

A TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS PORTUGUESAS: UMA REFLEXÃO SOBRE O PROCESSO EM CURSO¹

Ana Eunice Domingos²

Resumo: O presente texto tem como objetivo o estudo de um tema que se encontra em debate na atualidade, a saber, a transferência de competências do Estado para as autarquias locais portuguesas. Após algumas considerações genéricas quanto ao enquadramento constitucional e aos princípios fundamentais do poder local, nomeadamente, os princípios da autonomia das autarquias locais, da subsidiariedade e da descentralização, analisar-se-á, num primeiro momento, os regimes jurídicos de transferência de competências do Estado para as autarquias locais plasmados na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e, numa segunda fase, o processo de transferência que se encontra em curso.

Palavras-Chave: Autarquias locais; Competências; Descentralização; Transferência.

THE TRANSFER OF COMPETENCES TO THE PORTUGUESE LOCAL AUTHORITIES: A REFLECTION ON THE CURRENT PROCESS

¹ O presente texto é um desenvolvimento da investigação realizada no âmbito da unidade curricular de Finanças Regionais e Locais, do Curso de Mestrado em Direito e Prática Jurídica, Especialidade de Economia e Políticas Públicas, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

² Jurista e Mestranda em Direito e Prática Jurídica, Especialidade de Economia e Políticas Públicas. Qualquer opinião expressa neste texto pertence unicamente à autora, não representando a opinião da sua entidade empregadora.

Abstract: The objective of this text is to analyze a topic that is currently under debate, namely, the transfer of competences of the State to the Portuguese local authorities. After some general considerations regarding the constitutional framework and the fundamental principles of local power, to be exact the principles of autonomy of local authorities, subsidiarity and decentralization, the study analyzes, in a first moment, the legal regimes of transfer of competences of the State to the local authorities established in Law no. 159/99 of September 14 and Law no. 75/2013 of September 12, and, in a second stage, the process of transfer that is in course.

Keywords: Local authorities; Competences; Decentralization; Transfer.

Sumário: 1. Introdução; 2. O quadro constitucional e os princípios fundamentais do poder local; 3. Os regimes jurídicos de transferência de competências: da Lei n.º 159/99 à Lei n.º 75/2013; 4. O processo em curso de transferência de competências; 5. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO



iferentes razões apoiam a descentralização. Desde logo, as que decorrem da Constituição da República Portuguesa e da Lei, mas também as que se prendem com a economia e as finanças públicas. Talvez por isso, a descentralização tem sido a *pedra angular*³ da reforma do Estado e um tema constantemente revisitado.

Após a reforma efetuada pela Lei n.º 159/99, de 14 de setembro⁴, e no seguimento das Resoluções do Conselho de

³ Expressão utilizada por Oliveira, L. V. (2016), 7-12.

⁴ Durante a sua vigência a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, foi alterada pelos

Ministros n.ºs 40/2011, de 8 de setembro, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 183, de 22 de setembro de 2011⁵, e 15/2013, de 7 de março, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 55, de 19 de março de 2013⁶, surgiu a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁷, que aprovou, no seu Anexo I, o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do

Decretos-Leis n.ºs 7/2003, de 15 de janeiro, e 268/2003, de 28 de outubro, e pelas Leis n.ºs 107-B/2003, de 31 de dezembro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 60-A/2005, de 30 de dezembro, 53-A/2006, de 29 de dezembro, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, e 55-A/2010, de 31 de dezembro.

⁵ Através da qual o Conselho de Ministros resolveu aprovar os princípios orientadores e os eixos estruturantes da reforma da administração local autárquica, tendo-se considerado “[...] prioritária a reforma a levar a cabo no âmbito da administração local autárquica, de modo a reforçar a descentralização e a proximidade com os cidadãos, ao abrigo de uma ideia de sustentabilidade e de coesão nacional, visando um novo modelo de gestão e de suporte da missão dos entes públicos envolvidos, visando o desenvolvimento económico, social e cultural do País”. Nesta Resolução do Conselho de Ministros foram adotados os seguintes princípios orientadores da reforma da administração local autárquica: a) Maior proximidade e descentralização administrativa; b) Reforço do municipalismo e da intervenção das freguesias como estratégia de desenvolvimento; c) Eficiência na gestão e afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; d) Reforço de sustentabilidade da estrutura autárquica, numa perspetiva de dimensão e de escala; e) Valorização da prestação de serviço público; f) Especial consideração pelas especificidades locais; e g) Reforço da coesão e competitividade territorial.

⁶ Diploma que criou o Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas, determinando que, no âmbito desse programa, fossem “[i]dentificadas, de forma exaustiva e transversal, as competências dos serviços e organismos da administração central com potencial de descentralização no estrito respeito pelos critérios previstos na Proposta de Lei n.º 104/XII, no sentido da eliminação de redundâncias e ineficiências e de uma melhor e mais racional oferta de serviços públicos”.

⁷ A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sofreu as alterações introduzidas pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 1 de novembro, e 50-A/2013, de 11 de novembro, e pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, e 50/2018, de 16 de agosto. No presente texto utilizar-se-á a terminologia empregue pelo legislador na mencionada Lei, muito embora se reconheça que, nem sempre, esta é rigorosa em termos conceptuais e jurídicos. Neste sentido v. Fonseca, I. C. M. (2013), 18 e, por exemplo, relativamente à noção de *atribuições* v. Amaral, D. F. (2014), 232-236 e Alexandrino, J. M. (2010), 459-486.

Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias e, ainda, o regime jurídico do associativismo autárquico. Nesta Lei, a descentralização administrativa assume protagonismo, tendo o legislador fixado como objetivos a atingir através da concretização da descentralização: a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis⁸.

Volvidos mais de cinco anos sobre a aprovação desta Lei, o tema da descentralização administrativa (e financeira) encontra-se, uma vez mais, na ordem do dia. A Proposta de Lei n.º 62/XIII⁹, que esteve na origem da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto¹⁰, evidencia, na exposição de motivos, o intento de erigir “[...] como pedra angular a transformação do modelo de funcionamento do Estado, começando pelas estruturas que constituem a sua base, isto é, as autarquias locais, reforçando e aprofundando a autonomia local, apostando no incremento da legitimação das autarquias locais e abrindo portas à desejada transferência de competências da administração direta e indireta do Estado para órgãos mais próximos das pessoas, dando, assim, concretização aos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, plasmados no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição”.

Pretende-se, assim, com o presente texto fazer uma breve análise do tema relativo à transferência de competências do

⁸ Cfr. artigo 112.º do Anexo I à referida Lei.

⁹ Atinente ao quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

¹⁰ Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Estado para as autarquias locais, escalpelizando, após algumas considerações genéricas quanto ao enquadramento constitucional e aos princípios fundamentais do poder local, nomeadamente, os princípios da autonomia das autarquias locais, da subsidiariedade e da descentralização, os regimes jurídicos de transferência de competências do Estado para as autarquias locais plasmados na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e, num segundo momento, o processo de transferência que se encontra em curso.

2. O QUADRO CONSTITUCIONAL E OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO PODER LOCAL

Antes da entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976, as autarquias locais integravam a administração indireta do Estado¹¹, o que tinha consequências na esfera financeira. Aliás, a Constituição de 1933, que orientou toda a vida política nacional até 1974, conduziu ao predomínio do governo central sobre os governos locais. Tal como aconteceu em muitos países, no período em que vigoraram regimes totalitários ou autoritários, “[...] também em Portugal no regime autoritário vigente entre 1926 e 1974, que ficou conhecido pelo nome de Estado Novo, as autarquias locais deixaram de ser concebidas como o tinham sido durante o século XIX, isto é, como administração autónoma face à administração do Estado, para serem vistas basicamente como uma especial forma de administração indirecta do Estado”¹².

No sistema então instituído “[r]estringiram-se as atribuições e competências das autarquias, adoptando uma visão centralizadora, baseada em argumentos políticos e técnicos, e reduzindo significativamente o montante dos recursos

¹¹ O Código Administrativo de 1940, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31095, de 31 de dezembro de 1940, que definia o regime das autarquias locais, estabelecia que as comunidades locais pertenciam à administração indireta do Estado.

¹² Cit. Nabais, J. C. (2007), 10.

*financeiros atribuídos às autarquias*¹³.

A partir dos finais da década de 70 ocorreram profundas alterações na esfera local, tendo a Constituição de 1976 consagrado o princípio da descentralização, confiando a função administrativa, não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais, designadamente as autarquias locais.

A Constituição¹⁴, no n.º 2 do seu artigo 235.º, define as autarquias locais como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, daí resultando que as autarquias locais se caracterizam pela verificação dos seguintes elementos: uma base territorial; população; partilha de interesses próprios da população; e órgãos representativos¹⁵.

No artigo 236.º, a Constituição enuncia as categorias de autarquias locais. No continente são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, ao passo que, nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, são apenas as freguesias e os municípios. Estas categorias são taxativas, não sendo lícito ao legislador criar novas modalidades de autarquias, sem prejuízo de, nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poder estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica¹⁶. Perante este enquadramento

¹³ Cit. Franco, A. L. S. (2003), 278.

¹⁴ Os preceitos constitucionais doravante referidos têm a redação dada pela sétima revisão constitucional (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto).

¹⁵ Cfr., neste sentido, Cabral, N. C. & N. C. Rodrigues (2017), 211.

¹⁶ Sobre esta temática, v. Canotilho, J. J. G. & V. Moreira (2010), 720, segundo os quais “[a]s categorias de autarquias referidas são um *numerus clausus*, não podendo ser criadas outras (princípio da tipicidade). Abriu-se todavia exceção constitucional para as grandes áreas urbanas e para as ilhas (n.º 3). Suscita dúvidas o entendimento da expressão «outras formas de organização autárquica», pois ela tanto pode significar outras além das expressamente previstas na Constituição, ou outras, em substituição dessas. Não está excluído que abarque ambas as coisas. Ao abrigo desta faculdade constitucional foram criadas as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, mantendo porém as mesmas formas preexistentes de estrutura autárquica – freguesias e municípios. Quanto às ilhas (evidentemente, os arquipélagos dos Açores e da Madeira), o estatuto regional dos Açores prevê nas ilhas em que exista mais de um município uma figura *sui generis* – o «conselho de ilha» (artigos 79.º a 82.º) – que,

constitucional, as autarquias locais são, tipicamente, as freguesias e os municípios¹⁷, face ao resultado negativo do referendo realizado em 1998 quanto à criação de regiões administrativas¹⁸.

Segundo se prevê no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa, o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

Quando se fala de autonomia local pode-se referir a autonomia normativa (aptidão das autarquias locais para elaborarem, no domínio dos seus interesses próprios, regulamentos cuja emissão não carece de qualquer autorização específica do legislador), política (eleição dos órgãos próprios das comunidades territoriais locais, representativos dos tais interesses), administrativa (poder de praticar atos administrativos definitivos e executórios) ou financeira¹⁹. Esta última parece ser a mais relevante,

todavia, não é uma forma de organização autárquica, pois é um simples órgão consultivo”.

Quanto à tentativa de criação, no território português, de comunidades intermunicipais v. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 116, de 19 de junho de 2013, que se pronunciou: (i) pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, alínea c), do Decreto n.º 132/XII, das normas constantes dos artigos 2.º, 3.º, 63.º, n.ºs 1, 2 e 4, 64.º, n.ºs 1 a 3, 65.º e 89.º a 93.º do Anexo I ao mesmo decreto e das disposições normativas constantes dos Anexos II e III do mesmo Decreto, na parte respeitante às comunidades intermunicipais, por violação do artigo 236.º, n.º 1, da Constituição; (ii) pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 25.º, n.º 1, alínea k), e primeira parte do n.º 2 do artigo 100.º, conjugadas com as normas dos artigos 101.º, 102.º, 103.º, n.º 1, e 107.º e, conseqüentemente, dos artigos 104.º a 106.º e 108.º a 110.º, todos do Anexo I ao Decreto 132/XII, por violação do artigo 111.º, n.º 2, da Constituição; e (iii) pela inconstitucionalidade conseqüente do artigo 1.º do Decreto n.º 136/XII.

¹⁷ Atualmente existem 3091 freguesias e 308 municípios.

¹⁸ No referendo votaram menos de 50% dos eleitores e uma maioria superior a 60% votou contra a regionalização.

¹⁹ A autonomia financeira abarca diversas modalidades: (i) *autonomia patrimonial*, que consiste na existência de património próprio e na faculdade de tomar decisões relativas a esse património; (ii) *autonomia orçamental*, segundo a qual as autarquias locais elaboram, aprovam e alteram o seu próprio orçamento, o que significa que têm que gerir e administrar as respetivas despesas e receitas, sendo que as autarquias elaboram e aprovam, também, planos de atividades, balanços e contas; (iii) *autonomia*

na medida em que para poder assegurar a prossecução de interesses das populações respetivas é necessário a existência de meios financeiros próprios, o que pressupõe a liberdade de arrecadar receita própria e de decidir sobre as despesas a realizar.

Sem a autonomia financeira não haveria condições para existir uma efetiva autonomia das autarquias locais. Como bem realça JOAQUIM FREITAS ROCHA “[...] *se a autonomia é uma verdadeira garantia institucional constitucionalmente reconhecida, não pode deixar de afirmar-se que ela apenas terá efectiva materialização prática quando for acompanhada de um arsenal de instrumentos de actuação – [...] – que a tornem possível e efectiva, o que pressupõe, naturalmente, dotação de fundos ou dinheiros*”²⁰.

A Constituição consagra, de forma inequívoca, no n.º 1 do seu artigo 238.º, o princípio da autonomia financeira, estabelecendo que as autarquias locais têm património e finanças próprias, embora nem neste artigo, nem em qualquer outro, se mencione o conceito de autonomia local. No n.º 2 do mesmo artigo prevê-se que o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias (equilíbrio financeiro vertical) e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau (equilíbrio financeiro horizontal). Pretende-se, assim, assegurar um desenvolvimento coerente e uma redistribuição equitativa dos recursos.

Na verdade, a Constituição limita-se a estabelecer as linhas gerais, confiando à lei ordinária a definição do regime da

de tesouraria, que se traduz na faculdade de gerir, de forma autónoma, os recursos monetários próprios, quer seja ou não em execução do orçamento; (iv) *autonomia creditícia*, que se consubstancia no poder de contrair dívidas, através do recurso a operações financeiras de crédito, assumindo as responsabilidades que daí advêm; e (v) *autonomia tributária*, que se traduz na suscetibilidade de as autarquias locais cobrarem tributos, ainda que esta dimensão da autonomia financeira local sofra alguns constrangimentos, em particular no que concerne aos poderes de criação de tributos e definição da respetiva base de incidência.

²⁰ Cit. Rocha, J. F. (2007), 46-47.

autonomia financeira. Apesar desta remissão, a Constituição, ao referir alguns princípios fundamentais nesta matéria, condiciona a discricionariedade do legislador. Deste modo, terão que ser respeitados o princípio da solidariedade ou do equilíbrio vertical, assegurando a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e o princípio da igualdade ativa ou do equilíbrio horizontal, garantindo a correção das desigualdades entre as autarquias locais do mesmo grau.

O princípio da autonomia local referido no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição é ladeado pelos princípios da subsidiariedade e da descentralização democrática da administração pública, ambos de grande importância no âmbito da transferência de competências do Estado para as autarquias locais.

O princípio da subsidiariedade aplica-se em dois planos diversos. Por um lado, “[...] vincula o legislador no domínio da repartição de atribuições e competências entre o Estado (ou as regiões autónomas) e as autarquias locais, bem como, no âmbito destas, entre os municípios e as freguesias”²¹ e, por outro, “[...] pode entrar também em linha de conta já não como critério de repartição legislativa de atribuições e competências mas como critério de exercício das competências estabelecidas em razão da matéria”²².

O princípio da subsidiariedade opera, assim, como um critério que permite apreciar, caso a caso, quem deve ter competências para a resolução de um dado assunto, isto é, se o mesmo deve ser visto e resolvido a um nível superior, intermédio ou inferior de decisão²³.

²¹ Cit. Correia, J. M. S. (2016), 27.

²² *Idem, ibidem.*

²³ Sobre o tema do federalismo financeiro, onde, considerando as funções estaduais básicas (afetação de recursos, redistribuição de rendimentos e estabilização macroeconómica), se procura aferir quais as funções que devem ser atribuídas aos vários níveis de decisão (federal, central, regional ou local) v. Cabral, N. C. (2015), 39-108. Nas teorias de primeira geração (ou teorias normativas) do federalismo financeiro encontram-se, designadamente, os argumentos teóricos do modelo da votação com os pés de Charles Tiebout, a regra da proximidade (*home rule*) de George Stigler, o

Este mesmo princípio da subsidiariedade encontra-se consagrado na Carta Europeia de Autonomia Local, quando se prevê que, regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos e que a atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia²⁴.

Em estreita conexão com o princípio da subsidiariedade surge o princípio da descentralização²⁵, determinando a Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do seu artigo 237.º, que “[a]s atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”.

Sobre o conceito de descentralização²⁶, DIOGO FREITAS DO AMARAL distingue o plano jurídico do plano político administrativo. No primeiro, chama-se descentralizado “[...] o sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais – designadamente, autarquias locais”²⁷, ao passo que, no plano político-administrativo, há descentralização “[...] quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem

teorema da descentralização de Wallace Oates, a teoria dos clubes de James Buchanan, a equivalência financeira de Mancur Olson, sem prejuízo, ainda, do argumento resultante do princípio da subsidiariedade.

²⁴ Cfr. n.º 3 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local.

²⁵ A interligação entre estes dois princípios justifica-se pelo facto de a subsidiariedade representar “[...] um padrão quanto ao modo como o Estado procede pela via legislativa à distribuição de atribuições e competências pelos vários tipos de pessoas colectivas públicas de base territorial. Nesta distribuição reside por seu turno a descentralização” [cit. Correia, J. M. S. (2016), 27-28].

²⁶ O termo descentralização utilizado no presente texto reporta-se unicamente à descentralização territorial, que dá origem à existência de autarquias locais, não abrangendo outras espécies de descentralização, como a institucional ou a associativa.

²⁷ Cit. Amaral, D. F. (2014), 873.

sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restritas ao controlo da legalidade”²⁸. Pode-se, também, falar em descentralização financeira, que tem na base “[...] a ideia de que pode haver níveis mais adequados do que o estadual para a prestação de serviços públicos”²⁹.

É tendo presente estes princípios fundamentais do poder local, nomeadamente, os princípios da autonomia das autarquias locais, da subsidiariedade e da descentralização, que se analisará, de seguida, os regimes jurídicos de transferência de competências do Estado para as autarquias locais vertidos inicialmente na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e posteriormente na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, os quais visaram concretizar tais princípios.

3. OS REGIMES JURÍDICOS DE TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS: DA LEI N.º 159/99 À LEI N.º 75/2013

Aquando da aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, todos os partidos políticos mostraram-se favoráveis à descentralização democrática da administração pública, tal como ficou enunciado no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição. Contudo, nos anos que se seguiram, foi adotada uma “[...] política de descentralização mitigada [...]”³⁰ e até uma certa “[...] orientação centralizada [...]”³¹, tendo sido “[...] o XIII Governo Constitucional, [...], que apresentou à Assembleia da República uma proposta de lei que incorporava as bases de uma profunda reforma do modelo de repartição de atribuições entre o Estado e as autarquias [...]”³², a qual veio a dar origem à Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, diploma que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as

²⁸ *Idem, ibidem*, 874.

²⁹ Cit. Ferreira, E. P. (1997), 123.

³⁰ Cit. Amaral, D. F. (2014), 553.

³¹ *Idem, ibidem*.

³² *Idem, ibidem*.

autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Na mesma altura surgiu a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro³³, que estabelecia o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respetivas competências.

Na enunciação dos princípios gerais, a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, referia que a descentralização de poderes efetuava-se mediante a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados.

No quadro das chamadas *atribuições concorrentes (sobreposição horizontal)*³⁴, o diploma apelava ao princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos. Por sua vez, no plano das *atribuições exclusivas*³⁵, a mencionada Lei previa que a administração central e a administração local deviam coordenar a sua intervenção, no exercício de competências próprias, designadamente através das formas de parceria, de modo a assegurar a unidade na prossecução de políticas públicas e evitar sobreposição de atuações³⁶.

Tendo em conta que o acréscimo de atribuições e competências autárquicas implicava um aumento de despesa para estas, a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, previu que a

³³ Sofreu as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pelas Declarações de Retificação n.ºs 4/2002, de 6 de fevereiro, e 9/2002, de 5 de março, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pelas Leis n.ºs 75/2013, de 12 de setembro, 7-A/2016, de 30 de março, e 71/2018, de 31 de dezembro.

³⁴ Expressão utilizada por Amaral, D. F. (2014), 554.

³⁵ Expressão utilizada por Amaral, D. F. (2014), 554.

³⁶ Cfr. n.ºs 1 a 3 do artigo 2.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

transferência dessas atribuições e competências era acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do patrimônio adequados ao desempenho das funções transferidas, ainda que essa transferência não pudesse determinar um aumento da despesa pública global prevista no ano da concretização³⁷.

A regra então instituída no n.º 3 do artigo 4.º da citada Lei previa que o orçamento do Estado fixava, anualmente, no montante e nas condições que tivessem sido acordadas entre a administração central e as autarquias locais, os recursos a transferir para o exercício das novas atribuições.

Relativamente à transferência de atribuições e competências, a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, fixou duas regras: por um lado, o conjunto de atribuições e competências estabelecido no seu capítulo III³⁸ seria progressivamente transferido para os municípios nos quatro anos subsequentes à sua entrada em vigor, prazo esse que se veio a revelar manifestamente insuficiente; e, por outro lado, o estabelecimento, através de diplomas próprios³⁹, de disposições transitórias adequadas à gestão do

³⁷ Cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

³⁸ Cfr. artigos 16.º (Equipamento rural e urbano), 17.º (Energia), 18.º (Transportes e comunicações), 19.º (Educação), 20.º (Património, cultura e ciência), 21.º (Tempos livres e desporto), 22.º (Saúde), 23.º (Ação social), 24.º (Habitação), 25.º (Proteção civil), 26.º (Ambiente e saneamento básico), 27.º (Defesa do consumidor), 28.º (Promoção do desenvolvimento), 29.º (Ordenamento do território e urbanismo), 30.º (Policia municipal) e 31.º (Cooperação externa).

³⁹ A título exemplificativo é possível indicar os seguintes diplomas concretizadores de transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais: Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto (regulamenta o acesso à atividade e ao mercado dos transportes em táxi); Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de outubro (aprova o regime jurídico da pesquisa e exploração de massas minerais-pedreiras); Decreto-Lei n.º 54/2002, de 11 de março (estabelece o novo regime jurídico da instalação e do funcionamento dos empreendimentos de turismo no espaço rural); Decreto-Lei n.º 55/2002, de 11 de março (altera o Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico da instalação e do funcionamento dos empreendimentos turísticos destinados à atividade do alojamento turístico); Decreto-Lei n.º 56/2002, de 11 de março (altera o Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de fevereiro, que regula o turismo de natureza); Decreto-Lei n.º 57/2002, de 11 de março (altera o Decreto-Lei n.º 168/97, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico da instalação e do funcionamento dos

processo de transferência em causa⁴⁰.

Em jeito de balanço quanto à reforma efetuada pela Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, DIOGO FREITAS DO AMARAL concluiu que o processo de transferência não correu da melhor

estabelecimentos de restauração e de bebidas); Decreto-Lei n.º 199/2002, de 25 de setembro (alarga aos municípios não aderentes ao Programa Especial de Realojamento e aos municípios situados fora das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto a possibilidade de transferência, sem qualquer contrapartida, do património do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado); Decreto-Lei n.º 203/2002, de 1 de outubro [altera o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março (revê o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional reforçando a participação das autarquias, nomeadamente no que concerne a novas delimitações da REN)]; Decreto-Lei n.º 259/2002, de 23 de novembro (altera o Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de novembro, que aprova o Regulamento Geral do Ruído); Decreto-Lei n.º 260/2002, de 23 de novembro (transfere para as câmaras municipais o licenciamento de áreas de serviço que se pretende instalar na rede viária municipal); Decreto-Lei n.º 261/2002, de 23 de novembro (confere às câmaras municipais competência para emitir parecer sobre a localização de áreas de serviço nas redes viárias regional e nacional); Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de novembro (transfere para as câmaras municipais competências dos governos civis); Decreto-Lei n.º 267/2002, de 26 de novembro (estabelece os procedimentos e define as competências para efeitos de licenciamento e fiscalização de instalações de armazenamento de produtos de petróleo e instalações de postos de abastecimento de combustíveis); Decreto-Lei n.º 309/2002, de 16 de dezembro (regula a instalação e o financiamento de recintos de espetáculos, no âmbito das competências das câmaras municipais); Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro (regula o regime jurídico do licenciamento e fiscalização pelas câmaras municipais de atividades diversas anteriormente cometidas aos governos civis); Decreto-Lei n.º 320/2002, de 28 de dezembro (estabelece o regime de manutenção e inspeção de ascensores, monta-cargas, escadas mecânicas e tapetes rolantes); Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro (regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa); Lei n.º 41/2003, de 22 de agosto (altera algumas disposições sobre a regulamentação dos conselhos municipais de educação e sobre a aprovação do processo de elaboração de carta educativa); Decreto-Lei n.º 11/2003, de 18 de janeiro (regula a autorização municipal inerente à instalação das infraestruturas de suporte das estações de radiocomunicações e respetivos acessórios definidos no Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, e adota mecanismos para fixação dos níveis de referência relativos à exposição da população a campos eletromagnéticos); e Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de abril (estabelece as normas disciplinadoras do exercício da atividade industrial). De todos estes diplomas, destaca-se, pela sua importância e impacto, o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho (entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro), que desenvolveu o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.

⁴⁰ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

maneira, nomeadamente, porque as transferências não foram “[...] acompanhadas das verbas necessárias à sua implementação efectiva [...]”⁴¹, sendo que “[e]xigir dos municípios o desempenho de tarefas para as quais não dispõem de meios necessários e suficientes é atentar contra o princípio da autonomia local (art. 235.º da CRP) e representa uma grave atitude de desresponsabilização do Estado em face do imperativo geral de prossecução do interesse público com respeito pelos direitos dos particulares (art. 266.º, n.º 1, da CRP)”⁴².

No mesmo sentido, NAZARÉ DA COSTA CABRAL, a propósito do princípio-chave do federalismo financeiro de que o financiamento segue a função, preconiza que “[...] o que se tem verificado em Portugal, desde a aprovação da Constituição de 1976 [...], é justamente uma considerável desconexão entre a expenditure assignment e a tax assignment [...]”⁴³, isto é, “[...] o processo de transferência da função não tem sido devidamente articulado com o processo de atribuição de meios de financiamento”⁴⁴.

Uma nova reforma surgiu com a Lei n.º 75/2013, de 12

⁴¹ Cit. Amaral, D. F. (2014), 557, salientando-se que o mesmo autor considera que o processo de transferência não correu da melhor maneira também porque “[...] os diplomas concretizadores de transferências não têm, em regra, previsto quaisquer períodos transitórios, e que a grande falta de colaboração das entidades da administração central tem prevalecido, agravando, desta feita, as muitas dificuldades já sentidas em virtude do défice de apoio financeiro”.

⁴² *Idem*, *ibidem*, 558.

⁴³ Cit. Cabral, N. C. (2015), 14.

⁴⁴ Cit. Cabral, N. C. (2015), 14, referindo, ademais, a autora que esta omissão na articulação do processo de atribuição da função com o processo de atribuição de meios de financiamento “[...] favorece, como não poderia deixar de ser, os seguintes efeitos, curiosamente de sentido contrário: i) por vezes, o aumento do desequilíbrio financeiro vertical (vertical fiscal gap) e, em certa medida também, o aumento do desequilíbrio horizontal (horizontal fiscal gap); ii) noutras ocasiões, a possibilidade que é dada aos níveis mais baixos de decisão de obtenção de recursos, de forma excessiva e injustificada (seja por fontes financeiras próprias, seja através de transferências do Estado central), em face daquelas que são as respetivas exigências de despesa (e incrementando essa despesa – um fenómeno a que a teoria económica denominou, [...], de flypaper effect)”.

de setembro⁴⁵, que revogou a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e a maioria dos artigos da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, tendo aprovado, no seu Anexo I, entre outros, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias⁴⁶.

Depois de estabelecer que a descentralização administrativa se concretiza através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais e que, no respeito pela intangibilidade das atribuições autárquicas e intermunicipais, o Estado concretiza a descentralização administrativa promovendo a transferência progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais e das entidades intermunicipais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais⁴⁷, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, dedica uma secção à *Transferência de competências*, começando por prever que esta tem carácter definitivo e universal e que a lei deve prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício pelos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais das competências para eles transferidas, sendo que, na previsão dos recursos, a lei deve fazer

⁴⁵ Nas palavras de JOSÉ MELO ALEXANDRINO, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, procedeu a uma “[...] profunda reformulação do regime da transferência legal de competências dos órgãos do Estado para os órgãos das autarquias e das entidades intermunicipais e do regime da delegação de competências de órgãos do Estado nos órgãos das autarquias e das entidades intermunicipais e dos municípios nos órgãos das freguesias e das entidades intermunicipais (permitindo designadamente uma descentralização a distintas velocidades)” [cit. Alexandrino, J. M. (2016), 57].

⁴⁶ A referida Lei aprovou ainda o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico.

⁴⁷ Cfr. artigos 111.º e 113.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

obrigatoriamente referência às respectivas fontes de financiamento e aos seus modos de afetação, sem prejuízo ainda da referência aos estudos elaborados por equipas técnicas multidisciplinares, compostas por representantes dos departamentos governamentais envolvidos, das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias⁴⁸.

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, abre de seguida, no título respeitante à descentralização administrativa, um capítulo com a epígrafe *Delegação de competências*⁴⁹, estabelecendo o regime jurídico da delegação de competências de órgãos do Estado nos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais e dos órgãos dos municípios nos órgãos das freguesias e das entidades intermunicipais⁵⁰. Esta delegação de competências concretiza-se através da celebração de contratos interadministrativos⁵¹, sob pena de nulidade, sendo aplicável à negociação, celebração e execução dos contratos o disposto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e, subsidiariamente, o Código dos Contratos Públicos e o Código do Procedimento Administrativo, sem prejuízo ainda dos princípios da igualdade, não discriminação, estabilidade, prossecução do interesse público, continuidade da prestação do serviço público e necessidade e suficiência dos recursos⁵².

Tais contratos podem cessar por caducidade, revogação ou resolução, nos moldes estipulados no artigo 123.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sendo que, caso tal venha a ocorrer, as competências regressam à entidade de origem. No

⁴⁸ Cfr. artigos 114.º e 115.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁴⁹ Relativamente à terminologia utilizada pelo legislador v. Gonçalves, P. C. (2016), 31, autor que refere que “[...] verdadeiramente, o legislador abriu aqui uma terceira figura, uma figura intermédia entre descentralização e desconcentração, um «híbrido»: o Estado conserva a titularidade das tarefas em causa, mas a relação que se estabelece não é a relação típica de um sistema desconcentrado”.

⁵⁰ Cfr. artigos 116.º e 117.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁵¹ Nesta temática v. Leitão, A. (2015) e, ainda, Fonseca, I. C. M. (2013), 11-19.

⁵² Cfr. artigos 120.º e 121.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

caso de delegação de competências do Estado nos municípios e nas entidades intermunicipais o período de vigência dos contratos coincide com a duração do mandato do Governo, salvo casos excepcionais, devidamente fundamentados. Por seu turno, na hipótese de delegação de competências dos municípios nas entidades intermunicipais, o período de vigência dos contratos coincide com a duração do mandato do órgão deliberativo do município, sem prejuízo de casos excepcionais, devidamente fundamentados⁵³.

Segundo se dispõe no artigo 124.º do Anexo I à mencionada Lei, no respeito pela intangibilidade das atribuições estaduais, o Estado concretiza a delegação de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais e das entidades intermunicipais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais, e as competências delegáveis são as previstas em lei.

Foi neste cenário que surgiu o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro (entretanto revogado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, sem prejuízo do disposto no artigo 40.º da mesma Lei), que estabelecia o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais⁵⁴, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

A delegação de competências prevista no referido Decreto-Lei concretizava-se através da celebração de contratos interadministrativos e podia ser realizada de forma gradual e faseada, através de projetos-piloto, iniciando-se com um número limitado de municípios ou entidades intermunicipais, o qual podia ser depois eventualmente alargado conforme os resultados da

⁵³ Cfr. artigos 126.º e 129.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁵⁴ Educação, saúde, segurança social e cultura, em conformidade com os artigos 8.º a 11.º do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

avaliação da implementação daqueles projetos. Tais contratos deviam prever a transferência dos recursos financeiros necessários e suficientes para o exercício das competências delegadas na entidade local, sem aumentar a despesa pública do Estado⁵⁵. Neste âmbito, foram celebrados com os municípios vários contratos interadministrativos, nas áreas da educação⁵⁶, cultura⁵⁷ e saúde⁵⁸, os quais continham, efetivamente, a menção à transferência dos recursos financeiros para o exercício das competências delegadas⁵⁹.

A sexta Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro⁶⁰, prevê três fontes de financiamento

⁵⁵ Cfr. artigos 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

⁵⁶ Cfr., por exemplo, os contratos interadministrativos de delegação de competências na *área da educação* n.ºs 549/2015, 550/2015, 551/2015, 552/2015, 553/2015, 554/2015, 555/2015, 556/2015, 557/2015, 558/2015, 559/2015, 560/2015, 561/2015, 562/2015 e 563/2015, todos publicados no *Diário da República* n.º 145/2015, 2.ª série, de 28 de julho de 2015, celebrados entre o Ministério da Educação e Ciência, a Presidência do Conselho de Ministros e, respetivamente, os municípios de Águeda, Amadora, Batalha, Cascais, Crato, Maia, Matosinhos, Mealhada, Óbidos, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Sousel, Vila Nova de Famalicão e Vila de Rei.

⁵⁷ Cfr., por exemplo, os contratos interadministrativos de delegação de competências na *área da cultura* n.ºs 576/2015, 629/2015, 661/2015 e 682/2015, publicados, respetivamente, nos *Diários da República* n.ºs 151/2015, 173/2015, 187/2015 e 190/2015, 2.ª série, de 5 de agosto e de 4, 24 e 29 de setembro de 2015, celebrados entre a Presidência do Conselho de Ministros e, respetivamente, os municípios de Aveiro, Castelo Branco, Guarda e Estremoz.

⁵⁸ Cfr., por exemplo, os contratos interadministrativos de delegação de competências na *área da saúde* n.ºs 725/2015, 726/2015 e 727/2015, todos publicados no *Diário da República* n.º 205/2015, 2.ª série, de 20 de outubro de 2015, celebrados entre o Ministério da Saúde, a Presidência do Conselho de Ministros, as Administrações Regionais de Saúde e, respetivamente, os municípios de Fronteira, Pampilhosa da Serra e Sousel.

⁵⁹ A propósito da legislação acolher a perspetiva de *federalismo contratual*, tendo em vista uma maior eficiência na provisão, quer entre os níveis superior e inferior de decisão, quer entre estes últimos v. Cabral, N. C. (2011), 537-546, segundo a qual este tipo de contratos “[...] tendem a conduzir a resultados assimétricos, i.e., que a intensidade e quantidade de atribuições e competências seja diferenciada de município para município, desde logo, atendendo à dimensão, população e importância de cada um deles”.

⁶⁰ Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, tendo sofrido as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 46-

das autarquias: *i*) as receitas tributárias próprias; *ii*) as transferências intergovernamentais; e *iii*) o recurso ao endividamento. É sabido que as despesas das autarquias excedem as suas receitas próprias, estando, deste modo, o “[...] *financiamento local dependente de transferências do Estado o que representa uma forma imperfeita de federalismo financeiro* [...]”⁶¹.

Na nossa legislação, a repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios⁶², tendo em vista atingir os objetivos de equilíbrio financeiro vertical e horizontal⁶³, é obtida através das seguintes formas de participação: *i*) uma subvenção geral, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), cujo valor é igual a 19,5 % da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), o rendimento das pessoas coletivas (IRC) e imposto sobre o valor acrescentado (IVA); *ii*) uma subvenção específica, determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM)⁶⁴, cujo valor corresponde às despesas relativas às

B/2013, de 1 de novembro, pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, 132/2015, de 4 de setembro, e 7-A/2016, de 30 de março, pela Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de maio, pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28 de dezembro, 114/2017, de 29 de dezembro e 51/2018, de 16 de agosto, pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018, de 12 de outubro, e finalmente pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

⁶¹ Cit. Cabral, N. C. & N. C. Rodrigues (2017), 218.

⁶² No caso das freguesias cfr. artigos 36.º e seguintes da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁶³ Cfr. Cabral, N. C. & N. C. Rodrigues (2017), 227, que referem que o *desequilíbrio financeiro vertical* resulta da diferença (*gap*) existente entre as funções que são descentralizadas do Estado central e os recursos próprios disponíveis pelos níveis mais baixos de decisão e que o *desequilíbrio financeiro horizontal* resulta da diferença (*gap*) entre a capacidade de obtenção de receita fiscal por parte dos governos locais e as respetivas necessidades de despesa.

⁶⁴ O FSM constitui uma transferência financeira do orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social, elencando-se no n.º 2 do artigo 30.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, as despesas elegíveis para financiamento através do FSM. Note-se, ademais, que a repartição do FSM é fixada anualmente na lei do orçamento do Estado, sendo distribuída proporcionalmente por cada município, de acordo com os

atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios; *iii*) uma participação variável de 5 % no IRS, determinada nos termos do artigo 26.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS; e *iv*) uma participação de 7,5 % na receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás, calculada nos termos do disposto no artigo 26.º-A da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro⁶⁵.

As regras definidas na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e a prática estabelecida nos últimos anos, nos quais, em tempos de crise, o legislador chegou a determinar a redução do montante global das transferências para as autarquias locais⁶⁶, demonstram, na esfera do financiamento, a dependência das autarquias locais face às transferências intergovernamentais e a subsistência de decisões *ad hoc*, de natureza discricionária e anual, em função das circunstâncias do momento, permanecendo, assim, a já aludida “[...] *desconexão entre a expenditure assignment e a tax assignment* [...]”⁶⁷.

4. O PROCESSO EM CURSO DE TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS

Como resulta do acima exposto, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, concretiza a descentralização administrativa através de duas modalidades, a saber, a transferência de competências do Estado para as autarquias locais (e também para as entidades intermunicipais) por via legislativa e, por outro lado, a delegação de competências, através de via contratual.

É no âmbito dessa primeira modalidade de transferência

indicadores variáveis mencionados no artigo 34.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁶⁵ Cfr. artigos 25.º e seguintes da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁶⁶ Sobre este assunto v. Rebelo, M. (2011), 86-89, e Oliveira, A. C. (2015), 119-130.

⁶⁷ Cit. Cabral, N. C. (2015), 14.

de competências que surgiu a Proposta de Lei n.º 62/XIII⁶⁸, com o objetivo de estabelecer o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local⁶⁹.

Tal Proposta de Lei esteve na génese da aprovação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, onde se prevê o reforço das competências das autarquias locais, bem como das suas estruturas associativas, as entidades intermunicipais, numa lógica de descentralização e subsidiariedade, tendo em conta o melhor interesse dos cidadãos e das empresas que procuram da parte da administração pública uma resposta ágil e adequada. Tal reforço resulta não só da descentralização de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais e para as entidades

⁶⁸ O Governo já tinha aprovado, em 21 de julho de 2016, o «Documento Orientador Descentralização - Aprofundar a Democracia Local», o qual elencava as áreas e domínios onde pretendia efetivar a descentralização de competências.

⁶⁹ Este diploma foi alvo de discussão na Assembleia da República conjuntamente com as seguintes iniciativas legislativas: Projeto de Lei n.º 383/XIII (procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais e nas freguesias no âmbito da educação, saúde, ação social, gestão territorial, gestão florestal, gestão da orla costeira, medicina veterinária, saúde animal e segurança alimentar); Projeto de Lei n.º 442/XIII (lei-quadro que estabelece as condições e requisitos de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais); Projeto de Lei n.º 449/XIII (procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais no âmbito da educação, saúde, ação social, proteção civil, praias, gestão florestal, saúde animal e segurança alimentar, património e habitação); Projeto de Resolução n.º 628/XIII (recomenda ao Governo que proceda à reorganização e prestação de serviços de atendimento da Administração Pública); Projeto de Resolução n.º 629/XIII (recomenda ao Governo que dê continuidade ao processo de concretização da descentralização no âmbito da saúde, educação e cultura através da celebração de contratos interadministrativos); Projeto de Resolução n.º 630/XIII (recomenda ao Governo que proceda à criação de Centros de Serviços Partilhados e Valor Acrescentado ao nível das entidades intermunicipais); Projeto de Resolução n.º 722/XIII (descentralização de competências para as autarquias locais); e Projeto de Resolução n.º 725/XIII (recomenda ao Governo que diligencie pela reformulação do regime de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais).

intermunicipais, mas também da possibilidade de se proceder à redistribuição de competências entre a administração autárquica, fortalecendo o papel das autarquias locais.

Reconhecendo que os municípios constituem a estrutura fundamental para a gestão dos serviços públicos numa dimensão de proximidade, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, prevê o alargamento das competências dos órgãos municipais nos seguintes domínios: educação (artigo 11.º), ação social (artigo 12.º), saúde (artigo 13.º), proteção civil (artigo 14.º), cultura (artigo 15.º), património (artigo 16.º), habitação (artigo 17.º), áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetadas à atividade portuária (artigo 18.º), praias marítimas, fluviais e lacustres (artigo 19.º), informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas (artigo 20.º), transportes e vias de comunicação (artigo 21.º), estruturas de atendimento ao cidadão (artigo 22.º), policiamento de proximidade (artigo 23.º), proteção e saúde animal (artigo 24.º), segurança dos alimentos (artigo 25.º), segurança contra incêndios (artigo 26.º), estacionamento público (artigo 27.º) e modalidades afins de jogos de fortuna e azar (artigo 28.º). Estas competências poderão, segundo resulta da mencionada Lei, ser delegadas nos órgãos das freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações das freguesias, mediante a celebração de contratos interadministrativos (artigo 29.º).

A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, prevê, ademais, o alargamento das competências dos órgãos das entidades intermunicipais nos seguintes domínios: educação, ensino e formação profissional (artigo 31.º), ação social (artigo 32.º), saúde (artigo 33.º), proteção civil (artigo 34.º), justiça (artigo 35.º) e promoção turística (artigo 36.º), sem prejuízo de outras competências (artigo 37.º).

Por sua vez, as novas competências dos órgãos das freguesias encontram-se elencadas no artigo 38.º da citada Lei, abrangendo, igualmente, uma multiplicidade de áreas, tais

como: instalar e gerir os espaços do cidadão, em articulação com a rede nacional de lojas do cidadão e com os municípios; gestão e manutenção de espaços verdes; limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão; gestão e manutenção corrente de feiras e mercados; realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; utilização e ocupação da via pública; afixação de publicidade de natureza comercial; autorizar a atividade de exploração de máquinas de diversão; autorizar a colocação de recintos improvisados; autorizar a realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, desde que estes se realizem exclusivamente na sua área de jurisdição; autorizar a realização de acampamentos ocasionais; e autorizar a realização de fogueiras, queimadas, lançamento e queima de artigos pirotécnicos, designadamente foguetes e balonas.

Pretende-se que estas novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais acresçam às competências atribuídas por outros diplomas, nomeadamente, as conferidas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (artigo 10.º)⁷⁰.

A transferência das novas competências tem carácter universal, sendo concretizada através de diplomas legais de âmbito setorial⁷¹ relativos às diversas áreas a descentralizar da

⁷⁰ A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, determina a revogação do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, salvaguardando, contudo, a manutenção dos contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados ao seu abrigo previamente à entrada em vigor da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (artigo 40.º) e, ainda, a revogação dos artigos 132.º a 136.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, não prejudicando, no entanto, a manutenção dos acordos de execução celebrados ao seu abrigo previamente à entrada em vigor da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (artigo 41.º).

⁷¹ Até ao momento foram publicados os seguintes diplomas setoriais: Decreto-Lei n.º

administração direta e indireta do Estado, os quais estabelecem disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento de transferência em causa⁷².

Em termos de calendário, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, determina que a transferência das novas competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais é efetuada

97/2018, de 27 de novembro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das praias marítimas, fluviais e lacustres); Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27 de novembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 2/2019, de 24 de janeiro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da autorização de exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo); Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de novembro (concretiza o quadro de transferência de competências para as entidades intermunicipais no domínio da promoção turística); Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 3/2019, de 25 de janeiro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação); Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da justiça); Decreto-Lei n.º 102/2018, de 29 de novembro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos das entidades intermunicipais no domínio dos projetos financiados por fundos europeus e dos programas de captação de investimento); Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio do apoio aos bombeiros voluntários); Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de novembro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das estruturas de atendimento ao cidadão); Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação); Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da gestão do património imobiliário público sem utilização); Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do estacionamento público); Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais nos domínios da proteção e saúde animal e da segurança dos alimentos); Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação); Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro (desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios no domínio da cultura); e Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro (concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde).

⁷² Cfr. artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

em 2019, sem prejuízo da sua concretização gradual, sendo que, nos termos do n.º 3 do seu artigo 4.º, “[t]odas as competências previstas na presente lei consideram-se transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 1 de janeiro de 2021, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 40.^{os}73”. Veremos se tais prazos são suficientes para a reforma que se pretende implementar.

A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, salvaguarda, na alínea f) do seu artigo 2.º, que a transferência acima referida é acompanhada dos recursos financeiros, humanos⁷⁴ e patrimoniais⁷⁵ adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados.

No que toca ao financiamento das novas competências, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, determina que, no âmbito do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, são previstos os recursos financeiros a atribuir a essas

⁷³ Cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

⁷⁴ Quanto à transferência de *recursos humanos*, o artigo 8.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estipula, desde logo, que os diplomas legais de âmbito setorial concretizadores da descentralização, quando necessário, estabelecem os mecanismos e termos da transição dos recursos humanos afetos ao seu exercício. Tal transição para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais deve, contudo, respeitar a situação jurídico-funcional que os recursos humanos detêm à data da transferência, designadamente em matéria de vínculo, carreira e remuneração. Ainda a propósito dos recursos humanos, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, menciona que o regime da organização dos serviços das autarquias locais, bem como o estatuto do pessoal dirigente das autarquias locais serão revistos tendo em atenção o exercício das novas competências.

⁷⁵ No que concerne à gestão e transferência de *recursos patrimoniais* extrai-se do artigo 7.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que os bens móveis e imóveis afetos a áreas cujas competências são transferidas para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais passam a ser geridos pelas mesmas e que, para este efeito, a posição contratual da administração direta e indireta do Estado em contratos de qualquer espécie é transferida para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, mediante comunicação à outra parte. Em todo o caso, as condições aplicáveis à gestão, oneração e alienação dos bens serão definidas pelos diplomas legais de âmbito setorial concretizadores da descentralização, sendo que os bens transferidos sujeitos a registo são inscritos a favor das autarquias locais na respetiva conservatória, constituindo título suficiente para efeitos de registo o diploma que concretize a transferência das competências.

entidades para o exercício das novas competências, considerando, por um lado, o acréscimo de despesa em que estas incorrem pelo exercício das competências transferidas e, por outro, o acréscimo de receita que decorra do referido exercício⁷⁶.

Prevê-se, também, a inscrição, nos Orçamentos do Estado dos anos de 2019, 2020 e 2021, dos montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) que incorporam os valores a transferir para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais que financiam as novas competências e que à transferência de recursos financeiros para as autarquias locais e entidades intermunicipais corresponde uma redução da despesa orçamental de igual montante nos serviços da administração direta e indireta do Estado cujas competências são objeto de descentralização⁷⁷.

Em consonância com o acima referido, o legislador, aquando da revisão do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, consagrou, no artigo 30.º-A da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o FFD, que constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, decorrente da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, prevendo, ademais, no artigo 80.º-B da mencionada Lei, que “[a]té 2021, os recursos financeiros a atribuir às autarquias locais e entidades intermunicipais para a prossecução das novas competências são anualmente previstos na Lei do Orçamento do Estado [...]”⁷⁸ e que “[o]s recursos [...] são distribuídos de acordo com o previsto nas respetivas leis e decretos-lei de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar [...]”⁷⁹.

Relativamente ao ano de 2019, a Proposta de Lei n.º 156/XIII (Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2019)

⁷⁶ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

⁷⁷ Cfr. n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

⁷⁸ Cit. n.º 2 do artigo 80.º-B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁷⁹ Cit. n.º 3 do artigo 80.º-B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

continha um artigo dedicado ao FFD, onde se previa que “[e]m 2019, [...], são publicados, através de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais e de cada área setorial, os mapas com os montantes do FFD, provenientes de dotações inscritas nos programas orçamentais e no orçamento da segurança social, a transferir para as autarquias locais e entidades intermunicipais”.

Sucedem, porém, que tal artigo, durante a votação na especialidade, não mereceu aprovação parlamentar, pelo que a Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro⁸⁰ (Lei do Orçamento do Estado para 2019) nada prevê quanto ao FFD, subsistindo nesta matéria uma incógnita quanto aos montantes do FFD a transferir em 2019 para as autarquias locais e entidades intermunicipais.

Nos últimos anos, como refere NAZARÉ DA COSTA CABRAL, “[...] as legislações que vão determinando a afetação ou a transferência de atribuições do Estado para os níveis mais baixos de decisão são, não apenas legislações diferentes da legislação financeira (a que fixa os meios de financiamento ao dispor dessas entidades intraestaduais), como são até claramente dela desligadas”⁸¹.

Ora, perante o aprofundamento do processo de descentralização, esta era a oportunidade para se adotar mecanismos estáveis, não discricionários e não anuais, como vista à articulação do lado da despesa (função) com o lado da receita (financiamento). Contudo, o legislador parece ter optado, na esfera do financiamento, por acentuar, ainda mais, a dependência das autarquias locais face às transferências do Estado.

Ao processo em curso, que previsivelmente culminará num movimento descentralizador, a nível administrativo e financeiro, reconhecem-se vantagens.

Como bem evidencia DIOGO FREITAS DO AMARAL, a descentralização: *i*) garante as liberdades locais, sendo o poder

⁸⁰ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 6/2019, de 1 de março.

⁸¹ Cit. Cabral, N. C. (2015), 14.

local um limite ao abuso do poder central; *ii*) proporciona a participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas em matérias respeitantes aos seus interesses; *iii*) permite aproveitar para a realização do bem comum a sensibilidade das populações locais quanto aos seus problemas, facilitando a mobilização das iniciativas e das energias locais para as tarefas de administração pública; e *iv*) proporciona, em princípio, soluções mais vantajosas do que a centralização, em termos de custo-eficácia⁸².

Por sua vez, segundo EDUARDO PAZ FERREIRA, em defesa da chamada descentralização financeira⁸³ podem ser invocados os seguintes argumentos: *i*) a oferta descentralizada de um serviço local é mais eficaz do que uma oferta centralizada, pois permite levar em consideração de um modo especial as preferências de cada coletividade [argumento que remete para a regra da proximidade (*home rule*) de George Stigler e o teorema da descentralização de Wallace Oates]; *ii*) uma oferta descentralizada de um serviço público tem menores custos de informação, sendo mais fácil conhecer as preferências a nível local do que a nível nacional; *iii*) a descentralização financeira estimula uma gestão mais eficaz, pela introdução de fatores de competição, através da existência de modelos comparados que permitem a escolha dos cidadãos (argumento desenvolvido por Charles

⁸² Cit. Amaral, D. F. (2014), 876. O mesmo autor identifica, também, os inconvenientes da descentralização: “*o primeiro é o de gerar alguma descoordenação no exercício da função administrativa; e o segundo é o de abrir a porta ao mau uso dos poderes discricionários da Administração por parte de pessoas nem sempre bem preparadas para os exercer. Isto é facilmente compreensível, se tivermos presente que existem 308 municípios, e mais de 4 mil freguesias, o que significa que, em milhares de autarcas gerindo as autarquias locais – num país com o nosso nível de desenvolvimento cultural e educativo -, haverá com certeza muitos casos de falta de preparação para o exercício das funções e, portanto, de mau uso dos poderes públicos, no âmbito da descentralização*”.

⁸³ Como explica o mencionado autor, na base da descentralização financeira está a ideia de que pode haver níveis mais adequados do que o estadual para a prestação de serviços públicos, o que tem levado ao surgimento de múltiplas teorias neste domínio, designadas por teorias do federalismo financeiro (*fiscal federalism*) [cfr. Ferreira, E. P. (1997), 123].

Tiebout, conhecido como o modelo da votação com os pés); *iv*) a descentralização favorece a experimentação e a inovação em matéria de serviços coletivos locais; *v*) a descentralização permite uma maior transparência nas escolhas orçamentais locais e uma responsabilização direta dos responsáveis orçamentais; *vi*) a descentralização conduz a uma limitação do crescimento do Estado leviatã (expressão utilizada por James Buchanan); e *vii*) a descentralização permite não só assegurar serviços públicos, mas assegurá-los em termos de garantia do princípio da justiça, garantindo uma especial proteção para os mais desfavorecidos (argumento resultante da teoria de John Rawls)⁸⁴.

Impõe-se reconhecer que, a nível infraestadual, algumas questões encontram respostas mais vantajosas e mais eficientes, na medida em que as autarquias locais têm meios mais diretos para aferir quais as necessidades e preferências dos residentes e portanto avaliar o seu bem-estar. A maior proximidade torna as entidades autárquicas mais aptas a decidir nos assuntos relativos às suas populações.

Contudo, a descentralização não pode ser ilimitada, sob pena de desagregação do Estado, existindo, designadamente, “[...] *limites à quantidade de poderes transferíveis para as entidades descentralizadas [...]*”⁸⁵, até porque o n.º 2 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa é claro ao estabelecer que a descentralização administrativa será estabelecida por lei, “[...] *sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração [...]*”⁸⁶.

⁸⁴ Cit. Ferreira, E. P. (1997), 126-127. Sobre as teorias de primeira geração (ou teorias normativas) do federalismo financeiro, nas quais se encontram, designadamente, os argumentos teóricos do modelo da votação com os pés de Charles Tiebout, a regra da proximidade (*home rule*) de George Stigler, o teorema da descentralização de Wallace Oates, a teoria dos clubes de James Buchanan e a equivalência financeira de Mancur Olson v. Cabral, N. C. (2015), 39-108. Relativamente à temática atinente aos argumentos favoráveis à descentralização das competências financeiras v. ainda Rocha, J. F. (2007), 53-54.

⁸⁵ Cit. Amaral, D. F. (2014), 879-880.

⁸⁶ Como defende MARTA REBELO, o Estado “[...] *deverá chamar a si o desempenho*

E se este aprofundamento da descentralização não correr bem? Poderá o legislador retroceder e retirar as competências que pretende conceder às autarquias locais e entidades intermunicipais?

Conforme preconiza JORGE MIRANDA, “[r]elativamente aos direitos fundamentais, enunciados e definidos na Constituição, um a um e não na base de uma cláusula geral, a regra do não-retrocesso faz sentido, embora seja extremamente discutida. Já não relativamente à organização do poder político, em que prevalecem elementos objetivos. Conferir mais ou menos atribuições aos municípios é uma questão de divisão de poder que a lei, fundada na legitimidade democrática, poderá equacionar de modos diferentes em sucessivos momentos”⁸⁷ e, no mesmo sentido, NAZARÉ DA COSTA CABRAL afirma que “[...] embora se possa dizer que existe em Portugal um grande consenso político em torno da ideia de descentralização, é também possível defender que este é um processo gradual e sequencial, que permite algum «trial and error» e admite até a ideia de reversibilidade”⁸⁸, entendimento este que se acompanha.

Ainda é cedo para antecipar o que vai resultar do processo que se encontra em curso, mas o tempo demonstrará se este processo vai redundar na continuidade da desconexão entre a transferência da função e a atribuição do meio de financiamento ou se, pelo contrário, vai haver alterações significativas neste domínio.

5. CONCLUSÃO

de tarefas públicas quando o possa fazer de forma mais eficiente do que os níveis de administração mais próximos do cidadão, sendo, então, necessária a sua acção directa para a satisfação das necessidades colectivas” [cit. Rebelo, M. (2007), 123].

⁸⁷ Cit. Miranda, J. (2014), 27. Também JOAQUIM FREITAS ROCHA defende a não aceitabilidade do princípio de proibição do retrocesso neste domínio [cfr. Rocha, J. F. (2007), 50].

⁸⁸ Cit. Cabral, N. C. (2011), 544.

Teoricamente, quando se pretende descobrir qual o nível de decisão mais apto a desempenhar determinadas funções, é possível falar-se em três modelos: um em que as competências se encontram totalmente centralizadas no Estado central; outro em que as competências foram descentralizadas nos níveis inferiores de decisão e, em último lugar, um modelo misto.

Em Portugal, como decorre do atual enquadramento constitucional, nomeadamente dos princípios da autonomia das autarquias locais, da subsidiariedade e da descentralização, existe um modelo misto, que envolve a partilha de funções (e também de receitas) entre os vários níveis de decisão.

Nos últimos anos, por força das reformas decorrentes da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e posteriormente da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, tem-se assistido a um acréscimo de transferência de competências do Estado para as autarquias locais e, também, para as entidades intermunicipais.

As novas funções atribuídas às autarquias locais e às entidades intermunicipais implicam um aumento de despesa e, necessariamente, de meios financeiros para que estas possam assegurar o cumprimento de tais funções, podendo-se falar, a este propósito, do princípio-chave do federalismo financeiro de que *o financiamento segue a função*.

Contudo, como é constatado pela doutrina citada, o processo de transferência de competências do Estado para as autarquias locais não tem corrido da melhor forma, pois não tem sido acompanhado das verbas necessárias à sua implementação efetiva, ou seja, não tem havido uma articulação entre o processo de transferência das novas funções com o processo de atribuição dos meios de financiamento necessários ao cumprimento daquelas, sendo certo que, conforme estabelecido no n.º 2 do artigo 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local, os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou pela lei.

Aliás, uma das decorrências do princípio da justa

repartição dos recursos públicos, previsto no n.º 2 do artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa, consiste, precisamente, na transferência de novas tarefas do Estado para as autarquias implicar a atribuição das verbas necessárias à prossecução de tais tarefas.

Na verdade, as autarquias só serão verdadeiramente autónomas quando dispuserem de recursos financeiros para assegurar as funções que lhes foram atribuídas, recursos esses que sejam estáveis, não anuais e não dependentes da vontade discricionária do poder central.

Por via da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e dos diplomas setoriais entretanto publicados, o tema da descentralização administrativa e financeira encontra-se, uma vez mais, na ordem do dia, sendo intenção do Governo, conforme se extrai da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 62/XIII, que esteve na génese da referida Lei, reforçar e aprofundar “[...] *a autonomia local, apostando no incremento da legitimação das autarquias locais e abrindo portas à desejada transferência de competências da administração direta e indireta do Estado para órgãos mais próximos das pessoas, dando, assim, concretização aos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, plasmados no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição*”.

No plano financeiro, a mencionada Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, determina que, no âmbito do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, são previstos os recursos financeiros a atribuir a essas entidades para o exercício das novas competências. Por sua vez, no aludido regime financeiro, consagrou-se o FFD, que constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, ainda que, para o ano de 2019, a respetiva Lei do Orçamento do Estado nada preveja quanto aos montantes do FFD a transferir para as autarquias locais e entidades

intermunicipais.

Estando em curso o processo de aprofundamento da descentralização administrativa e financeira, aguardar-se-á, com expectativa, para ver quais as soluções que irão ser adotadas pelo legislador nacional, nomeadamente no plano do financiamento, com vista à articulação do lado da despesa (função) com o lado da receita (financiamento).



BIBLIOGRAFIA:

- Alexandrino, José Melo (2010), “A determinação das atribuições das autarquias locais”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 459-486 [Alexandrino, J. M. (2010)];
- Alexandrino, José Melo (2016), “Os Processos de Reforma do Poder Local em Portugal: Desenvolvimentos Recentes”, in *II Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa/Praia, AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 49-63 [Alexandrino, J. M. (2016)];
- Amaral, Diogo Freitas do (2014), *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.^a ed., Coimbra, Almedina [Amaral, D. F. (2014)];
- Cabral, Nazaré da Costa & Nuno Cunha Rodrigues (2017), *Finanças dos Subsectores. Segurança Social, Sectores Regional e Local*, Coimbra, Almedina [Cabral, N. C. & N. C. Rodrigues (2017)];
- Cabral, Nazaré da Costa (2011), “Relações Financeiras entre o Estado e as Autarquias Locais (Breves notas a propósito da experiência portuguesa recente)”, in *Estudos em Memória do Professor Doutor J. L. Saldanha Sanches*, vol.

- I, 1.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 537-546 [Cabral, N. C. (2011)];
- Cabral, Nazaré da Costa (2015), *A Teoria do Federalismo Financeiro*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina [Cabral, N. C. (2015)];
- Canotilho, José Joaquim Gomes & Vital Moreira (2010), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora [Canotilho, J. J. G. & V. Moreira (2010)];
- Correia, José Manuel Sérvulo (2016), “O Direito Constitucional das autarquias locais em Portugal”, in *Questões Atuais de Direito Local*, 11, Braga, AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 7-29 [Correia, J. M. S. (2016)];
- Ferreira, Eduardo Paz (1997), “Problemas da descentralização financeira”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXXVIII, 1, Coimbra, Coimbra Editora, 121-130 [Ferreira, E. P. (1997)];
- Fonseca, Isabel Celeste M. (2013), “Transferência (contratualizada) de atribuições e competências a favor das freguesias: possibilidades de ganhos e perdas?”, in *Direito Regional e Local*, 21, Braga, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 11-19 [Fonseca, I. C. M. (2013)];
- Franco, A. L. Sousa (2003), *Finanças do Sector Público. Introdução aos Subsectores Institucionais (Aditamento de Atualização)*, Lisboa, AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa [Franco, A. L. S. (2003)];
- Gonçalves, Pedro Costa (2016), “O modelo de descentralização territorial português”, in *II Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa/Praia, AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 25-32 [Gonçalves, P. C. (2016)];
- Leitão, Alexandra (2015), *Contratos Interadministrativos*,

- Coimbra, Almedina [Leitão, A. (2015)];
- Miranda, Jorge (2014), “Institucionalização, Organização e Problemas no Poder Local em Portugal”, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa, AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 17-30 [Miranda, J. (2014)];
- Nabais, José Casalta (2007), *A autonomia financeira das autarquias locais*, Coimbra, Almedina [Nabais, J. C. (2007)];
- Oliveira, António Cândido de (2015), “O controlo financeiro do governo português sobre o poder local”, in *Themis – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, ed. especial n.º 5, Coimbra, Almedina, 119-130 [Oliveira, A. C. (2015)];
- Oliveira, Luís Valente de (2016), “Descentralização, pedra angular da reforma do Estado”, in *Questões Atuais de Direito Local*, 10, Braga, AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 7-12 [Oliveira, L. V. (2016)];
- Rebelo, Marta (2007), *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Coimbra, Almedina [Rebelo, M. (2007)];
- Rebelo, Marta (2011), *As Finanças Locais e o Plano de Ajustamento da Troika. A Dimensão Financeira Óptima dos Municípios no Quadro da Reorganização Autárquica*, Coimbra, Almedina [Rebelo, M. (2011)];
- Rocha, Joaquim Freitas (2007), “Da Perequação Financeira em Referência aos Entes Locais (Contornos de um enquadramento jurídico-normativo)”, in *30 Anos do Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências*, Coimbra, Coimbra Editora, 41-77 [Rocha, J. F. (2007)].