

Parecer

1. É-nos solicitado, pela Associação Nacional de Municípios, Parecer urgente acerca das questões jurídicas suscitadas pelo Ante-Projecto de Lei das Finanças Locais (APLFL), nomeadamente no domínio da respectiva constitucionalidade.

Passamos a apreciar as aludidas questões, com a brevidade imposta pela premência temporal indicada.

2. A primeira questão jurídica que se coloca é a da constitucionalidade do disposto no nº3 do artigo 5º, relativamente à permissão de limites máximos anuais ao endividamento autárquico diferentes dos previstos na Lei da Finanças Locais.

A nosso ver, tal permissão, em tese, não é inconstitucional, já que resulta da própria lei das Finanças Locais.

No entanto, por um lado, importa garantir que as regras da Lei do Orçamento do Estado em apreço são votadas na especialidade pelo Plenário, sob pena de fraude ao disposto no nº4 do Artigo 168º da Constituição da República Portuguesa.

Por outro lado, e sobretudo, para a permissão em causa não representar solução desproporcionada na ponderação relativa de outros valores e do valor da autonomia das autarquias locais [componente da



Constituição material – vide o disposto na alínea n) do artigo 288º], cumpriria precisar a finalidade de tal regime excepcional para além da mera referência à “coordenação efectiva entre as finanças do Estado e as finanças das autarquias locais” (atentando no próprio facto de ser, apesar de tudo, bem mais preciso o conteúdo do nº1 do mesmo artigo 5º).

3. A segunda questão jurídica suscetível é a da constitucionalidade do disposto no nº4 do artigo 5º, atinente à sanção aplicável por violação dos limites de endividamento líquido.

A dúvida suscita-se relativamente à conformidade com o disposto no nº2 do Artigo 238º da Constituição da República Portuguesa quanto ao desiderato da “justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias”.

Na verdade, a Constituição não inclui expressamente nesse preceito finalidade cumulativa do teor da contida no nº1 do artigo 5º do APLFL.

Não obstante, pode ela decorrer de várias das alíneas dos artigos 9º e 81º da Constituição da República Portuguesa [v.g. alíneas a) e d) do primeiro e alíneas a), b), c) e g) do segundo].

Assim sendo, a questão passa a reconduzir-se à medida da sanção e à não previsão da necessidade de compatibilizar os objectivos de convergência comunitária com a justa repartição de recursos entre o



Estado e as autarquias locais, matéria esta a exigir reponderação do texto do APLFL para afastar interrogações de constitucionalidade.

4. A terceira questão jurídica aventável é a da constitucionalidade do disposto na alínea d) do n.º1 do artigo 19.º e nos n.ºs 2 e 4 do artigo 20.º, respeitantes à participação variável até 3% no IRS de que as autarquias locais podem prescindir.

Tal como se encontra redigido o artigo 20.º, a ocorrer a situação mencionada, dela beneficiam os contribuintes, introduzindo ou podendo introduzir diferenciações de tratamento entre cidadãos no tocante a obrigação fiscal, em termos manifestamente contrários ao princípio da igualdade, *prima facie* acolhido no Artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.

Os portugueses passariam a ter regimes fiscais pontual ou parcialmente diversos em função de meras opções de política autárquica, que, além do mais, dificilmente cabem no disposto no n.º1 do Artigo 104.º da Constituição da República Portuguesa.

5. A quarta questão jurídica passível de apreciação é a da constitucionalidade do disposto no n.º2 do artigo 24.º, concernente a despesas elegíveis para efeitos da transferência de fundos do Estado para as autarquias.

Certamente por lapso, já que se trata de matéria em que nunca ocorreu transferência de atribuições ao abrigo da Lei nº159/99, de 14 de Setembro, as despesas constantes das alíneas a), c), d), e), f), g) e h), e ainda de parte da alínea b) não podem ser elegíveis, sob pena de ocorrer violação do disposto no nº2 do Artigo 238º da Constituição da República Portuguesa.

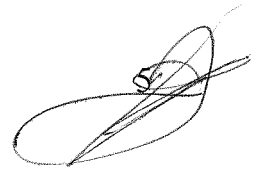
De facto, ocorreria injusta repartição de recursos entre Estado e autarquias locais, lesando o primeiro, que é quem efectivamente prossegue as atribuições correspondentes.

6. A quinta questão jurídica a merecer exame específico é a da incidência do disposto nos nºs 5 e 6 do artigo 39º, relativos a excepções aos limites de endividamento, em situações constituídas, ao abrigo de outras excepções para além das ora previstas (v.g. habitação social, Euro 2004, calamidades, anteriores Quadros Comunitários de Apoio).

Juridicamente, o mais sensato é o entender-se que as situações antes constituídas ao abrigo da lei, mesmo excepcional, não devem ser abrangidas pelo APLFL. E que este só impede a constituição de situações análogas para o futuro. Entendimento diverso poderia conduzir a situações de ruptura financeira insolúveis.

Além do mais, questionaria princípios como o da proporcionalidade e da boa fé, em termos dificilmente justificáveis.

A clarificação do sentido mais ajustado poderia, vantajosamente, constar de disposição sobre a aplicação da lei no tempo.



7. A sexta, e derradeira, questão jurídica a analisar é a da constitucionalidade do disposto no artigo 57º sobre a fixação de limites anuais para as despesas autárquicas com o pessoal, à luz do já atrás mencionado princípio da autonomia.

A nosso ver, mais do que um problema de violação desse princípio, colocam-se três outras questões.

A primeira é a da explicitação do valor constitucional legitimante do sacrifício do princípio da autonomia, de novo ressurgindo a eventual relevância do fim indicado no nº1 do artigo 5º.

Essa explicitação, por seu turno, permitirá concretizar critérios, mesmo genéricos e abstractos, para a aludida definição de limites anuais.

Em terceiro lugar, a menção a 2009 aparece como menos compreensível, até por não ter paralelo noutros limites aparentemente ditados pelo mesmo fim legal (e valor constitucional), como os limites ao endividamento municipal.

Porquê 2009, se *ratio* pode exigir horizonte quer mais estreito, quer mais largo?

A menos que a *ratio* seja outra: por exemplo, a da reforma da Administração Pública, quanto aos recursos humanos. Mas aí importaria clarificá-lo, em termos de explicitamente legitimar o sacrifício ao princípio da autonomia das autarquias locais.

8. Em suma, da breve digressão efectuada é possível extrair as seguintes conclusões:

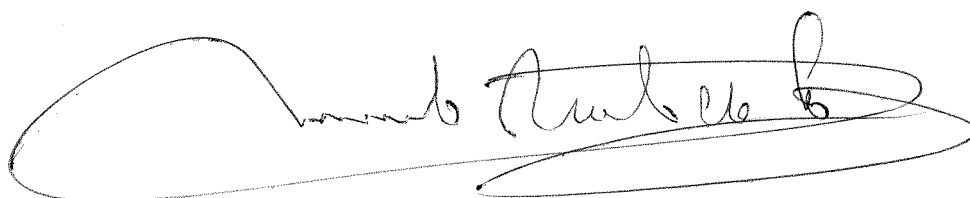
1<sup>a</sup> é manifestamente inconstitucional o disposto no n<sup>o</sup>1 do artigo 19<sup>o</sup> e nos n<sup>os</sup> 2 e 4 do artigo 20<sup>o</sup>, bem como o disposto no n<sup>o</sup>2 do artigo 24<sup>o</sup>, por violação do disposto nos artigos 13<sup>o</sup>, n<sup>o</sup>1 e 104<sup>o</sup>, e no n<sup>o</sup>1 do Artigo 238<sup>o</sup> da Constituição da República Portuguesa, respectivamente;

2<sup>a</sup> suscita dúvidas de constitucionalidade, nos termos da presente formulação, o disposto no n<sup>o</sup>3 do artigo 5<sup>o</sup>, no n<sup>o</sup>4 do mesmo artigo 5<sup>o</sup>, e no artigo 57<sup>o</sup>, relativamente à justificação do sacrifício do princípio da autonomia das autarquias locais em função de outros valores constitucionais, e ainda à justa repartição de recursos entre o Estado e as autarquias locais, acolhida no n<sup>o</sup>1 do Artigo 238<sup>o</sup> da Constituição da República Portuguesa (esta última quanto ao n<sup>o</sup>4 do artigo 5<sup>o</sup>);

3<sup>a</sup> ganharia com clarificação adicional o disposto nos n<sup>os</sup> 5 e 6 do artigo 39<sup>o</sup>, por forma a não serem questionadas situações jurídicas constituídas ao abrigo de legislação anterior, mesmo excepcional, o que colocaria dúvidas, nomeadamente, de boa fé e proporcionalidade legislativas.

Este é o nosso parecer, salvo melhor opinião.

Lisboa, 12 de Julho de 2006

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcelo Rebelo de Souza', written in a cursive style. The signature is enclosed within a large, horizontal oval scribble.

Professor Catedrático da Faculdade de Direito  
da Universidade de Lisboa