

ANTÓNIO EDMUNDO FREIRE RIBEIRO

Lei das Finanças Locais

Comentada e Anotada

2019

**Inclui as alterações introduzidas
pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto**

e artigos mais relevantes para as autarquias da:

- **Constituição da República Portuguesa**
- **Código do IMI**
- **Código do IMT**
- **Código Fiscal do Investimento**

e ainda:

- **Nova Lei-Quadro da Descentralização**

EDIÇÕES SÍLABO

ANTÓNIO EDMUNDO FREIRE RIBEIRO

Lei das Finanças Locais

2019

Comentada e Anotada

**Inclui as alterações introduzidas pela
Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto**

e artigos mais relevantes para as autarquias da:

Constituição da República Portuguesa

Código do IMI

Código do IMT

Código Fiscal do Investimento

e ainda:

Nova Lei-Quadro da Descentralização

EDIÇÕES SÍLABO

É expressamente proibido reproduzir, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio gráfico, eletrónico ou mecânico, inclusive fotocópia, este livro.

As transgressões serão passíveis das penalizações previstas na legislação em vigor.

Não participe ou encoraje a pirataria eletrónica de materiais protegidos.

O seu apoio aos direitos dos autores será apreciado.

Visite a Sílabo na rede

www.silabo.pt

FICHA TÉCNICA

Título: Lei das Finanças Locais – Comentada e Anotada

Autor: António Edmundo Freire Ribeiro

© Edições Sílabo, Lda.

Capa: Pedro Mota

1ª Edição – Lisboa, outubro de 2018.

Impressão e acabamentos: Cafilesa – Soluções Gráficas, Lda.

Depósito Legal: 446900/18

ISBN: 978-972-618-974-9

 **EDIÇÕES SÍLABO, Lda.**
Publicamos conhecimento

Editor: Manuel Robalo

R. Cidade de Manchester, 2

1170-100 Lisboa

Tel.: 218130345

e-mail: silabo@silabo.pt

www.silabo.pt

Índice

Glossário de siglas	7
Introdução	9
Republicação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro	19
Anexo I – Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto	145
Anexo II – Artigos de Códigos Fiscais com relevância para a LFL	153
Anexo III – Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional [2005]	177
Anexo IV – Execução Orçamental 2017 e OE 2018 (Extratos)	183
Anexo V – Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto	187
Referências bibliográficas	211

Glossário de siglas

AC	Administração Central
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AL	Autarquias Locais
AM	Área Metropolitana
ANAFRE	Associação Nacional das Freguesias
ANMP	Associação Nacional dos Municípios Portugueses
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CEAL	Carta Europeia da Autonomia Local
CFI	Código Fiscal do Investimento
CFP	Conselho de Finanças Públicas
CIM	Comunidade Intermunicipal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização
FMI	Fundo Monetário Internacional
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

ISDR	Índice Sintético de Desenvolvimento Regional
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais (ou RFALEI)
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LqD	Lei-quadro da Descentralização
MAI	Ministério da Administração Interna
NUT	Nomenclatura das Unidades Territoriais (para fins estatísticos)
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira (2011/14)
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RGTAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJALEI	Regime Jurídico das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
SEL	Setor Empresarial Local
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SNCAP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
UE	União Europeia

Introdução

O livro que tem em mãos encontra a sua justificação na republicação da Lei das Finanças Locais, ou, mais tecnicamente, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, alterado pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, com comentários e anotações que ao autor se mostraram mais importantes para levar ao conhecimento de todos os leitores que tenham contacto com o instrumento jurídico regulador das finanças subnacionais.

Destina-se, designadamente, a estudantes, a eleitos locais, aos dirigentes e técnicos das freguesias, municípios, áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais, da DGAL e das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e demais interessados, a que cumpra estudar, conhecer ou aplicar a lei.

Este diploma estabelece, genericamente, as normas disciplinadoras dos atos financeiros das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Curiosamente, a Lei n.º 51/2018 refere que «altera a Lei das Finanças Locais...», mas o objeto da lei, art.º 1, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 03/09, permanece inalterado: «A presente lei estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.» A doutrina usará, pois, ambas as denominações, certamente, consoante o pendor financeiro ou jurídico dos autores.

Optou-se por redigir comentários breves, tanto quanto possível, simples, adequados a apoiar a interpretação que a terminologia técnica sempre exige, cujos sentido e alcance nem sempre são apreendidos com facilidade por todos. Pensou-se, sobretudo, nos alunos de administração pública, finanças, gestão e direito, para os quais este texto legal anotado pode ser uma boa ferramenta de estudo para uma melhor compreensão do regime jurídico que se pretende desmistificar e dar a conhecer aos jovens estudantes, técnicos das autarquias e aos eleitos locais, contribuindo para a preparação da sua exigente missão, seja a de executar os documentos previsionais e de prestação de contas, seja a de acompanhar e fiscalizar estes elementos e trabalhos.

Uma publicação que se pretende venha a ser útil aos eleitos locais que têm de apresentar, discutir e aprovar os documentos previsionais e de prestação de contas das suas freguesias, municípios, comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas, associações de municípios e empresas municipais, e que nem sempre têm à sua disposição a informação necessária para um bom conhecimento dos instrumentos financeiros das entidades que legitimamente representam.

Esta obra destina-se igualmente aos dirigentes e técnicos das autarquias locais, para os ajudar na sua missão complexa e exigente da aplicação das normas jurídicas decorrentes das alterações ao regime jurídico. Estamos certos de que muitos técnicos são conhecedores do quadro jurídico anterior e facilmente tomarão conhecimento das alterações ora aprovadas.

O livro, com a sistematização das anotações e comentários, apenas pretende apoiar nesse esforço de atualização, ao mesmo tempo que pode ajudar a compreender o sentido teleológico de algumas normas, realizando ainda algum enquadramento histórico das mesmas. Muitos dirigentes e técnicos terão as suas próprias anotações e comentários às normas do diploma, para uma compreensão sistemática do regime financeiro subnacional, e outros farão comentários a estes comentários, enriquecendo o conhecimento do texto legal.

Afirmação da autonomia financeira

Ao todo são 70 os artigos do regime em estudo que sofreram alteração: 52 artigos com alterações e/ou revogações – algumas mais significativas do que outras – e 18 artigos aditados de novo, constituindo, pois, verdadeiramente, um novo quadro legal.

São significativas as alterações, e demasiado importantes para não se darem a conhecer desta forma simplificada, mas sem perder o escopo da sistematização. É certo que em 2013 se lavrou o novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, e esta lei altera e republica aquela, mas, como veremos, são alterações que urge conhecer e apreender para um melhor desempenho na gestão autárquica.

Podemos dizer que o nosso país e o seu sistema político-administrativo vêm ganhando um paulatino aprofundamento da autonomia local. O sistema financeiro local português chegou a ser caracterizado por, durante anos, ter sido um sistema deficitário e em permanentes dificuldades face a crescentes responsabilidades, poderes funcionais e competências. Mas o quadro normativo evoluiu, prevendo variadas formas de financiamento das suas atividades, desde as receitas fiscais municipais, patrimoniais, taxas, venda de serviços e bens, recurso ao crédito, transferências do Orçamento do Estado e cofinanciamento comunitário (UE).

Aqui chegados, somos ainda um dos mais centralizados Estados da União Europeia, sobretudo financeiramente – é certo – considerando que não temos um nível regional, com exceção dos Açores e da Madeira, e esta Lei vem reforçar a autonomia financeira, pretendendo alterar aquela posição de partida.

Paralelamente, e no mesmo dia, 16 de agosto de 2018, foi publicada em Diário da República a Lei n.º 50/2018, que constitui a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (ou Lei-Quadro da Descentralização),¹ a qual exige alicerces de autonomia financeira reforçados e estáveis.

Também o novo SNC-AP (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas), aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11/09, exigirá das autarquias locais uma adaptação dos seus procedimentos contabilísticos de forma a que a partir de janeiro de 2019 – se possa dar cabal cumprimento ao novo sistema Contabilístico, que substituirá o POCAL?²

Muitas das abordagens que alguma doutrina vinha suscitando, têm agora estatuição na nova redação da lei. Outras ainda não terá sido possível acolher, desde já, no nosso quadro normativo. Mas nesta caminhada de 42 anos de afirmação da autonomia do poder local democrático, este instrumento não deixa de ser um dos mais importantes, constituindo um pilar decisivo para a organização político-administrativa, lado a lado com a Carta Europeia da

⁽¹⁾ V. Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (em anexo V).

⁽²⁾ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/2, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/9, DL n.º 315/2000, de 2/12, DL n.º 84-A/2002, de 5/4 e pelo art.º 104.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/12.

V. art.º 79.º do DL n.º 33/2018, de 15/5 (DLEO).

Autonomia Local, o Regime Jurídico das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais e a Lei da Tutela Administrativa.

Não deixa, contudo, de ser verdade, que os municípios portugueses apresentaram um saldo positivo de 741 milhões de euros em 2015, 658 milhões em 2016 e 465 milhões em 2017!¹ Quer isto dizer que, nesses anos, as receitas dos municípios portugueses superaram as despesas naqueles significativos valores, gerando excedentes, muito ao invés do que se pensa e diz em vários fóruns.

E não pode deixar de se reconhecer nesta lei, que reforça a participação das autarquias locais na repartição das receitas públicas, um esforço de descentralização financeira,² sobretudo quando sabemos ainda existir défice das contas públicas nacionais. Embora estas apresentem já saldo primário positivo,³ ainda registam défice público depois da despesa com juros, e, ainda assim, por esta lei, vai a administração central perder receitas a favor dos municípios e também das freguesias, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas. Obviamente que a administração central diminuirá, também, despesas na medida em que avance a descentralização de competências para as autarquias locais e as entidades intermunicipais.

As alterações mais significativas

Agora, com uma maior descentralização financeira, desde logo porque 7,5% do IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial, relativo às atividades económicas de alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás, passam também a ser receita municipal, atinge-se um ponto de autonomia financeira apreciável. E também a nova receita, o FFD (Fundo de

(1) As receitas efetivas do subsetor local em 2016 foram 7 318,2 milhões de euros e em 2017 foram 7 734,9 milhões de euros, sem receitas com ativos e passivos financeiros e sem o saldo da gerência anterior. Já as receitas totais das administrações foram de 78 042,3 milhões de euros e de 81 003,2 milhões de euros nos anos de 2016 e de 2017, respetivamente. Ou seja, as receitas das autarquias locais têm um peso de 9,37% e de 9,54%, respetivamente. Fonte: Direção-Geral do Orçamento.

(2) Ver, sobre a descentralização financeira, Catarino (2016:163 e ss.).

(3) O saldo primário regista a diferença entre a receita efetiva e a despesa primária, ou seja, antes de juros e outros encargos.

Financiamento da Descentralização), constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, decorrente da nova lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Em 1 de janeiro de 2021 será universal e imperativa a transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais. Para os anos de 2019 e 2020, carece de deliberação das respetivas assembleias a aceitação de novas competências. Será, pois, gradual a transferência de competências, até se tornar universal em 2021.

A participação dos municípios no IVA, esta nova receita que aumenta a justa repartição dos recursos públicos, entrará gradualmente em vigor. Em 2019 a AT prepara a implementação operacional. Em 2020 começa a ser distribuída, e neste ano e em 2021, os critérios de distribuição estão assim fixados: 25% repartidos igualmente por todos os municípios promovendo a solidariedade; e 75% serão distribuídos proporcionalmente, determinados por referência ao IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial, para as atividades económicas acima referidas.

O processo de transferência de competências para as autarquias locais, acompanhado do respetivo financiamento, prevê-se que esteja concluído em 2021. Com essa conclusão, ficam consolidados o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e o respetivo regime jurídico (RJALEI), favorecendo a coesão territorial e social por forma a aumentar a capacidade dos municípios de captação de receitas municipais.

Os meios financeiros colocados à disposição da autonomia local, atingiram já, em 2017, os 7 734 milhões de euros, num total de 81 003 milhões de receitas de todas as administrações; ou seja, quase 10% das receitas totais do Estado. Sendo já um valor considerável, não deixa de posicionar o nosso país na lista dos mais centralizados financeiramente, dentro da União Europeia.

Até 2021, a participação das autarquias locais nos impostos do Estado garante uma variação percentual igual à variação das receitas fiscais previstas no Programa de Estabilidade, ao qual acresce o valor correspondente ao diferencial resultante da aplicação da repartição de recursos públicos entre o Estado e o subsector local transferido em 2018, garantindo-se no mínimo de

25% em 2019; 25% em 2020, e o remanescente em 2021. Esta regra aplica-se igualmente às entidades intermunicipais, não podendo exceder em cada ano face ao ano anterior, 10% de crescimento das transferências.

Destaca-se uma significativa alteração ora introduzida: Trata-se de uma pretensão antiga dos eleitos locais e que agora se encontra positivada na lei. Com efeito, a responsabilidade financeira¹ prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei de Organização e processo do Tribunal de Contas – Lei n.º 98/97, de 9/3, recai agora sobre os membros do órgão executivo, apenas quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, tomaram decisão diferente; ou cairá a responsabilidade sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

Outra alteração, mais singela, permite dispensar a fixação de taxas máximas de impostos locais em municípios com plano de saneamento, em sequência de processo de recuperação financeira. Neste caso, a assembleia municipal, por proposta da câmara municipal, aprovará a adoção de medidas financeiras de efeito equivalente, ou seja, otimizando receitas e reduzindo despesas, sem a obrigatoriedade de serem praticadas as taxas máximas de IMI, por exemplo.

Fica também claro que os municípios que ultrapassem o limite da dívida total previsto na lei (150% da receita média dos últimos 3 anos), recorrem a um dos mecanismos de recuperação financeira: *i*) saneamento financeiro, ou *ii*) recuperação financeira. São bem diferentes os mecanismos, desde logo porque o saneamento financeiro é um processo interno da autarquia (fica no âmbito dos seus órgãos executivo e deliberativo), ainda que o empréstimo esteja

⁽¹⁾ A responsabilidade financeira ocorre nos seguintes casos:

- a*) alcance (desaparecimento de dinheiros ou valores públicos independentemente da ação do titular);
- b*) desvio de dinheiros ou valores públicos;
- c*) pagamentos indevidos;
- d*) violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, quando resulte para a entidade pública obrigação de indemnizar, e
- e*) prática, autorização ou sancionamento, com dolo ou culpa grave, que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis.

sujeito a visto do Tribunal de Contas; pelo contrário, a recuperação financeira implica um coartar da autonomia do município na medida em que o Plano tem de ser aprovado por entidade exterior, o Fundo de Apoio Municipal.

O diploma revisita a recuperação financeira, revogando parte substancial do regime jurídico anterior, e deixa para novo instrumento jurídico, a aprovar posteriormente, o recurso ao mecanismo de recuperação e seus termos. O atual Fundo de Apoio Municipal, tal como o conhecemos, vai certamente sofrer alteração.

O reconhecimento de isenções, totais ou parciais, objetivas ou subjetivas, relativamente aos impostos e outros tributos próprios das autarquias exige agora, imperativamente, a aprovação prévia de regulamento para o efeito. Terá, pois, de existir regulamento municipal, em que se considere a tutela de interesses públicos relevantes com particular impacto na economia local ou regional, em detrimento de deliberações casuísticas ou apreciações caso a caso.

Salienta-se a previsão da obrigação de publicitação do regulamento de concessão de isenções e benefícios fiscais; e bem assim dos benefícios das isenções fiscais concretamente reconhecidas pela câmara municipal, a respetiva fundamentação e os dados da respetiva despesa fiscal, desagregados por tipo de isenção concedida.

Esses benefícios fiscais, atribuídos com um limite temporal máximo de 10 anos (contando já com uma renovação), são obrigatoriamente comunicados à AT até 31/12 do ano em que foram concedidos. Nos termos da alínea c) do n.º 3 do art.º 107.º do Tratado de Funcionamento da EU, podem ser compatíveis com o mercado interno «Os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum». Os auxílios de *minimis* são ajudas de reduzido valor concedidas a uma empresa, não sendo por essa razão suscetíveis de afetar de forma significativa o comércio e a concorrência entre Estados-Membros.

Também sobre a isenção de IMI de que gozam os prédios do património imobiliário público (Estado, Regiões Autónomas, Institutos Públicos, etc.), estabelece-se que em 2019 os municípios identificam de entre estes prédios os que estejam sem utilização, de modo a que a partir de 2020 possam ser sujeitos a IMI. Consideram-se sem utilização os que se encontrem em inati-

vidade, devolutos ou abandonados e que não estejam em processo de cedência de utilização, arrendamento ou com constituição de direito de superfície!¹

É ainda instituído um regime transitório em matéria de endividamento, em função da aplicação pela primeira vez do SNC-AP² – 1 de janeiro de 2019, prevê a lei – que estabelece que caso a dívida de um município ultrapasse o limite legal por força da vigência destas novas regras de contabilidade, não se aplica o regime de responsabilidade financeira, nem têm esta-tuição as normas em matéria de suspensão de planos de ajustamento financeiro, saneamento ou reequilíbrio financeiro.

Não obstante caiba na missão do Conselho de Finanças Públicas pronun-ciar-se sobre o cumprimento das regras de endividamento das regiões autó-nomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento, esta nova lei das finanças locais ainda não especifica quais as competências do CFP no sentido da prossecução do que se encontra previsto na LEO ou nos Estatutos deste Conselho. Será certamente algo a visitar numa futura alteração da Lei.

Metodologia

Optou-se por lavrar esta introdução-resumo da significância da reforma ora aprovada, logo seguida da lei, com comentários para a quase generali-dade do articulado. Assim, acredita-se não quebrar a leitura da lei, seu arti-culado e normas jurídicas, podendo cada leitor aprofundar a reflexão ou o estudo através dos comentários e notas a cada artigo. Ainda que algumas notas se apresentem densas, optou-se por colocar aí diplomas legais para os quais se remete, para melhor compreensão ou para complemento de outros

(1) Art.º 52.º/2, do DL n.º 280/2007, de 7 de agosto.

(2) Sobre o Sistema contabilístico a aplicar pelas entidades da administração local, através do art.º 79.º do DL n.º 33/2018, de 15/5 (DLEO – Decreto-Lei de Execução Orçamental), foi estabelecido que o prazo fixado no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, é prorrogado para 1 de janeiro de 2019, e que durante o ano de 2018, aplicam o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) a título experimental, sem prejuízo de a prestação de contas relativa ao ano de 2018 obedecer às normas de contabi-lidade pública previstas no Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, na sua redação atual, ou às normas contabilísticas privadas previstas no Sistema de Normalização Contabilístico (SNC).

estudos e investigações científicas. Desse modo, o edifício jurídico da administração local fica mais interligado, facilitando o estudo de outras matérias.

Em anexo, e pela sua importância e correlação com a atual Lei, inserem-se alguns dos artigos dos Códigos do IMI, do IMT, e Código Fiscal do Investimento, considerados mais importantes para a compreensão do sistema tributário municipal. E também em anexo se oferece a nova Lei-quadro da Descentralização, publicada no mesmo dia da lei que ora se comenta, e ainda resumos das transferências do Orçamento de Estado para o subsetor local, para facilidade de interpretação e compreensão dos valores em causa.

Para os leitores que pela primeira vez se vão aventurar na leitura de um diploma em sede de administração local, e seus comentários e anotações, fica uma palavra de incentivo a pesquisarem outras fontes e outros diplomas legais, sem os quais poderá não se apresentar fácil a interpretação de algumas normas aqui presentes. Desde logo o RJALEI, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12/09. Ou exorta-se, ainda, a que procurem estudos e textos de outros autores mais conhecedores e sapientes nesta área específica do quadro financeiro da administração local.

O autor apenas visou contribuir para o debate e posicionamento de estudo e investigação dos que têm de trabalhar com este instrumento, longe de pensar resolver todos os problemas que a aplicação prática das normas suscitará.

Os comentários e anotações aqui vertidas são da exclusiva responsabilidade do autor, a título de investigação para preparação de aulas a oferecer aos alunos, e não vinculam qualquer entidade, pelo que outras interpretações às mesmas normas serão passíveis de ter lugar e mesmo desejáveis para o engrandecimento do conhecimento coletivo.

Optou-se, como acima se escreveu, pelo comentário e anotação aos artigos da lei, em notas postadas a seguir aos artigos respetivos, para não se perder a leitura e a interpretação sistemática do diploma. Em cada artigo, sempre que se entendeu necessário, introduziram-se notas aos números do artigo, incluindo posições da doutrina sobre o conceito ou o assunto da norma, para que o intérprete possa ver facilitado o seu trabalho. No fim do livro consta bibliografia e outras referências úteis ao aprofundamento do estudo.

O trabalho da interpretação legal e seu enquadramento no edifício jurídico português é tarefa sempre difícil. Apenas se almejou dar singelo apoio

nessa missão, certos de que se poderia sempre ir mais longe, mas, desde já, se reconhecem as limitações próprias, e também porque a matéria financeira é sempre complexa e verberada com muitas alterações, normalmente pelos diplomas que aprovam o Orçamento do Estado e a Execução Orçamental.

Conclusão

A Lei das Finanças Locais, ou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, é um importante instrumento jurídico regulador das finanças subnacionais. Estabelece as normas disciplinadoras dos atos financeiros das autarquias locais, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais. É a «Constituição» financeira para o nível local e supra-municipal (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais).

A autonomia financeira é um dos pilares que sustentam a autonomia do poder local democrático e as suas receitas efetivas, anuais, na ordem dos 7,7 mil milhões de euros, são já significativas e garantia de qualidade e eficiência na gestão autárquica. No seu conjunto os municípios até vêm gerando excedentes orçamentais nos últimos anos. Mas pretendeu-se agora uma maior descentralização financeira e administrativa, até por comparação com os Estados da União Europeia com os quais nos gostamos de comparar. Com a nova Lei, as receitas do subsector local tenderão a subir, pelo menos nos próximos anos, (depois ficarão dependentes da evolução da cobrança fiscal dos impostos estaduais) mas aumentarão também as responsabilidades e as novas competências.

Às novas atribuições ou domínios de atividade das entidades autárquicas, e aqui consideramos – apesar de não serem autarquias – as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais, corresponderão novas competências e acrescidos poderes funcionais para os titulares dos seus órgãos, sendo expectável que os meios financeiros se adequem a esses novos níveis de competências. Esta nova redação da Lei da Finanças Locais vai ao encontro desse reforço da autonomia financeira da administração local.

A lei nº 51/2018, de 16 de agosto, que altera a Lei das Finanças Locais entra em vigor em 1 de janeiro de 2019.

Republicação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

TÍTULO I

Objeto, definições e princípios fundamentais

CAPÍTULO I

Objeto e definições

Artigo 1.º

Objeto

1. A presente lei estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.
2. Sem prejuízo do disposto em legislação especial, as entidades mencionadas nas alíneas *d)* a *g)* do artigo seguinte estão sujeitas ao regime previsto nas normas da presente lei que expressamente as refiram.

Com a afirmação das entidades supramunicipais, o Orçamento do Estado passou a ter verbas previstas para estas entidades, pelo que a anterior Lei das Finanças Locais passou em 2013 a designar-se RFALEI – REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS, passando a abranger as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas, cujos regimes jurídicos constam da Lei n.º 75/2013, de 12/09. Mas também as Entidades associativas municipais, as Empresas locais, os Serviços e fundos autónomos do setor local e as Entidades públicas reclassificadas previstas no art.º 2.º estão sujeitas ao novo RFALEI, sem prejuízo de legislação específica que as abranja.

Nos termos do RJALEI, art.º 80.º/5, «não podem existir Comunidades Intermunicipais com um número de municípios inferior a cinco ou que tenham uma população que somada seja inferior a 85 000 habitantes». No presente são 21 as Comunidades Intermunicipais. As Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto são também pessoas coletivas de direito público e os municípios que as constituem constam do Anexo II da Lei n.º 75/2013. A constituição das CIM

consta do mesmo Anexo II. A lei, apenas para as Comunidades Intermunicipais prevê a possibilidade de saída de municípios (art.º 65.º do RJALEI), situação que praticamente não ocorre, atentas as ligações em «rede» que se estabelecem na CIM e também os formalismos que condicionam a saída; designadamente a perda de todos os benefícios financeiros e administrativos que tenham recebido em virtude da sua pertença à mesma e ficarem impedidos, durante um período de dois anos, de integrar outras associações com a mesma finalidade. É, pois, desencorajada a saída.

«A Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos – NUTS foi criada pelo EUROSTAT com os Institutos Nacionais de Estatística dos diferentes países da União Europeia (UE) para efeitos de análise estatística de dados, com base numa divisão coerente e estruturada do território económico comunitário, correspondendo em Portugal cada NUT III a uma entidade intermunicipal». Existem 21 CIM – Comunidades Intermunicipais no continente, duas Áreas Metropolitanas e duas associações de municípios nas Regiões Autónomas, 25 NUT III, ao todo, se bem que a Área Metropolitana de Lisboa seja ao mesmo tempo NUT II e NUT III, e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira sejam NUT I, II e III, ao mesmo tempo» (Fonte: INE e Regulamento (UE) nº 868/2014 da Comissão, de 8 de agosto).

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos da presente lei, consideram-se:

- a) «Autarquias locais», os municípios e as freguesias;
- b) «Entidades intermunicipais», as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais;
- c) «Setor local», o conjunto de entidades incluídas no subsetor da administração local das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional;
- d) «Entidades associativas municipais», as entidades com natureza, forma ou designação de associação, participadas por municípios, independentemente de terem sido criadas ao abrigo do direito público ou privado, com exceção das entidades intermunicipais;
- e) «Empresas locais», as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei, nas quais as entidades públicas locais participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em



ANTÓNIO EDMUNDO FREIRE RIBEIRO, casado, dois filhos; jurista, pós-graduado em Gestão, em Planeamento e em Liderança; curso avançado de Gestão Pública; subdiretor-geral das autarquias locais, técnico da Autoridade Tributária e Aduaneira (Relações Internacionais); professor auxiliar convidado de Administração Autárquica, Governo e Administração Local e Planeamento Regional e Urbano, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. Foi coordenador do programa Capacitar, técnico-especialista no Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local, presidente da Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo, vogal do Conselho Diretivo da ANMP, Conselheiro das Comunidades Portuguesas pelos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e assistente de Finanças Públicas e Direito Económico na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane – Moçambique.

A Lei das Finanças Locais, ou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, cujas alterações entram em vigor em 1 de janeiro de 2019, é um importante instrumento jurídico regulador das finanças subnacionais. Estabelece as normas disciplinadoras dos atos financeiros das autarquias locais, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.

Destina-se este livro aos alunos de administração pública, finanças, gestão e direito, enquanto ferramenta e instrumento de estudo para uma melhor compreensão do regime financeiro local; e aos eleitos locais que têm de apresentar, discutir e aprovar os documentos previsionais e de prestação de contas das suas autarquias ou entidades.

As novas receitas: o FFD (Fundo de Financiamento da Descentralização), que constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências decorrentes da nova Lei-quadro da Descentralização, e os 7,5% do IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial relativo às atividades económicas de alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás, apontam o caminho para um estágio de autonomia financeira apreciável e crescente.

Importantes alterações também ao nível da responsabilidade financeira, que passará a recair sobre os eleitos, apenas quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, tomaram decisão diferente; ou recairá sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

São significativas as alterações que a nova lei introduz (em 70 artigos), que no seu conjunto reforçam a autonomia financeira das freguesias, dos municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais e que aqui se comentam.

Lei das
Finanças Locais
Comentada e Anotada

2019

