. 278).

1. A primeira Lei das Finanças Locais: a Lei n.º 1/79, de 5 de janeiro

O advento do regime democrático, bem como a vigência da CRP de 1976 e a consagração da autonomia local pelo Texto Fundamental, promoveu a entrada em vigor da primeira Lei das Finanças Locais (LFL): a Lei n.º 1/79, de 5 de janeiro.

A publicação do referido diploma foi decisiva para a administração local, considerando que após 1979 a transferência de recursos do Estado para os municípios deixou de se realizar de forma arbitrária, através de uma prática de atribuição de subsídios pouco consentânea com o regime democrático em vigor, prática que viria a ser proibida pela LFL.

A LFL desenvolveu-se no cumprimento da garantia constitucional da existência das autarquias locais (art.º 235.º-Título VIII, Capítulo I - “Poder Local”) e do princípio da autonomia local, o qual implica, desde logo, um sistema de autogoverno levado a cabo por órgãos próprios eleitos democraticamente pela população das respetivas circunscrições territoriais (e dotados, por isso, de uma legitimidade idêntica à dos órgãos estaduais no nosso sistema de governo), tendo por objetivo a defesa dos seus legítimos interesses.

Um dos objetivos mais relevantes da LFL foi o reforço da autonomia local, na essencial dimensão da autonomia financeira das autarquias locais, através da diminuição da sua dependência do poder central e do Orçamento de Estado, promovendo a nova lei, também, uma mais justa repartição dos recursos existentes entre o Estado e as autarquias locais.

A primeira LFL começava por referir o princípio da autonomia financeira das autarquias locais, afirmando que o regime dessa autonomia se baseava nos poderes dos órgãos autárquicos, no que se refere, nomeadamente, à elaboração, aprovação e alteração dos planos de atividades bem como dos orçamentos; às receitas próprias; à gestão do património da autarquia, entre outros.

Afirmava ainda o referido diploma que a tutela do Estado sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais se traduzia num controlo de mera legalidade, assegurando-se assim o modelo democrático e a autonomia do poder local. Porém, o regime jurídico das finanças locais era ainda característico de um Estado centralizado, não permitindo que as autarquias locais criassem taxas ou quaisquer outras contribuições tributárias que não tivessem fundamento na lei.

As receitas municipais traduziam-se, essencialmente, no resultado da cobrança de taxas municipais; bem como em multas fixadas por lei, ou regulamento municipal; isto para além dos rendimentos de bens próprios e do resultado da alienação de bens; do produto de empréstimos; etc.

A LFL mencionava a transferência para os municípios da receita integral de alguns impostos, a saber: a contribuição predial rústica e urbana; o imposto sobre veículos; e o imposto de turismo. Por outro lado, os municípios participavam da receita da cobrança de outros impostos, designadamente o imposto profissional; o imposto complementar; o imposto sobre sucessões e doações e a sisa.

Era a Lei do Orçamento Geral do Estado que determinava a participação dos municípios nos impostos, sendo que a mesma não poderia ser inferior a 18% (n.º 1 do art.º 8.º) relativamente à previsão de cobrança, representando esta participação uma maneira de compensar as possíveis *arbitrariedades* no âmbito da *repartição* da receita no contexto municipal⁸.

Porém, o montante a repartir, relativo à participação no produto global dos impostos acima referidos, bem como a participação em outras receitas inscritas no Orçamento de Estado (OE), que se traduziam no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), dependia do cumprimento dos critérios de repartição das participações estabelecidos (dos quais se salientamos a população; a área territorial; a capitação dos impostos cobrados na autarquia, as carências, etc.)⁹. As referidas receitas, que formavam o FEF, tinham o seu valor dependente diretamente do montante das despesas correntes e de capital inscritos no OE, não podendo ser inferior a 18% das mesmas¹⁰.

A LFL permitia ainda que os municípios contraíssem empréstimos de curto, médio e longo prazo, junto das entidades financeiras públicas¹¹, de acordo com os requisitos estabelecidos na LFL.

No que se refere às receitas das freguesias (art. 4.º), podemos referir algumas delas, a título exemplificativo, como sejam: uma participação nas receitas dos municípios¹²; o resultado da cobrança de taxas das freguesias; o resultado de multas fixadas na lei, regulamento ou postura da competência das freguesias, podendo também, em determinadas circunstâncias, lançar derramas.¹³

As freguesias também podiam cobrar taxas pela prestação de serviços às populações (art. 13.º), bem como aplicar multas em casos de infrações de posturas ou regulamentos, no âmbito das suas competências.

⁸ Consultar sobre o tema, Joaquim de Freitas Rocha e Ana Moura Pinto, *As finanças locais portuguesas após o 25 de abril de 1974*, in “*Questões atuais de Direito Local*”, 02, Abr/Jun 2014, p. 43-48.

⁹ Cfr. art. 9.º da LFL.

¹⁰ Cfr. al.b) e c), do art. 5.º da LFL.

¹¹ Matéria esta que foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de julho.

¹² Cfr. art. 11.º da LFL.

¹³ Cfr. art. 12.º da LFL.

2. O Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março: a segunda LFL

A Lei n.º 1/79 foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, o qual conserva sensivelmente a mesma estrutura, afirmando o legislador ter também como objetivo o reforço da autonomia financeira dos municípios. Pretendia-se, corrigir as assimetrias sociais e económicas presentes no território, tendo a lei igualmente como propósito retificar as eventuais distorções financeiras existentes como resultado das particularidades fiscais de cada município.

Foram também introduzidas novas taxas, das quais destacamos a taxa de urbanização, e alargou-se o leque dos impostos locais, passando dos quatro impostos existentes, no âmbito municipal, para seis, com o acréscimo da taxa municipal de transportes e do imposto de mais-valias.

O imposto de mais-valias e a taxa municipal de transportes são os novos impostos, sendo que esta última taxa não chegou a ser regulamentada, pelo que nunca chegou a ser cobrada.

Foi também facilitado o acesso dos municípios ao recurso ao crédito (não apenas através de entidades públicas de crédito, mas das diversas entidades de crédito nacionais), tendo sido aumentados os plafonds (como se refere no preâmbulo do diploma); passaram os municípios a poder emitir obrigações (art.11.º), e continuaram a poder lançar derramas¹⁴.

Passou a ser possível a celebração de contratos de reequilíbrio financeiro com instituições públicas de crédito; mas para tal era necessário que a situação de desequilíbrio financeiro fosse confirmada pelo poder central (art. 13.º). É também implementado um *modelo* da cooperação técnica e financeira¹⁵, regime que veio favorecer a *subjetividade* e a margem de decisão do governo central o que, naturalmente, propiciou o incremento da *arbitrariedade* no âmbito do regime financeiro local.

As freguesias continuam a ter receitas semelhantes ao estabelecido no diploma anterior verifica-se, contudo, uma importante inovação, que é da possibilidade de distribuição pelas freguesias de parte das receitas municipais, no âmbito do orçamento municipal, aprovado pela assembleia municipal (art 16.º).

As transferências financeiras do poder central para a administração local constituem o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), sendo que os critérios subjacentes à repartição do FEF sofreram alterações, sendo o cálculo do FEF fixado no Orçamento de Estado, com base na percentagem global das despesas do Estado.¹⁶

¹⁴ Cfr. arts. 3º e 12.º do Decreto-Lei n.º 98/84 de 29 de março.

¹⁵ Cfr. art. 27.º do Decreto-Lei n.º 98/84 de 29 de março.

¹⁶ Cfr. art. 6.º do Decreto-Lei n.º 98/84 de 29 de março.

Uma breve nota apenas para referir que a primeira LFL tinha previsto a elaboração de uma lei de delimitação e coordenação das atuações da administração central, regional e local, no que respeita aos respetivos investimentos, ainda para o ano de 1979 (cfr. art. 10.º); mas o previsto diploma apenas viria a ser publicado em 1984¹⁷ (cfr. o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março).

3. A terceira LFL: Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro

A lei 1/87, de 6 de janeiro, impôs importantes modificações: acabou com o imposto municipal sobre o turismo¹⁸ e procedeu à introdução do IVA e da SISA, que incidia sobre a transmissão onerosa de imóveis, passando de imposto estatal para imposto municipal, com a respetiva cobrança entregue ao município (art. 4.º).

Foi estabelecida uma compensação em favor dos municípios para minimizar a perda de receita decorrente da extinção do imposto turístico, passando aqueles a receber 37,5% do IVA turístico – de acordo com as atividades turísticas prestadas nas zonas de turismo e na área dos municípios.

O município continua a poder de lançar derramas, mas somente o pode fazer em circunstâncias particulares¹⁹.

Passa a haver uma nova fórmula para calcular o FEF, com base na receita do IVA (art. 9.º), o que não agradou aos representantes do poder local, já que assentava na previsão da cobrança do imposto e não nos valores reais da cobrança – o que permitia ao Estado *manipular* os valores cobrados. Esta fórmula de cálculo permitia à tutela ajustar os valores de acordo com o contexto que envolvia o OE e com os interesses de quem o elaborava.

É também de registar que a cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias locais no domínio do desenvolvimento regional e local se consolida com este diploma (cfr. art. 14.º), sendo que os princípios e regras orientadoras dos sistemas financeiros de apoio ao desenvolvimento regional e local ficaram de ser definidos por decreto-lei, devendo os correspondentes programas anuais de financiamento ser publicados no Diário da República.

Nesse sentido, previa a LFL que anualmente fossem inscritas verbas de forma discriminada no Orçamento do Estado, no âmbito do plano de investimentos da administração central, para financiamento de projetos das autarquias locais.

¹⁷ Sobre a matéria consultar o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março.

¹⁸ Cfr. o Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro.

¹⁹ Cfr. n.º 2 do art. 5.º da Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro.

Na participação das freguesias nas receitas municipais não podia o montante global a distribuir ser inferior a 10% das verbas provenientes do FEF para as despesas correntes.

No que respeita à distribuição do FEF, registaram-se alguns ajustamentos: refira-se, a este respeito, que o valor a repartir por todos os municípios regista um aumento de 5% para 10%; e também se procedeu a ligeiras alterações nos critérios a aplicar (cfr. art. 10.^o), sendo que o OE de 1992 introduziu alterações na LFL, no que concerne à distribuição do FEF (cfr. Lei n.º 2/92, de 9 de março).

4. A quarta LFL: Lei n.º 42/98, de 6 de agosto

A quarta LFL foi a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, e introduziu algumas inovações.

A contribuição predial rústica e urbana deixa de vigorar e é substituída pela contribuição autárquica (C.A.), o mesmo se verificando: com o imposto para o serviço de incêndios; com a taxa municipal de transportes; com o imposto de mais-valias; e com a taxa municipal de transportes.

Maior novidade representa o artigo 4.^o da LFL, que prevê a atribuição de poderes tributários aos municípios, a conceder por lei, no concernente a impostos em que o resultado da sua receita reverta a favor do respetivo município

Os referidos poderes tributários dos municípios referem-se aos impostos a que os municípios tinham direito, de entre os quais podemos destacar a contribuição autárquica e a sisa. A alteração registada ao nível dos poderes tributários²⁰ foi consequência da Revisão Constitucional de 1997 (LC 1/97), que atribuiu poderes tributários às autarquias locais - aditando o n.º 4 do artigo 238.^o (Canotilho & Moreira, 2010, pp. 728-729).

Por outro lado, a assembleia municipal, por proposta do executivo camarário, e através de deliberação fundamentada (e nos casos em que afete apenas o próprio município), passa a poder conceder benefícios fiscais relativamente aos impostos a cuja receita tenha direito e que constituam contrapartida de fixação de projetos de investimentos de especial interesse para o desenvolvimento do município²¹.

Foi estabelecida uma nova fórmula de distribuição dos recursos públicos entre o Estado e os entes locais territoriais, diversa da vigente no anterior modelo.

²⁰ Consultar sobre esta matéria, Zbyszewski, J.P. (2022). *Um interesse local autónomo, o sistema de governo municipal português*, Lisbon International Press, p. 93.

²¹ Cfr. n.º 4 do art.º 4 da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

É implementada uma nova forma de operar as transferências financeiras²² para as autarquias locais, determinando-se, de acordo com o direito que lhes assistia, o passarem elas a participarem no resultado dos impostos do Estado, na ordem dos 30,5% da média aritmética simples da receita oriunda dos seguintes impostos: IRS; IRC e IVA. A receita referida era distribuída por dois fundos: Fundo Geral Municipal (FGM)²³, 24%; e 6,5% como participação no Fundo de Coesão Municipal²⁴ (FCM)²⁵.

A participação dos impostos do Estado no que concerne às freguesias era o equivalente a 2,5% da média aritmética simples do resultado da receita procedente do IRS, IRC e IVA) – a qual compõe o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

A LFL (Lei n.º 42/98) sofre diversas alterações, das quais se salientam as que foram introduzidas pela Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto. Esta alteração cria um fundo novo, o Fundo de Base Municipal (FBM)²⁶, que beneficia as transferências para as autarquias locais. Foi também alterada a distribuição na participação nos impostos por parte dos municípios da seguinte forma: 4,5% como Fundo Base Municipal (FBM); 20,5% como Fundo Geral Municipal (FGM) e 5,5% como participação no Fundo de Coesão Municipal (FCM).

A citada LFL aumentou a capacidade de recurso ao crédito pelas autarquias locais (cfr. Capítulo IV, art. 23.º), mantendo também a possibilidade de os municípios emitirem obrigações; e prevê-se ainda a hipótese de os Municípios celebrarem contratos de locação financeira²⁷.

Por outro lado, e também no âmbito do regime de crédito, este diploma passou a distinguir (para além dos empréstimos de curto prazo que se destinavam a ocorrer a dificuldades de tesouraria), no âmbito dos empréstimos de médio e longo prazos, os empréstimos para saneamento financeiro municipal (art. 25.º) e os contratos de reequilíbrio financeiro municipal – que se destinam à resolução de situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira, sempre que esteja esgotada a capacidade de endividamento (art. 26.º).

²² Cfr. art.10.º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

²³ O FGM tinha por objetivo permitir aos municípios as condições necessárias para o exercício capaz das suas atribuições e competências.

²⁴ O FCM tinha por objetivo fomentar a coesão municipal, reduzindo assimetrias e auxiliando os municípios com mais dificuldades.

²⁵ Cfr. art. 13.º e 14.º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

²⁶ O FBM tinha como objetivo munir os municípios de necessária capacidade financeira para o seu funcionamento, sendo o mesmo repartido de forma igual por todos os municípios.

²⁷ Refira-se que a Lei 94/2001, de 20 de agosto, assegurava crescimentos mínimos e máximos do âmbito dos fundos municipais, assegurando que a distribuição dos FBM, FGM e FCM representava um aumento da participação nas transferências financeiras relativamente ao ano transato, tendo por base a taxa de inflação prevista para o ano em questão.

Quanto ao regime de crédito das freguesias (cfr. art 27.º), a LFL contemplava a possibilidade de aquelas poderem contrair empréstimos de curto prazo, recorrendo a quaisquer instituições de crédito autorizadas por lei.

5. A quinta LFL: Lei 2/2007, de 15 de janeiro

A quinta LFL - Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, revogou a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto não sem antes o Presidente da República requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade do Decreto da Assembleia da República que lhe foi enviado para promulgação, registado sob o n.º 93/X, designadamente no que concerne à norma constante da alínea c) do n.º 1 do artigo 19º e de todas as constantes do artigo 20.º do Decreto da Assembleia da República que aprovava a citada LFF.

No entanto, o Tribunal Constitucional (TC) decidiu não se pronunciar pela inconstitucionalidade das normas em questão²⁸.

Esta LFL introduziu alguns princípios relevantes, impondo, desde logo, que o regime financeiro dos municípios e das freguesias cumprisse o princípio da coerência (art. 2.º), nomeadamente através de regras que assegurassem o financiamento de novas atribuições e competências que lhes forem confiadas. É, desde logo, reafirmado o princípio da autonomia financeira dos municípios e das freguesias (art. 3.º).

Mas o diploma em questão menciona mais princípios, designadamente princípios e regras orçamentais (estando as autarquias locais vinculadas à Lei de Enquadramento Orçamental), como: o princípio da equidade intergeracional (que representa os benefícios e custos entre gerações); o princípio da solidariedade recíproca entre níveis de administração e da transparência orçamental²⁹; e o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais³⁰.

A referida coordenação é concretizada com recurso à intervenção do designado Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo (n.º 2, do art. 5.º), sendo obrigatória a auscultação das autarquias locais antes

²⁸ Afirmando o TC que “É, enfim, chegado o momento de concluir que as normas constantes da alínea c) do n.º 1 do artigo 19º e do artigo 20º do diploma em análise não violam os princípios da capacidade contributiva, da igualdade e do Estado unitário - respetivamente consagrados nos n.ºs 1 dos artigos 103º e 104º, no artigo 13º n.º 2, e no artigo 6º n.º 1º, todos da Constituição”. Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 711/2006. <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20060711.html#:~:text=Atento%20o%20car%C3%A1cter%20exemplificativo%20da%20disposi%C3%A7%C3%A3o%20citada%2C%20considerase,ou%20circunscri%C3%A7%C3%A3o%20municipal%20onde%20se%20encontre%20fiscalmente%20domiciliado.>

²⁹ Cfr. art. 4.º Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

³⁰ Este princípio tem por finalidade alcançar os objetivos e as metas orçamentais delineadas em termos das políticas de convergência a que Portugal tem de responder no âmbito da União Europeia (cfr. art.º 5º).

da preparação do Programa de Estabilidade e Crescimento e da Lei do Orçamento do Estado, nomeadamente no que respeita à participação das autarquias nos recursos públicos.

Com vista a garantir uma coordenação real em termos financeiros entre o Estado e as autarquias locais, a lei do OE podia definir limites ao endividamento municipal distintos dos estabelecidos na nova LFL.

A LFL em análise introduziu outras alterações no âmbito dos impostos locais, tendo sido criados os seguintes impostos: o imposto municipal sobre imóveis (IMI); o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT); e o imposto único de circulação (IUC). A alteração do modelo de tributação do património (2003) levou ao surgimento do IMI e do IMT, ocupando a *posição* da SISA e da contribuição autárquica, cujos códigos foram revogados³¹.

O FEF passou a representar 25,3% da média aritmética simples da receita do IRS, do IRC e do IVA, traduzindo-se a sua repartição em 50% como Fundo Geral Municipal (FGM) e 50% como Fundo de Coesão Municipal (FCM).

O FGM também foi alterado no que respeita à sua repartição pelos municípios, tendo agora de cumprir outros critérios, como sejam: 5% igualmente por todos os municípios; 65% na razão direta da população; 25% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 5% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida; ou 20% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 10% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida, nos municípios com mais de 70% do seu território afeto à Rede Natura 2000 e de área protegida.

O artigo 20.º (n.º 1) previa também que os municípios beneficiassem de uma participação anual variável no IRS, até 5% do IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na sua circunscrição territorial, no concernente aos rendimentos do ano anterior, de acordo com a deliberação do município sobre a percentagem de IRS (a qual deve ser comunicada por via eletrónica pelo respetivo Município à Direcção-Geral dos Impostos, até 31 de dezembro do ano anterior àquele a que respeitam os rendimentos).

Quando a percentagem deliberada pelo município fosse inferior à taxa máxima definida (de 5% - n.º 1, do art. 20.º), o produto da diferença entre a taxa e a coleta líquida era considerado dedução à coleta do IRS a favor do sujeito passivo (n.º 4 do art. 20.º).

Estava também previsto um Fundo Social Municipal (FSM) que consistia numa transferência financeira do O.E. (art. 24.º), consignada ao financiamento

³¹ Consultar sobre a matéria o Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro - diploma que procede à reforma da tributação do património, sendo elaborado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 26/2003, de 30 de julho - aprova o *Código do Imposto Municipal sobre Imóveis* e o *Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis*.

de determinadas despesas, no âmbito das funções e competências dos municípios, nomeadamente no âmbito de atribuições de natureza social, como a educação e a ação social.

A LFL estabeleceu as variações máximas e mínimas da participação dos Municípios nos impostos do Estado, não podendo tal participação sofrer uma diminuição superior a 5% (nos termos do n.º 1 do art. 29.º) da participação nas transferências financeiras do ano anterior, isto relativamente aos municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 da média nacional, nem uma diminuição superior a 2,5% da referida participação, para os municípios com capitação inferior a 1,25 vezes da referida média. Refira-se, ainda, sobre esta matéria, que a participação de cada município nos impostos do Estado, incluindo os montantes do FEF, FSM e da participação no IRS, não podia sofrer um acréscimo superior a 5% da participação relativa às transferências financeiras do ano anterior³².

A derrama passa a incidir sobre o lucro tributável, até ao limite máximo de 1,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento de impostos sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), que correspondesse à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos residentes em território português – nos termos do art. 14.º. Quanto ao FFF das freguesias, a regra aplicada aos municípios em que se integravam, continua em vigor, sendo que a distribuição do FFF não poderia ter um decréscimo superior a 5% das transferências do ano anterior para as freguesias dos municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 da média nacional. Por outro lado, não poderia também registar uma diminuição superior a 2,5% das transferências para as freguesias dos municípios com capitação inferior a 1,25 vezes aquela média³³.

Refira-se, ainda, que a participação de cada freguesia no FFF não poderia registar um acréscimo superior a 5% da participação concernente às transferências financeiras do ano transato.

O regime do endividamento autárquico consta também do diploma em análise³⁴ determinando, ainda, que o limite do endividamento líquido total de cada município³⁵, a 31 de dezembro de cada ano, não poderia exceder 125% do montante das receitas oriundas dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama, bem como da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.

³² Cfr. n.º 2 do art. 29.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

³³ Cfr. n.º 4 do art. 32.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

³⁴ Cfr. art. 35.º e 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

³⁵ Cfr. art. 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

Nas situações em que se verificasse a violação do limite previsto pelo município, o mesmo sofreria, conseqüentemente, uma diminuição no valor das transferências orçamentais a que teria direito no ano subseqüente pelo subsector Estado.

Os montantes resultantes dessa diminuição constituíram o Fundo de Regularização Municipal (FRM), o qual tinha por finalidade fazer face a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira dos municípios³⁶.

Quanto ao regime de crédito dos municípios, o mesmo mantém-se (art.38.º), mas estabeleceu-se um limite geral aos empréstimos dos municípios³⁷ que determinava que o montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não podia exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama bem como da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior. Refira-se, também, que em 31 de dezembro de cada ano, o montante da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazos não podia exceder a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, bem como da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, em relação ao ano anterior.

No entanto, existe um regime de exceção³⁸, nomeadamente no caso dos empréstimos e das amortizações destinados exclusivamente ao financiamento de projetos com comparticipação de fundos comunitários e, ainda, dos empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de investimentos na recuperação de infraestruturas municipais afetadas por situações de calamidade pública.

Por outro lado, no que respeita ao saneamento financeiro dos municípios, ou seja, relativamente aos municípios que se encontravam em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, a LFL tornou-se mais rigorosa, na tentativa de não permitir o aumento do endividamento líquido dos municípios, estabelecendo procedimentos para promover o reequilíbrio financeiro dos municípios que se encontrassem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira, designadamente no que concerne ao plano de reestruturação financeira³⁹.

³⁶ Cfr. art. 42.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

³⁷ Cfr. n.º 1 do art. 39.º) da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

³⁸ Cfr. n.º 2., 6. e 7.º do art. 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

³⁹ Cfr. art. 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

6. A sexta LFL: Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, foi revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – a sexta lei das finanças locais –, que entrou em vigor em janeiro de 2014 e instituiu o regime financeiro das entidades territoriais intraestaduais, i.e., das autarquias locais e das entidades municipais⁴⁰.

A nova LFL surge num período de grande complexidade para Portugal, para a Europa e para o resto do mundo. Portugal (bem como a Grécia e a Irlanda) não teve outra solução que não fosse o recurso ao apoio externo. A crise económico-financeira era uma realidade e instalou-se uma enorme tensão social e política⁴¹, sendo necessário conter a despesa pública⁴². Esta difícil situação levou à elaboração do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), que foi acordado, em maio de 2011 (Aymerich, 2013, pp. 18-19), pelo governo e pela missão conjunta da Comissão, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Central Europeu (BCE)⁴³.

Tendo por estratégia a recuperação da confiança dos mercados financeiros internacionais e a estimulação da competitividade, bem como do crescimento económico sustentável, o Programa de Assistência teve por base três pilares: consolidação orçamental, estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa.

O PAEF, acordado em maio de 2011⁴⁴, no âmbito do chamado Memorando de Entendimento⁴⁵, que traduz o acordo financeiro estabelecido no programa de ajustamento económico de Portugal, obrigava o Estado português à imple-

⁴⁰ Cfr. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁴¹ Ver a este propósito o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013 (Processo n.º 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013) – no âmbito do pedido, pelo Presidente da República, da apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade: de um conjunto de normas constantes da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro de 2012 (LOE2013), sendo que a decisão do TC foi a de declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da maioria das normas apreciadas, dando, assim, razão ao Presidente da República. <https://files.dre.pt/1s/2013/04/07800/0232802423.pdf>

⁴² Consultar sobre o tema, Aymerich, C.C. (2013). *O control xudicial das políticas de austeridade. A propósito do Acórdão187/2013, de 5 de Abril, do Tribunal Constitucional português*. AFDUC, 17, 2013, pp. 17-54. https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/12522/AD_17_2013art_1.pdf?sequence=1

⁴³ Cfr. Decisão de Execução 2011/344/UE do Conselho, de 30 de maio de 2011, relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal (JO L 159 de 17.6.2011, p. 88-92), <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/financial-assistance-in-portugal.html>

⁴⁴ Consultar sobre esta matéria: *Banco de Portugal, Programa de Assistência Económica e Financeira*. <https://www.bportugal.pt/page/programa-de-assistencia-economica-e-financeira>

⁴⁵ Consultar a este propósito, Sousa, A. R. de. (2014). *As finanças locais enquanto instrumento do desenvolvimento económico*. In “*Lusíada. Economia & Empresa*”, (15), 143-157. <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/lee/article/view/509>

mentação de diversas reformas⁴⁶ estruturais profundas⁴⁷. Neste contexto se insere, também, a revogação da lei das finanças locais à data em vigor, a Lei 2/2007, de 15 de janeiro. A nova LFL, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, tinha por principal finalidade tornar mais eficaz a área das finanças públicas locais e intraestaduais, nomeadamente no que concerne ao equilíbrio orçamental e financeiro⁴⁸ das autarquias locais⁴⁹, especialmente dos municípios e, bem assim, como ao estabelecimento do limite da dívida total (e controlo) e à criação de mecanismos preventivos de alerta precoce e de recuperação financeira municipal.

Por outro lado, esta nova LFL denota uma forte preocupação em adequar as receitas dos entes locais territoriais ao contexto em que vivia o país, incrementando uma gestão mais rigorosa e promovendo a prestação de contas, como se pode perceber com a instituição do Conselho de Coordenação Financeira – que tinha por objetivo a implementação de uma concreta coordenação entre a administração central e a administração local, em matéria de finanças públicas (municipais e de finanças estaduais).

A nova LFL estabelece diversos princípios a cumprir pelas autarquias locais, sendo que muitos deles já estavam presentes nas LFL anteriores, no contexto da atividade financeira desenvolvida no âmbito da atividade das autarquias, nomeadamente: o princípio da legalidade; o princípio da estabilidade orçamental; o princípio da autonomia financeira; o princípio da transparência; o princípio da equidade intergeracional; o princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais; e o princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado. Os citados princípios eram, de igual modo, aplicáveis à atividade financeira de outras entidades do setor local, com as necessárias adaptações (n.º 3 do art. 3.º).

Quanto às receitas tributárias das autarquias locais, nomeadamente dos municípios, sucederam importantes alterações como a determinação (a partir de 2018)⁵⁰ da extinção do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), pois a sua receita era cada vez menos relevante (o que na

⁴⁶ Veja-se sobre esta matéria Melo, A.J. (2011), *Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local*. <https://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Alexandrino-Jose-de-Melo-Contexto-e-Sentido-da-Reforma-do-Poder-Local.pdf>, pp. 1-25.

⁴⁷ Consultar a este propósito o *Documento Verde da Reforma da Administração Pública*. http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf

⁴⁸ A este propósito, Rocha, J.F. (2011). *Finanças públicas restritivas - o impacto das medidas da Troika nas Regiões Autónomas e nas Autarquias locais*, DREL. Centro de Estudos Jurídicos do Minho. <https://hdl.handle.net/1822/40005>

⁴⁹ Consultar a propósito a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso - LCPA) – Determina as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

⁵⁰ Cfr. n.º 1 do art. 81.º Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (versão original).

verdade não se veio a verificar). Por outro lado, verificou-se um aumento significativo nas receitas tributárias municipais, expresso no resultado da receita do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)⁵¹, o que se explica devido à avaliação geral dos prédios urbanos – que não eram avaliados desde 2003 (que decorreu em 2012 e 2013)⁵² –, o que resultou no significativo incremento do valor patrimonial de um relevante número de imóveis e consequentemente no aumento da receita tributária. As restantes receitas tributárias municipais mantiveram-se, designadamente (e para além do IMI): a derrama; IUC; as taxas; as mais-valias; as multas e coimas, etc. (art. 14.º). As alterações introduzidas pela nova LFL, no âmbito do IMI, favoreceram as freguesias, reforçando os seus recursos financeiros, sendo que estas passam a receber da totalidade do produto da receita do IMI no que respeita aos prédios rústicos (só recebiam 50%) e, ainda, 1% da receita do IMI sobre os prédios urbanos (art. 23.º).

Nos termos do artigo 25.º, que trata a repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, refira-se que a subvenção geral continua a existir e é determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro – FEF, que é o resultado da soma do FGM e FCM –⁵³ mantendo-se também a subvenção específica, determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM) e uma participação variável de 5 /prct. no IRS, determinada nos termos do artigo 26.º. O FEF sofre uma redução de 25,3% para 19,5%, da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos (IRS, IRS e IVA)⁵⁴.

Por outro lado, também o FFF das freguesias diminuiu, no âmbito da sua participação nos impostos estatais⁵⁵, que passa com nova LFL para 2% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e IVA a partir de 2016. A nova LFL, em matéria orçamental, introduziu algumas alterações (art. 40.º), determinando que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo. Por outro lado, permite, ainda, que o resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido das amortizações possa registar, em determinado ano, um valor negativo inferior a 5% das receitas correntes totais, tendo, todavia, esse valor negativo de ser obrigatoriamente compensado no exercício seguinte. No âmbito do endividamento municipal, a nova lei impôs também alterações ao conceito existente na anterior LFL: passa a considerar-se

⁵¹ Cfr. *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2016*, Coordenação de João Baptista da Costa Carvalho, Edições OTOC, julho de 2017, p.71.

⁵² Sobre a avaliação geral dos prédios urbanos cfr. arts. 5.º e 6.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, que aditou os artigos 15.º-A a 15.º-P ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

⁵³ Cfr. art. 27ª da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁵⁴ Cfr. n. 2. do art. 69.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁵⁵ Cfr. arts. 36.º e 85.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

como dívida total⁵⁶ a dívida total de operações orçamentais do município, a qual não poderá ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores cfr. art 52.º). A nova LFL pretende acompanhar de forma rigorosa a situação das finanças locais, prevenindo situações de eventuais desequilíbrios, instituindo mecanismos de alerta precoce, bem como de recuperação financeira municipal sempre que necessário⁵⁷.

A LFL criou mecanismos novos para verificar o equilíbrio das finanças dos municípios, e com vista ao controle desse mesmo equilíbrio. Verificou-se, ainda, a criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM⁵⁸) – que viria a ser revogado posteriormente – que era financiado pelas autarquias locais e pelo Estado, sendo introduzido também o Conselho de Coordenação Financeira (CCF)⁵⁹. O CCF tem como função primordial a coordenação entre as finanças municipais e as finanças do Estado, tendo em atenção o desenvolvimento equilibrado do todo nacional, e a necessidade de alcançar os objetivos e metas a nível orçamental definidos no âmbito das políticas de convergência a que Portugal esteja vinculado no âmbito da UE. A LFL criou, ainda, o Fundo de Regularização Municipal (FRM), nos termos dos artigos 65.º (n.º 1) e 67.º; é a DGAL a entidade responsável pela gestão do FRM, estando, neste âmbito, na dependência dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais. A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro foi objeto de diversas alterações, as quais passamos a analisar, seguidamente, de forma sucinta.

7. Principais alterações à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

A Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, alterou (pela sétima vez) a Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro – tendo a sétima alteração à LFL entrado em vigor em janeiro de 2019.

A LFL, com a redação introduzida pela lei n.º 51/2018, no âmbito do capítulo II (n.º 1 do artigo 3.º), afirma a sujeição do setor local aos princípios

⁵⁶ O cálculo do limite da dívida total deverá incluir as dívidas de todas as operações orçamentais do município e das entidades previstas no artigo 54.º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (englobando assim as contas das entidades intermunicipais e as entidades associativas municipais; as empresas locais e participadas, ou seja, todas as entidades de qualquer natureza relativamente às quais os municípios exerçam poder de controlo, direto ou indireto, integram as entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total).

⁵⁷ Cfr. art. 56.º e 57.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁵⁸ Cfr. art. 62.º Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁵⁹ Cfr. art. 12.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental⁶⁰ (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro⁶¹. No âmbito dos princípios fundamentais, verifica-se a introdução de novos princípios⁶²: o princípio da anualidade e plurianualidade; o princípio da unidade; o princípio da universalidade; e o princípio da não consignação.

No que concerne aos princípios fundamentais, regista-se a densificação dos princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade nacional recíproca - respetivamente arts. 5.º e 8.º. No que se refere ao princípio da estabilidade, a LFL passa a prever a eventual redução de transferências do Orçamento do Estado previstas na LOE, matéria a que se refere o artigo 8.º (bem como o artigo 30.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro). Porém, ressalva a LFL, tal somente pode suceder no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos ou do procedimento por défices excessivos - nos termos dos atos jurídicos da União Europeia. Esta eventual redução, nas circunstâncias aludidas, está também prevista no artigo 8.º (Princípio da solidariedade nacional recíproca), considerando a necessidade de manter o equilíbrio das contas públicas e do respeito pelos limites impostos pela LEO.

Na sequência da introdução dos novos princípios suprarreferidos, foram aditados os artigos 9.º - A (Anualidade e plurianualidade); 9.º-B (Unidade e universalidade) e 9.º - C (não consignação), que constituem princípios fundamentais. Quanto a este último princípio, e sem prejuízo do disposto na LEO (aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), o princípio da não consignação não se aplica a determinadas receitas (al. *a*) a *e*), do n.º 2). receitas provenientes, nomeadamente de fundos comunitários; ou FSM.

O princípio da estabilidade orçamental (art. 5.º), que garantiu, até 2021, a participação das autarquias locais nos impostos do Estado, assegura agora, face às transferências efetuadas pelo Orçamento do Estado do ano transato, uma variação percentual correspondente à variação verificada ao nível das receitas fiscais previstas no Programa de Estabilidade.

A este valor acresce o montante correspondente ao diferencial resultante da aplicação da repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios (art. 25.º) e do financiamento das freguesias (n.º 1 do art. 85.º), respetivamente quanto aos municípios e às freguesias, do transferido em 2018, nos termos seguintes:

⁶⁰ A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro revoga a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

⁶¹ A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, sofreu alterações, sendo que a redação atual da LEO foi aprovada pela Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril.

⁶² Cfr. n.º 2 do art. 3.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

- a) No mínimo de 25 % em 2019;
- b) No mínimo de 25 % em 2020;
- c) O remanescente em 2021.

Esta percentagem é proposta pelo Conselho de Coordenação Financeira (CCF), sendo que, até 2021, a participação dos municípios e freguesias nos impostos do Estado foi de montante pelo menos igual ao ano anterior. Após 2021 foram estabelecidas variações máximas e mínimas na participação de cada município e freguesia nos impostos do Estado (n.º 1 do art. 35.º e n.º 1 do art. 85.º). Anualmente, até ao dia 15 de julho, para efeitos de cálculo da participação das autarquias locais nos impostos do Estado, é a dita percentagem atualizada com base na variação apurada em sede da correspondente Conta Geral do Estado. Os municípios beneficiam ainda de uma nova receita (art. 14.º), que resulta do produto da cobrança de contribuições em matéria de proteção civil, nos termos previstos na lei.

No que se refere às isenções e benefícios fiscais (art.16.º) também foram introduzidas alterações: passa a ser exigido um regulamento a aprovar pela assembleia municipal contendo os critérios e condições para o reconhecimento de isenções totais ou parciais, objetivas ou subjetivas, relativamente aos impostos e outros tributos próprios. O citado regulamento deverá ter em consideração a tutela de interesses públicos relevantes, com particular impacto na economia local ou regional, bem como deverá a sua formulação ser genérica e obedecer ao princípio da igualdade; não podem os benefícios ser concedidos por mais de cinco anos, sendo possível a sua renovação por uma vez com igual limite temporal.

Por outro lado, a classificação de grandes projetos de investimento é determinada nos termos do n.º 1 do artigo 2.º⁶³ do Código Fiscal de Investimento⁶⁴. No entanto, o seu reconhecimento está na competência do Governo (n.º 4.º do art.14), que deve proceder à audição do respetivo município, antes da concessão das isenções fiscais citadas. Os grandes projetos de investimento são definidos como sendo aqueles que apresentam um montante igual ou superior a três milhões de euros (€3.000.000,00).

Os municípios passam a ter de comunicar anualmente à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), até 31 de dezembro, por transmissão eletrónica de dados, os benefícios fiscais reconhecidos por titular, com indicação do seu pe-

⁶³ O Artigo n.º 2 (bem como os artigos 1.º, 7.º, 25.º e 43.º) do *Código Fiscal do Investimento* foi alterado pelo Orçamento do Estado para 2022, aprovado pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho / Assembleia da República. – Orçamento do Estado para 2022. Diário da República. – Série I - n.º 122 (27-06-2022), pp. 2-291.

⁶⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, que aprova o *Código Fiscal de Investimento*, em anexo, na sua redação atual, nos termos da Lei n.º 21/2023, de 25 de maio.

ríodo de vigência e, no caso do IMI, dos artigos matriciais dos prédios abrangidos.

Nos termos do artigo 16º da LFL, os benefícios fiscais a conceder ficam sujeitos às regras europeias aplicáveis em matéria de auxílios *de minimis*⁶⁵. Relativamente à matéria de liquidação e cobrança de impostos municipais a LFL passa a prever a possibilidade de os municípios (através de deliberação da assembleia municipal) poderem delegar nas entidades intermunicipais ou contratualizar com serviços do Estado a liquidação e/ou a cobrança de taxas e tarifas municipais (n. 10 do art. 17.º). Os municípios continuam a poder deliberar lançar uma derrama (art. 18.º), mas prevê-se que quando o volume de negócios de um sujeito passivo resulte em mais de 50 % da exploração de recursos naturais, ou do tratamento de resíduos, os municípios interessados podem requerer à Autoridade Tributária e Aduaneira a fixação da fórmula de repartição de derrama com a ponderação dos seguintes fatores:

- i) Massa salarial e prestações de serviços para a operação e manutenção das unidades afetas às atividades acima referidas – 30 %;
- ii) Margem bruta correspondente à exploração de recursos naturais ou do tratamento de resíduos, nos termos da normalização contabilística – 70 %. A avaliação da margem bruta correspondente à exploração de recursos naturais ou do tratamento de resíduos, segue os termos determinados no artigo. 18.º.

Os municípios têm de comunicar a sua deliberação sobre o lançamento da derrama à AT até 30 de novembro (art. 18.º)⁶⁶. Saliente-se, ainda, a possibilidade de a assembleia municipal deliberar, sob proposta da câmara municipal, nos termos previstos para as isenções e benefícios fiscais, a criação de isenções, ou de taxas reduzidas de derrama, atendendo aos critérios definidos no n.º 22 do artigo 18.º, designadamente o volume de negócios das empresas beneficiárias; o setor de atividade em que as empresas beneficiárias operem no município e a criação de emprego no município.

A Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2020 (LOE)), no que respeita à repartição do IMI (art. 365.º), estabelece que, na circunstância de um prédio urbano não vedado se localizar no território de mais do que um município, a receita de IMI é repartida de forma propor-

⁶⁵ Estes auxílios traduzem apoios de baixo valor concedidos a empresas, pelo que não têm dimensão para influenciar em termos relevantes o comércio e a concorrência entre Estados-Membros. Relativamente a esta matéria cfr. o Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* aos auxílios *de minimis*.

⁶⁶ Cfr. Lei n.º 2/2020, de 31 de março – LOE para 2020 (art. 365.º).

cional, considerando o valor de construção existente em cada município. Na sequência da inscrição ou atualização da matriz, a AT comunica aos municípios em questão a identificação matricial do prédio urbano não vedado, sendo que compete aos municípios participar à AT o valor de construção existente nas circunscrições territoriais respetivas. Assim, tem início o procedimento de audição dos municípios interessados, após a qual a AT fixa, no prazo de 90 dias, a repartição da receita de IMI.

A LOE de 2020, partindo da alteração da posição administrativa, e também jurisprudencial dos tribunais superiores (em favor dos sujeitos passivos), que pode traduzir-se na retenção da transferência de receita fiscal aos municípios, num valor igual ou superior a 20% da média de receita fiscal do citado imposto transferida para município nos três últimos anos, acrescentou um novo artigo, o 19.º-A (faseamento da retenção das transferências de receita aos municípios), que permite a efetuação das retenções de forma faseada. Não obstante, os municípios interessados terão de ser ouvidos previamente à decisão que leve à utilização do faseamento da referida retenção.

O faseamento da retenção das transferências de receita aos municípios deve fundar-se num princípio de estabilidade da respetiva tesouraria, sendo determinado em função da emergência financeira do município apurada com base na informação transmitida em sede de direito de audição (não podendo ultrapassar em cada mês 30% do valor total do imposto a transferir).

Em matéria de cooperação técnica e financeira foi criada a obrigação que, anteriormente, cabia ao governo, da DGAL publicar em cada semestre uma lista dos instrumentos de cooperação técnica e financeira, bem como de auxílio financeiro, celebrados por cada ministério, onde constem os respetivos montantes e prazos (art. 22.º). Determina, ainda, a citada Lei que a concessão de auxílios financeiros às autarquias locais das regiões autónomas em situação de calamidade pública seja efetuada, no âmbito do Fundo de Emergência Municipal⁶⁷.

O diploma em apreço prevê outras formas de colaboração (criando um artigo novo - 22.º-A) entre as autarquias locais e a administração central, ou com outros organismos da administração pública, na prossecução de atribuições ou competências desta. Quando no âmbito da referida colaboração os municípios e freguesias assumam a realização de despesa por conta da administração central ou de outros organismos da administração pública, são reembolsadas na exata medida da despesa assumida, no prazo máximo de 90 dias a contar da data da emissão do documento de quitação e cumpridos os procedimentos legais aplicáveis.

⁶⁷ Cfr. n.º 10 do artigo 22.º, do Decreto-Lei n.º 225/2009, de 14 de setembro.

No entanto, esta situação não se verifica, ou seja, não há lugar a qualquer reembolso, quando a despesa assumida pelas autarquias locais resulta da partilha de encargos expressa em contratos, acordos, protocolos, ou quaisquer outros instrumentos jurídicos, no âmbito da citada colaboração. No caso de existirem reembolsos é dado conhecimento à DGAL. Na sequência do artigo 22.º-A (e sem prejuízo deste) estabelecem-se formas de colaboração entre as regiões autónomas e as autarquias locais com sede nas mesmas (art. 22.º-B), sendo que podem os municípios e freguesias colaborar com as regiões autónomas na prossecução das suas atribuições através da celebração de contratos, acordos, protocolos ou quaisquer outros instrumentos jurídicos nos termos previstos em diploma próprio.

No que respeita às receitas das freguesias, estas são obrigatoriamente ouvidas antes da concessão, por parte do Estado ou dos municípios, de isenções fiscais subjetivas no que concerne aos impostos municipais, designadamente no que se relacione com a fundamentação da deliberação de conceder a referida isenção, sendo que passam também a ser informadas no que respeita à despesa fiscal envolvida, tendo a freguesia direito a compensação (n.º 2 do art. 23.º), em caso de discordância manifestada relativamente à decisão.

Mas também a repartição de recursos públicos no âmbito da relação entre o Estado e os municípios foi alterada (art. 26.º-A), prevendo-se uma participação de 7,5 % na receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás.

A referida participação é distribuída proporcionalmente pelos municípios, e determinada por referência ao IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial relativo às atividades económicas suprarreferidas. O seu valor é apurado com base no penúltimo ano relativamente àquele a que a Lei do Orçamento do Estado se refere. O Governo, através de Portaria dos responsáveis pelas áreas das finanças locais e autarquias locais, pode estabelecer mecanismos corretivos aos critérios de distribuição atentos os princípios da solidariedade e da coesão.

Em matéria de Fundo Social Municipal (FSM – art. 30.º) ficam excluídos da elegibilidade ao nível de financiamento as despesas comparticipadas no âmbito de contratos, acordos, protocolos ou quaisquer outros instrumentos jurídicos.

A LFL criou também um Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) que constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado (art. 30.º-A) com o objetivo de proceder ao financiamento das novas competências a transferir para as autarquias locais e entidades intermunicipais, na sequência da entrada em vigor da Lei da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (LQTC – Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto). Assim, os recursos financeiros atribuídos às autarquias locais e entidades intermunicipais destinados ao financiamento das novas competências (cfr. artigo 80º-B) são anualmente previstos na Lei do Orçamento do Estado (LOE) e atribuídos através do FFD.

Nos termos do artigo 33.º, a *Compensação associada ao Fundo de Coesão Municipal*, sofre uma alteração, sendo estabelecido que a Compensação Fiscal de cada município é diferente consoante o valor da capitação média do município (CMMi) em relação à capitação média nacional (CMN) da soma das coletas dos impostos municipais, nomeadamente: o imposto sobre imóveis (IMI); o imposto municipal sobre transmissões onerosas (IMT); e também da parcela relativa ao produto do imposto único de circulação e também da participação na receita do IVA.

A LFL, ao nível da distribuição do Fundo Social Municipal (FSM), regista igualmente alterações, sendo revogada a previsão de acordo com a qual (tratando-se de uma transferência financeira consignada a um fim específico), no caso de o município não realizar despesa elegível de montante pelo menos igual à verba que lhe foi afeta, no ano subsequente é deduzida à verba a que teria direito ao abrigo do FSM a diferença entre a receita de FSM e a despesa correspondente (art 34.º)⁶⁸.

As variações máximas e mínimas relativamente à participação de cada município nos impostos do Estado foram também alvo de alterações, nos termos do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), do FSM e do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas singulares (IRS), da qual não pode resultar:

- a) Uma diminuição superior a 2,5% da participação nas transferências financeiras do ano anterior para os municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 vezes a média nacional em três anos consecutivos, nem uma diminuição superior a 1,25 /prct. da referida participação, para os municípios com capitação inferior a 1,25 vezes aquela média durante aquele período;
- b) Um acréscimo superior a 5/prct. da participação relativa às transferências financeiras do ano anterior.

O excedente resultante do disposto nos números anteriores é distribuído de acordo com os seguintes critérios:

- a) 50 /prct., de forma proporcional, pelos municípios em que se registem reduções do montante global das transferências financeiras, em relação ao ano anterior;
- b) 50 /prct., de forma proporcional, pelos municípios que não mantenham, em três anos consecutivos, uma CMMi de valor superior à CMN.

⁶⁸ Cfr. n.º 2 do art. 34.º, da LFL, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

Foram introduzidas alterações no que concerne à participação de cada município nos impostos do Estado, quanto às variações máximas e mínimas (art. 35.º) por via do FEF, do FSM e do IRS, das quais não pode resultar:

- i) Uma diminuição superior a 2,5 /prct. da participação nas transferências financeiras do ano anterior para os municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 vezes a média nacional em três anos consecutivos, nem uma diminuição superior a 1,25 /prct. da referida participação, para os municípios com capitação inferior a 1,25 vezes aquela média durante aquele período;
- ii) Um acréscimo superior a 5 /prct. da participação relativa às transferências financeiras do ano anterior.

Assim, o excedente que resulte do acima descrito será distribuído tendo por base os seguintes critérios:

- i) 50 /prct., de forma proporcional, pelos municípios em que se registem reduções do montante global das transferências financeiras, em relação ao ano anterior;
- ii) 50 /prct., de forma proporcional, pelos municípios que não mantenham, em três anos consecutivos, uma CMMi de valor superior à CMN.

Relativamente ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), a participação das freguesias nos impostos do Estado equivalente a 2,50 /prct. da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e do IVA, nos termos referidos no n.º 2 do artigo 25.º, a qual constitui o FFF (art 36.º).

Nas modificações introduzidas na distribuição do Fundo de Financiamento das Freguesias (FEF), refira-se que se verifica um reajustamento ao nível dos critérios que orientam a distribuição do FEF pelas freguesias dos montantes apurados⁶⁹ (no âmbito da participação nos impostos do Estado – art. 36.º e 37.º), sendo que a distribuição é determinada de acordo com os seguintes critérios:

- a) 20 /prct. com base na densidade populacional;
- b) 50 /prct. na razão direta do número de habitantes;
- c) 30 /prct. na razão direta da área.

No entanto, da aplicação dos critérios constantes do n.º 1, como menciona o diploma, não pode resultar:

⁶⁹ Deixou de se aplicar a Lei n.º 22/2008, de 13 de maio – que estabelece os princípios, as normas e a estrutura do *Sistema Estatístico Nacional (SEN)* – na classificação dos tipos de freguesia.

- a) Uma diminuição superior a 5 /prct. das transferências do ano anterior calculadas nos termos já descritos para as freguesias integradas em municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 vezes a média nacional em três anos consecutivos, nem uma diminuição superior a 2,5 /prct. das transferências para as freguesias integradas em municípios com capitação inferior a 1,25 vezes aquela média durante aquele período;
- b) Um acréscimo superior a 5 /prct. das transferências do ano anterior calculadas nos suprarreferidos critérios.

O excedente que resulte da aplicação destes critérios é distribuído de acordo com os seguintes critérios:

- a) 70 % igualmente por todas as freguesias de baixa densidade, nos termos definidos pela Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho⁷⁰ e as freguesias das regiões autónomas;
- b) 30 % igualmente pelas restantes freguesias.

O montante distribuído, nos anos em que ocorre, não concorre para os crescimentos máximos e mínimos previstos neste preceito, não sendo permitido efetuar compromissos plurianuais por conta desta receita.

No que concerne às regras orçamentais⁷¹ procedeu-se também a alterações (n.º 4 do art. 40.º), estabelecendo-se que se consideram amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo, o valor correspondente à divisão do capital utilizado pelo número de anos do contrato, não se considerando para tal o seu efetivo pagamento. Foram aditados ao artigo 40.º os n.º 5.º e 6.º, determinando o primeiro que para efeitos do disposto no artigo em análise, no que concerne às autarquias locais e entidades intermunicipais, no momento da revisão orçamental para integração do saldo da gerência anterior, este último releva na proporção da despesa corrente que visa financiar ou da receita que visa substituir (n.º 5). O n.º 6 determina que a parte do saldo de gerência da execução orçamental consignado pode ser incorporada numa alteração orçamental, com a aprovação do Mapa dos Fluxos de Caixa pela parte do saldo de gerência da execução orçamental consignado órgão executivo, em momento anterior ao da aprovação dos documentos de prestação de contas.

No que respeita ao quadro plurianual municipal, o mesmo sofre também uma modificação, já que os seus limites se consideram vinculativos para o ano do exercício económico do orçamento e indicativos para os restantes, passando,

⁷⁰ Esta Portaria delimita as áreas territoriais beneficiárias de medidas do *Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT)*, que se constituam como um incentivo ao desenvolvimento dos territórios do interior.

⁷¹ Cfr. sobre a matéria o artigo 104.º da Lei 114/2017, de 29 de dezembro.

desta forma, a não ser vinculativos para o ano seguinte ao do exercício económico do orçamento em questão (art. 44.º).

A Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro⁷² altera a LFL, designadamente o *calendário orçamental*, estabelecendo que o órgão executivo apresenta ao órgão deliberativo, até 30 de novembro de cada ano, a proposta de orçamento municipal para o ano económico seguinte. Porém, excepciona as situações em que a realização de eleições para o órgão executivo municipal decorram entre 30 de julho e 15 de dezembro, sendo que nesses casos a proposta de orçamento municipal, para o ano económico subsequente, será apresentada no prazo de três meses contados a partir da data da respetiva tomada de posse. Ao nível do orçamento municipal foram ainda introduzidas mais alterações, como seja a obrigatoriedade de que o orçamento incorpore a proposta das grandes opções do plano, integrando as atividades mais significativas, bem como o plano plurianual de investimentos com nota explicativa que a fundamente⁷³.

Mas as alterações em matéria de orçamento municipal não se ficaram por aqui, tendo sido aditados dois novos artigos: o artigo 46.º-A e o artigo 4.º-B.

O artigo 46.º-A (Atraso na aprovação da proposta do orçamento) estabelece que, caso se registre um atraso na aprovação do orçamento das autarquias locais, continua em execução orçamento que vigorou no ano anterior, com as necessárias modificações que lhe tenham sido inseridas até ao final do ano em curso. No entanto, tal situação não altera os limites das dotações orçamentais anuais estabelecidas no quadro plurianual de programação orçamental, nem a sua respetiva duração.

Por outro lado, verificando-se o referido atraso na aprovação do orçamento, continua também em execução o quadro plurianual de investimentos em vigor no ano transato, com as alterações que lhe tenham introduzido (no respeito pelos limites das correspondentes dotações orçamentais), podendo os documentos previsionais ser objeto de modificações (n.º 1 a 5.º do art. 46-A).

Na sequência do artigo anterior foi também introduzido o artigo 46-B (Plano multianual de investimentos), cujo n.º 1 estabelece que “As modificações do plano plurianual de investimentos consubstanciam-se em revisões e alterações.” Assim, as revisões do plano plurianual de investimentos ocorrem quando for necessário abranger e ou anular projetos que o mesmo tenha previsto, o que, a acontecer, obriga a proceder às convenientes alterações orçamentais, se tal se justificar (n.º 2 do art. 46-B).

Nas situações em que se verifique a realização antecipada de ações previstas para anos posteriores, ou a modificação do montante das despesas de

⁷² A Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro (versão atual da LFL), altera a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, modificando o prazo de submissão da proposta do orçamento municipal – cfr. art. 45.º

⁷³ Cfr. al. e), do n.º 1 do art. 46.º da LFL na sua redação atual.

qualquer projeto constante do plano plurianual de investimentos aprovado, deve ocorrer também a correspondente adequação do plano (n.º 3 do art. 46-B).

No *capítulo* do endividamento, nomeadamente no que concerne ao regime de crédito e de endividamento municipal, foi alterado o n.º 5 do artigo 49.º: mantendo-se a exigência constante da redação anterior relativamente ao pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos, passa este agora a ser obrigatoriamente acompanhado também de demonstração de consulta e informação sobre as condições praticadas.

No que se refere aos empréstimos de médio e longo prazo verificam-se também alterações, designadamente a possibilidade de os empréstimos a médio e longo prazo serem contraídos para aplicação em investimentos para substituição de dívida. Determina-se, ainda, que os municípios cuja dívida total seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podem contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor, sempre que: com a contração do novo empréstimo, o valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo a liquidar antecipadamente; e não se verifique um aumento da dívida total do município, desde que diminua o serviço da dívida do município (esta condição pode não se verificar excecionalmente – cf. n.ºs 3 e 4. do art. 51.º).

Prevê-se ainda que os empréstimos contratados para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal tenham um prazo de vencimento, o qual tem de ser apropriado às operações financiadas, não podendo ser superior à vida útil do investimento em causa.

Assim, não podem os citados empréstimos ultrapassar os prazos (novos) determinados pela alteração introduzida nesta matéria⁷⁴: o prazo geral é de 20 anos, mas pode ser de 50 anos, nos casos de empréstimos para construção de habitação ou intervenções de reabilitação urbana destinadas a arrendamento, bem como nos casos de recuperação do parque habitacional degradado da titularidade dos municípios, podendo, ainda, ter duração de 30 anos, em operações financiadas pelo Banco Europeu de Investimento (BEI)- cfr. n.º 7 do artigo 51.º. No que se refere ao endividamento, saliente-se, ainda, que se registaram modificações no limite da dívida total dos municípios, sendo, nesse sentido alterado o artigo 52.º, designadamente pela modificação do conteúdo do seu n.º 5 e pelo aditamento do n.º 6.º.

Neste contexto, e para efeitos de apuramento da dívida total dos municípios, deixa de ser considerado o valor dos empréstimos quando estes sejam destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de

⁷⁴ Cfr. art. 365.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março – aprova o Orçamento de Estado para 2020.

projetos comparticipados por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), ou por outros fundos de apoio aos investimentos incluídos no orçamento da União Europeia e, ainda, o montante das subvenções reembolsáveis, bem como dos instrumentos financeiros referidos no Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, que estabelece as regras gerais de aplicação aos programas operacionais (PO) e aos programas de desenvolvimento rural (PDR) financiados, nomeadamente, pelos fundos europeus estruturais e de investimento⁷⁵.

Nos termos do artigo 55.º, no que se refere ao regime de crédito das freguesias, ocorreram, também, alterações, pelo que se regista a possibilidade de os contratos de locação financeira de bens imóveis celebrados com duração anual ser renovável até ao limite de dez anos (e não cinco como no texto anterior), mantendo-se, contudo, a exigência de os respetivos encargos serem suportados através de receitas próprias. Por outro lado, o montante máximo dos empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria passa para 20 % do FFF respetivo. Quanto aos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira municipal registaram-se, igualmente, modificações, como se pode aferir do aditamento de três novos números ao artigo 58.º, sendo que tais alterações refletem diretamente a LOE de 2018 (art. 97.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro).

Assim, os três novos números aditados ao artigo 58.º (n.º 8 a 11), provocaram seguinte alteração: a câmara municipal pode propor à assembleia municipal a suspensão da aplicação do plano de saneamento financeiro, se após a aprovação dos documentos de prestação de contas, se confirmar que o município respeita (com referência a 31 de dezembro do ano em causa) o limite da dívida total previsto no artigo 52.º.

No caso de a assembleia municipal aprovar a referida proposta, a suspensão do plano entra em vigor, desde que essa decisão da assembleia municipal seja comunicada à DGAL, sendo que a mesma tem de remeter a competente demonstração que comprove também o cumprimento do limite da dívida. O plano de saneamento financeiro, e todas as obrigações que dele constam, terminam no momento da comunicação ao membro do governo responsável pelas autarquias locais da liquidação completa (n.º 11 do art. 58.º). O plano voltará a vigorar no caso de se verificar incumprimento do supramencionado limite.

No contexto do plano de saneamento, saliente-se a possibilidade de o plano de saneamento dispensar a deliberação de taxas máximas de impostos locais (al. c), do n.º 1 do art. 59.º), se a assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, aprovar a adoção de medidas financeiras de efeito equivalente (n.º 8).

⁷⁵ Para além de estabelecer as regras gerais de aplicação dos programas operacionais (PO) e dos programas de desenvolvimento rural (PDR) financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI), o referido diploma abrange, designadamente, o FEDER; o FSE; o FC; o FEADER e o FEAMP, para o período de 2014-2020.

No caso de se registar qualquer incumprimento do plano de saneamento (n.º 1 do art. 60.º), o mesmo deve ser reconhecido na primeira sessão anual da assembleia municipal, sendo a cópia da deliberação enviada à DGAL, o que determina necessariamente a retenção das transferências a efetuar para pagamento à instituição financeira respetiva ou aos credores, dependendo do tipo de incumprimento.

No entanto, a retenção acima referida tem como limite máximo estabelecido 20 % do respetivo duodécimo das transferências correntes do Orçamento do Estado não consignadas (n.º 2 do art. 60.º).

Relativamente à recuperação financeira municipal, o processo passa a determinar o recurso a um mecanismo de recuperação financeira municipal, nos termos a definir por diploma próprio (art. 61.º), sendo que, neste contexto, foram revogadas as normas concernentes ao Fundo de Apoio Municipal (FAM) – artigo 62.º (Criação do Fundo de Apoio Municipal); artigo 63.º (Objeto do Fundo de Apoio Municipal); artigo 64.º (Regras gerais do FAM) e artigo 87.º (Regulamentação do Fundo de Apoio Municipal). No âmbito das receitas das entidades intermunicipais (cfr. artigo 68.º) passam a aplicar-se às referidas entidades o disposto nos artigos 45.º, 46.º e 46.º-A, com as necessárias adaptações, ou seja, respetivamente, o calendário orçamental, os elementos do orçamento previstos para os municípios, bem como, em caso de atraso na aprovação da proposta de orçamento, o procedimento exigido às autarquias locais.

Nos termos do artigo 78.º, e para efeitos da prestação de informação relativamente às contas das administrações públicas: os municípios, as entidades intermunicipais as entidades associativas municipais, devem comunicar à DGAL os seus orçamentos, o quadro plurianual de programação orçamental e as contas mensais nos 10 dias subsequentes, à sua aprovação, considerando o período a que respeitam e, ainda, os documentos de prestação de contas anuais após a sua aprovação (n.º 1 do art. 78.º).

No que respeita à prestação de informação dos dados sobre a dívida pública, os municípios, as entidades intermunicipais e as entidades associativas municipais devem remeter à DGAL a necessária informação sobre os empréstimos contraídos, bem como sobre os ativos expressos em títulos de dívida emitidos nos 10 dias subsequentes ao final de cada trimestre, depois da apreciação das contas (n.º 2.º do art. 78.º).

Com o objetivo de acompanhar e monitorizar o limite da dívida total, os municípios têm de remeter à DGAL informação, nos 10 dias subsequentes ao final de cada trimestre e após a apreciação das contas; sendo que as entidades intermunicipais também têm de enviar à DGAL, nos 10 dias subsequentes ao final de cada trimestre, informação sobre os empréstimos contraídos e ainda sobre a dívida total (n.º 3.º do art. 78.º).

Os municípios prestam informação à DGAL, trimestralmente e nos termos por esta definidos, sobre celebração de contratos em regime de parcerias público-privadas, concessões e execução de contratos em vigor (n.º 5 do art. 78.º).

Relativamente às freguesias, estas autarquias devem enviar as contas, nos 30 dias subsequentes à sua apreciação pelo respetivo órgão deliberativo, bem como os mapas trimestrais das contas, nos 10 dias subsequentes ao período a que respeitam e, ainda, os mapas de fluxos de caixa, trimestralmente nos 10 dias subsequentes ao período a que dizem respeito (n.º 7 do art. 78.º).

No que respeita à publicidade que os municípios disponibilizam (art. 79.º) passa esta a incluir as isenções fiscais reconhecidas pela câmara municipal, a respetiva fundamentação e os dados da respetiva despesa fiscal.

Foi também introduzido um outro artigo, o artigo 80.º-A (Responsabilidade financeira), que estabelece que, nas autarquias locais, a responsabilidade financeira⁷⁶ incide sobre os membros do órgão executivo em todas as situações em que estes não tenham consultado os serviços competentes para informar ou, sendo esclarecidos por aqueles serviços, em conformidade com a lei, optaram por decidir noutro sentido. Saliente-se, no entanto, que a responsabilidade financeira recai sobre os trabalhadores ou agentes quando nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência em conformidade com a lei (cfr. n.º 2 do art. 80.º).

Em matéria de transferência de novas atribuições e competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Título IV-A)⁷⁷, refira-se o aditamento de quatro novos artigos (arts. 80.º-B, 80.º-C, 80.º-D, 80.º-E e 80.º-F) que consubstanciam um conjunto de alterações relevantes.

Nos termos do artigo 80.º-B, o financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais determina que o financiamento resultante do processo de transferência de atribuições e competências preveja o aumento da despesa e necessariamente da receita em que estas incorrem pelo exercício dessas competências. Determina, também, o referido artigo, que, até 2021, os recursos financeiros a atribuir às autarquias locais e às entidades intermunicipais para o prosseguimento das novas atribuições e competências serão anualmente previstos na LOE e integram o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD).

O diploma em análise determina ainda que o financiamento de novas atribuições e competências das autarquias locais no âmbito das regiões autónomas (art. 80.º-C) se rege por um regime próprio - que depende de diploma próprio.

No campo da receita e da dívida decorrente do processo de transferência de competências (art. 80.º-D), a lei estabelece que a dívida que resulte de posições con-

⁷⁶ Cfr. n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de março da *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* - Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, na sua redação atual.

⁷⁷ Cfr. sobre esta matéria a LQTC - Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

tratuais a transferir para as autarquias locais, ou para as entidades intermunicipais, no âmbito do processo de transferência de competências estabelecido pela LQTC (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto), bem como as receitas adicionais resultantes do referido processo, não relevam para efeitos artigo 52.º, ou seja, para o limite da dívida total.

O Artigo 80.º-E (Anexos à Lei do Orçamento do Estado) determina que quer os montantes do FFD afetos aos municípios quer os montantes do FFD afetos às freguesias desagregados por Programa Orçamental, constam, em cada ano, de mapa anexo à Lei do Orçamento do Estado.

Nos termos das disposições finais e transitórias (Título V) foram introduzidas mais algumas alterações à LFL (art. 85.º), nomeadamente no que se refere ao financiamento das freguesias, relativamente às quais a lei estabelece que a percentagem de participação das freguesias nos impostos do Estado corresponderia a 2% nos anos de 2020 e de 2021, independentemente do estabelecido relativamente ao FEF (art. 36.º).

Nos termos do disposto no artigo 90.º-A (Assunção pelas autarquias locais de despesa referente à contrapartida nacional de projetos cofinanciados por fundos europeus), havendo acordo com a administração central, uma autarquia local pode assumir a realização de despesa referente à contrapartida nacional de projetos cofinanciados por fundos europeus e certificada pela autoridade de gestão, sendo que a mesma não releva para o cumprimento das obrigações legais estabelecidas quanto ao limite da dívida total (art. 52.º). Não relevando também – ao nível do cumprimento das obrigações legais estabelecidas quanto ao limite da dívida total – para ao apuramento dos pagamentos em atraso e respetivo cálculo dos fundos disponíveis, nos termos da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, bem como das obrigações previstas de redução de pagamentos em atraso (nos termos da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto).

O artigo 90.º-B estabelece que a violação de posturas e de regulamentos de natureza genérica e execução permanente das autarquias locais consiste numa contraordenação a sancionar com coima, nos termos ali estabelecidos (cfr. n.º 2 e 3.º).

No âmbito da alteração da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, o artigo 7.º expressa a consolidação do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e do regime jurídico das autarquias locais, remetendo essa consolidação para a conclusão, em 2021, do processo de transferência de competências para as autarquias locais e do respetivo financiamento (conclusão do processo que não se verificou, tendo sido adiada), afirmando, ainda, que tal processo reforça a coesão territorial e social, melhorando a capacidade dos municípios de captação de receita municipal.

Assim, as normas transitórias introduzidas pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, merecem uma breve referência, designadamente os artigos 8.º, 9.º, 10.º.

O artigo 8.º (Norma transitória relativa à participação dos municípios no IVA) estabeleceu que em 2019 a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) procedesse à implementação dos meios operacionais necessários para que se efetuasse a atribuição da participação de 7,5% na receita do IVA (al. *d*) do n.º 1 do art.º 25.º) – calculada nos termos do artigo 26.º-A, sendo essa participação entrou em vigor em 2020, representando o valor que resultou do cálculo a efetuar nos termos referidos. Nos anos de a 2020 e 2021 tal participação passou a ser distribuída nos termos previstos (n.º 3 do art. 26.º-A).

O artigo 9.º – Norma transitória referente à isenção de IMI – determinou que os municípios dessem início, em 2019, ao procedimento de identificação e comunicação dos prédios que integram o património imobiliário público, e que se encontrassem sem utilização, seja o sujeito passivo o Estado, as Regiões Autónomas, ou os institutos públicos, sendo que ficou determinado o deixar-se de aplicar no ano de 2020 e seguintes a isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis – nos termos do referido artigo 9.º. Por outro lado, passou a ser aplicável, a partir do ano de 2020, ao património imobiliário público sem utilização a taxa normal de IMI fixada para o município ou freguesia em que se situe o imóvel.

O artigo 10.º - Regime transitório de apuramento da dívida total – determina que nas situações de primeira aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas⁷⁸, em que a dívida total de um município ultrapassasse o limite legal, ou ampliase o incumprimento desse limite, unicamente devido ao efeito das diferenças de tratamento contabilístico face ao Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), não seriam aplicáveis o regime de responsabilidade financeira previsto na Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas e o regime de responsabilidade financeira por incumprimento do limite da dívida total (nos termos do art. 52.º), bem como as normas relativas à suspensão de planos de ajustamento financeiro bem como de planos de saneamento ou de reequilíbrio financeiro.

Nas situações em que os municípios incumpriram o limite da dívida, nos termos suprarreferidos, não foram estes obrigados ao normal procedimento de saneamento financeiro, ou sequer a aderir ao procedimento de recuperação financeira.

Conclusão

Apesar da evolução registada na última década, quando se refere o poder local deve ter-se a perceção de que somente existe uma verdadeira autoadministração, em sentido jurídico e político, havendo descentralização política, ou

⁷⁸ O Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

seja, quando as populações elegem livremente os órgãos próprios das respectivas circunscrições territoriais, sendo que tais órgãos prosseguem interesses comuns das populações dessas autarquias locais. Mas, na realidade, só existe, verdadeiramente, poder local quando as autarquias locais são realmente autónomas e dispõem de suficiente autonomia administrativa e financeira, com relevantes atribuições e competências, necessariamente acompanhadas dos meios técnicos, humanos e materiais adequados ao cabal exercício dessas atribuições e competências. Não pode, pois, existir uma tutela estatal demasiado interventiva em termos administrativos, nem uma forte dependência em termos financeiros do Estado, pois nesse caso não existe um verdadeiro poder local (Amaral, 2002, pp. 413-414).

As autarquias locais dispõem de autonomia financeira, bem como de património e finanças próprias, mas estão, mesmo na atualidade, demasiado dependentes do governo, não tendo os necessários recursos financeiros próprios para exercerem as atribuições e competências que a lei prevê⁷⁹.

A questão do subfinanciamento das autarquias locais é uma realidade, pois se, por um lado o financiamento através do OE aumentou, por outro lado o incremento de mais atribuições e competências não foi acompanhado pelos recursos necessários, designadamente financeiros e, conseqüentemente, humanos e técnicos, mantendo-se uma forte dependência do poder central⁸⁰.

A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabelece a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, reacendeu as críticas ao centralismo português, que se focaram essencialmente na falta de meios financeiros das autarquias locais para exercerem as suas (novas) atribuições, o que levou à celebração de um acordo setorial⁸¹ de compromisso para a descentralização em domínios como a educação e da saúde, entre o Governo e a ANMP⁸²

Assim, a Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que aprova o OE, autonomizou o Fundo de Financiamento de Descentralização (FFD)⁸³, indicando as verbas a

⁷⁹ Consultar a propósito, Rocha, J.F (2019). *Sobre a corrosão da autonomia financeira dos entes locais, a propósito da "Declaração Conjunta sobre a Descentralização"*. In *"Questões atuais de Direito Local"*, (18), Braga, Abr/Jun 2018, pp. 27-43,

⁸⁰ Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto - cfr. artigo 30.º, Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) que decorre da Lei-Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

⁸¹ Veja-se a este propósito o artigo 44.º da Lei 50/2018, de 16 de agosto.

⁸² Cfr. Acordo setorial entre Governo e ANMP aprovado em Conselho Geral, em 18/07/2022, <https://www.anmp.pt>

⁸³ Regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2022 de 11 de outubro. Este decreto regulamentar estabelece os termos e condições da comunicação das transferências no âmbito do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), os procedimentos a adotar em caso de dedução, reforço e reafetação de verbas e as condições de reporte de informação, nos termos do n.º 8 do artigo

transferir nas áreas da educação, saúde, ação social e cultura (art. 89.^o – Fundo de Financiamento da Descentralização e transferências financeiras).

O citado acordo possibilitou o fortalecimento dos recursos financeiros a transferir para as áreas em questão, especialmente com o aumento dos meios financeiros direcionados à conservação, manutenção dos edifícios e de residências escolares.

Por outro lado, o reforço de meios financeiros teve também por propósito a manutenção e conservação dos centros de saúde, considerando os parques recursos transferidos, que não permitiriam só por si cumprir as novas atribuições e competências.

A ANMP, reunida em outubro de 2022, no âmbito do seu Conselho Diretivo, afirmava a sua inquietação no que respeita à Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2023, exortando o governo a cumprir a Lei das Finanças Locais e a apresentar uma previsão dos pagamentos em atraso, nomeadamente do FSM (mais de 100 milhões de euros, relativos a 2019, 2020 e 2021) – que exigiam que fossem incluídos no OE de 2023. Estes valores em atraso apenas foram transferidos para os municípios a 7 de dezembro de 2022⁸⁴.

A ANMP (presidida por Luísa Salgueiro, Presidente da Câmara de Matosinhos) negociou com o governo um acordo, tendo o executivo chegado a um entendimento com a ANMP, procedendo, assim, a alguns ajustes, bem como a um reforço de 35 milhões de euros para concretizar o *arranque* do novo processo de descentralização (sendo que inicialmente estavam previstos 56 milhões de euros), totalizando esse investimento 91 milhões de euros.

A ANMP conseguiu adiar, novamente, o prazo de 1 de janeiro para 3 de abril de 2023, no que se refere à entrada em funcionamento da descentralização de competências na área da ação social⁸⁵. Tudo visto, o facto é que, a realidade portuguesa, é, ainda, a de um país muito centralizado, sendo que as autarquias locais nos últimos dados referidos pela OCDE (2019) apontam para uma despesa pública na ordem dos 5,6% do PIB, sendo a média dos países da OCDE de 9,2% (não incluindo modelos federados) e de 15,5% no caso da UE (Teles, 2021, p.18). Estes números demonstram bem o caminho que se exige fazer em Portugal, o qual será ainda mais árduo no caso de não se resolver o nível intermédio da organização administrativa do Estado, de forma eficaz, havendo cada vez mais vozes exigindo o reinício do processo de regionalização.

89.^o da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

⁸⁴ Cfr. Jornal Público, “*Governo transfere para as autarquias 104 milhões do Fundo Social Municipal*”. <https://www.publico.pt/2022/12/07/politica/noticia/governo-transfere-autarquias-104-milhoes-fundo-social-municipal-2030562>

⁸⁵ Sobre esta matéria consultar Sapo, Chegou o “Dia D” na descentralização: municípios assumem competências na ação social. <https://eco.sapo.pt/2023/04/03/chegou-o-dia-d-na-descentralizacao-municipios-assumem-competencias-na-acao-social/>

Uma certeza temos, o poder local em Portugal, mesmo com o processo de descentralização administrativa atual, que tem, certamente, os seus méritos, não pode manter-se tão dependente do governo central e dos interesses conjunturais dos partidos políticos. Assim, seja com a implementação das autarquias regionais, ou com *formas* mais eficazes e politicamente aceitáveis, *i.e.*, devidamente legitimadas pelos portugueses, e dentro do quadro constitucional, terá forçosamente de se descentralizar administrativamente, não apenas no papel e na lei, mas também, e em especial, na prática e na vivência democráticas, pois esta é a única forma de se desenvolver, reforçando a coesão territorial, económica e social.

Para aferirmos de forma simples o estado da descentralização administrativa em Portugal, no que às autarquias locais se refere, basta utilizarmos um indicador, em termos de percentual da despesa pública nacional, ao nível local: registando-se aqui um valor de 12,6%, sendo que a média da OCDE é de 28,7% e na UE a média é de 33,4%.

Contudo, temos de admitir que a evolução da última década é positiva em termos de descentralização administrativa do Estado para o poder local, ao nível de atribuições e competências e mesmo de meios financeiros (ainda que com transferências deficitárias de recursos). Porém, apesar de tudo, tendemos a concordar, mesmo que apenas parcialmente, com o pensamento expresso por Freitas do Amaral: “Existe poder local em Inglaterra e na Alemanha; talvez exista, mas é duvidoso, em França, mas em Portugal não existe com toda a certeza” (2022, pp. 414-415). Na verdade, acreditamos, ainda hoje, e como Freitas do Amaral refere, que em Portugal o verdadeiro poder local era, e é, um objetivo a alcançar e não uma situação consolidada. É nossa convicção que a mudança está presente no horizonte nacional, que é possível, mas tem de se compatibilizar com outras transformações estruturais (e não *artificiais*), no âmbito da organização da administração autónoma territorial, conformada, naturalmente, pelo enquadramento constitucional.

Referências bibliográficas

Amaral, D. F. (2015). *Curso de Direito Administrativo Volume I* (Reimpressão 2022 - da 4.ª Ed.). Almedina.

Aymerich, C. C. (2013). *O control xudicial das políticas de austeridade. A propósito do Acórdão 187/2013, de 5 de Abril, do Tribunal Constitucional português*. AFDUC, (17), 2013, pp. 17-54. https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/12522/AD_17_2013_art_1.pdf?sequence=1

Caetano, M. (1994). *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*. Coimbra Editora.

Canotilho, J. G., & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa, anotada*, Vol. I. (4ª ed. rev.). Coimbra Editora.

Canotilho, J. G., Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa, anotada*, Vol. II. (4ª ed. rev.). Coimbra Editora.

Melo, A. J. (2011), *Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local*. <https://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Alexandrino-Jose-de-Melo-Contexto-e-Sentido-da-Reforma-do-Poder-Local.pdf>, pp. 1-25.

Miranda, J. (2010). *Manual de Direito Constitucional Tomo I, Preliminares, o Estado e os sistemas Constitucionais* (7.^a ed. rev.). Coimbra Editora.

Montalvo, A. R. (2021). *Os Níveis de Governo dos Países da Europa. Estado - Regiões - Municípios*. Almedina.

Oliveira, A. C. (2013). *Direito das Autarquias Locais*, 2.^a edição. Coimbra Editora.

Otero, P. (2010). *Direito Constitucional Português. Volume II, Organização do Poder Político*. Almedina.

Rocha, J. F. (2011). *Finanças públicas restritivas - o impacto das medidas da Troika nas Regiões Autónomas e nas Autarquias locais*. DREL. Centro de Estudos Jurídicos do Minho. <https://hdl.handle.net/1822/40005>

Rocha, J. F. (2019). *Sobre a corrosão da autonomia financeira dos entes locais, a propósito da "Declaração Conjunta sobre a Descentralização"*. In *"Questões atuais de Direito Local"*, (18), Braga, Abr/Jun 2018, pp. 27-43.

Rocha, J. F., Pinto, A. M. (2014). *As finanças locais portuguesas após o 25 de abril de 1974*. In *"Questões atuais de Direito Local"*, (02), Abr/Jun 2014, pp. 43-48. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/61773?mode=full>

Sousa, A. R. de. (2014). *As finanças locais enquanto instrumento do desenvolvimento económico*. In *"Lusíada. Economia & Empresa"*, (15), 143-157. <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/lee/article/view/509>

Zbyszewski, J. P. (2022). *Um interesse local autónomo, o sistema de governo municipal português*. International Press.