

Desenvolvimentos sobre a problemática da resposta à crise pandémica por parte dos entes locais (perspetiva jurídico-financeira)

HUGO FLORES DA SILVA
JOAQUIM FREITAS DA ROCHA

I. Aproximação ao tema¹

Viver num Estado de Direito democrático significa, entre outras coisas, que todas as pessoas podem esperar do Estado e demais poderes públicos um nível de cuidado e de proteção que as tranquilize, não as deixando desamparadas em situações de ausência ou carência de possibilidades próprias de condução das suas vidas. E tal expectativa resulta acrescida quando esse Estado de Direito se afirma igualmente como sendo «social», como indubitavelmente acontece no contexto português. Nestes casos, os poderes públicos são obrigados a responder

¹ Considerando a natureza volátil das alterações normativas produzidas neste segmento, seguir-se-á de perto o que um dos autores já escreveu em recentes textos sobre o tema.

às crises com medidas adequadas a afastar, ou pelo menos a minimizar, os efeitos negativos causados pelas mesmas.

A deflagração da infecção epidemiológica provocada pelo SARS-CoV-2 («doença covid-19») foi responsável por uma crise de saúde pública que atingiu, de modo súbito e imprevisível, a generalidade dos países, exigindo a célere adoção de remédios adequados para assegurar uma resposta eficaz a tal situação e às consequências que dela decorrem. No plano nacional, determinou o decretamento do estado de emergência, sucessivamente renovado nos termos previstos constitucionalmente, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública extensível a todo o território nacional².

Neste contexto, os poderes públicos foram — e continuam a ser — colocados perante a necessidade de adotar um conjunto de medidas que não se circunscrevem à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infecção, mas que se espraiam também pelos domínios social e económico, como será, nomeadamente, o caso da proteção do emprego, da preservação do tecido empresarial, da proteção social e da adaptação dos sistemas de educação e ensino. Tudo isto, num contexto de elevada incerteza quanto à adequação das ações públicas desenvolvidas e a desenvolver, aos seus efeitos e ao período pelo qual deverão ser mantidas, porquanto se trata de uma crise com características que não encontram precedente na atual geração decisória.

As Autarquias Locais, configurando pessoas coletivas de Direito público que têm por finalidade essencial a prossecução de interesses específicos das populações que integram a respetiva circunscrição territorial, encontram-se revestidas de um conjunto de atribuições e competências que fazem delas uma importante estrutura de resposta à pandemia da covid-19. Aliás, pode mesmo dizer-se que sem a sua pronta atuação, o combate à propagação do vírus e dos seus efeitos ter-se-ia revelado, certamente, menos célere e eficaz.

Como forma de conferir aos entes locais a necessária capacidade para atuarem de modo pronto e operativo no contexto da resposta

² Cfr. Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março.

à pandemia, o legislador produziu um quadro normativo próprio especialmente direcionado para o domínio financeiro local, o qual, em certa medida, constituirá uma mensagem subliminar no sentido de afirmação da preponderância da dimensão de gestão dos recursos públicos locais no contexto do combate à pandemia da covid-19. Através deste quadro normativo — intrincado e potenciador de incerteza jurídica, assinale-se desde já —, o legislador procurou essencialmente: libertar os entes locais de determinados constrangimentos jurídico-financeiros que incidem sobre eles em condições de «normalidade» e cuja manutenção dificultaria sobremaneira a capacidade de se moverem de modo eficaz num contexto de resposta aos efeitos da pandemia; e reforçar extraordinariamente a sua capacidade para a realização de despesa relacionada com o combate aos efeitos associados à covid-19. No presente artigo, tomando por referência o pacote de «Legislação COVID»³, promovemos a recolha e tratamento (tendencialmente) sistematizado de um conjunto de soluções normativas com pertinência no contexto financeiro local, que têm por objetivo (geral) o reforço da capacidade de resposta dos entes locais aos desafios colocados pela pandemia e seus efeitos.

II. Enquadramento geral da «legislação COVID» aprovada no contexto financeiro local

Uma vez que a prossecução dos específicos interesses públicos locais não se faz sem a realização de despesa, a convocação dos entes locais para o combate aos efeitos (diretos e indiretos) da pandemia, pressupõe que os mesmos resultem revestidos de recursos financeiros adequados. Por isso, a resposta à pandemia pelos entes locais tem associados inevitáveis efeitos no âmbito das suas finanças e da respetiva sustentabilidade, considerando que o aumento do gasto local gerado com essa resposta acaba por ser acompanhado por uma redução das

³ Disponibilizada de modo organizado e atualizado em <https://dre.pt/legislacao-covid-19>.

receitas, por força da retração da atividade económica. Por um lado, a atual situação de pandemia trouxe consigo um conjunto de novas e extraordinárias necessidades a que cumpre dar resposta localmente, aqui se incluindo a adaptação de infraestruturas, equipamentos e espaços públicos em geral (tais como escolas, bibliotecas, praças, praias, parques, recintos desportivos, etc.), como forma de assegurar um maior distanciamento entre os seus utilizadores; a instalação de aparelhos e materiais de limpeza e desinfeção; a limpeza e desinfeção periódica dos espaços públicos; a aquisição de material de proteção para os funcionários (por exemplo, os que desenvolvem funções em áreas como a higienização, educação, policiamento, etc.); a aquisição e reforço de equipamentos informáticos e de comunicação a distância, como forma de assegurar a continuidade da prestação de certos serviços públicos locais em regime de teletrabalho; a prestação de apoios sociais à população, como forma de garantir o acesso generalizado a bens de primeira necessidade; ou o apoio ao reinício, ou manutenção da atividade do comércio, serviços, pequenas e médias empresas. Além disso, tende a comportar uma redução das receitas arrecadadas pelos entes locais, como a respeito da participação dos municípios nos impostos estaduais (IRS e IVA) ou da arrecadação de receita tributária (IMI, IMT e taxas).

Este contexto de excecionalidade evidenciou a necessidade de equacionar até que ponto deveria, pelo menos neste período, ser mantida a «entronização» de que tem beneficiado o valor jurídico da «sustentabilidade das finanças públicas locais», a qual — sobretudo desde a crise de 2008 e da conseqüente ajuda externa a Portugal — tem permitindo secundarizar os demais interesses públicos locais e assim legitimar a adoção de soluções jurídicas de caráter marcadamente restritivo, que limitam fortemente a autonomia financeira (em certos casos, porventura, de modo constitucionalmente desconforme) dos entes locais⁴. Com efeito, estes encontram-se hoje sujeitos

⁴ Através da sucessiva aprovação de constrangimentos jurídico-financeiros de diversa ordem, que se vão acumulando, os entes locais têm visto ser reduzida a sua capaci-

a fortes constrangimentos de ordem financeira, tanto no que toca à previsão e realização de despesa⁵, como no acesso a certos tipos de receita, sendo disso exemplo as que se revestem de natureza creditícia⁶ e as que correspondem a transferências a partir do Orçamento do Estado, através de instrumentos de perequação financeira⁷.

dade de gerar despesa, mas também o acesso a certo tipo de receitas. Temos aqui em vista, por exemplo, a definição de regimes que impõem a redução da despesa com pessoal, a limitação do preço base definido no âmbito dos contratos públicos em função do preço contratual fixado em contratos anteriores, a sujeição ao regime da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), a definição de um apertado regime de acesso a receitas creditícias, a progressiva redução do montante de receitas de carácter certo, decorrentes de transferências do Orçamento do Estado, por receita de carácter eventual, etc. A ideia de «contas certas» tem prevalecido de modo especialmente intenso no âmbito local.

⁵ Pense-se, por exemplo, na sua sujeição ao regime da LCPA e respetiva «regulamentação» pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (em geral sobre os diplomas, cfr. Joaquim Freitas da Rocha, Noel Gomes, Hugo Flores da Silva, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra Editora, 2012); ou nas diferentes condicionantes que resultam pulverizadas ao longo do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁶ Atente-se nos artigos 48.º e seguintes do RFALEI e o Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM), aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto. Assinalando o carácter limitador da capacidade de ação dos municípios resultante dos instrumentos normativos aprovados com o propósito de modelar o endividamento público local. Cfr. Suzana Tavares da Silva, «Instrumentos financeiros municipais em tempos de crise: vantagens e desvantagens da proliferação dos fundos extraorçamentais», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, Almedina, 2017, pág. 1033.

⁷ Veja-se que, à medida que se foram sucedendo os diferentes diplomas disciplinadores das finanças locais, as percentagens de participação dos municípios nas receitas do Estado foram progressivamente reduzidas: 33%, de acordo com o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto; 25,3%, nos termos da al. a) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro; e (atualmente) 19,5%, de acordo com a atual al. a) do n.º 1 do artigo 25.º do RFALEI. Ainda que esta redução tenda a assentar numa narrativa segundo a qual a mesma resulta compensada com o incremento de receitas próprias (tais como o IMI e o IMT), a realidade tende a demonstrar algo bem diverso, com a autonomia financeira local a ser constantemente esvaziada e diminuída, verifi-

Ora, num contexto de resposta à pandemia da covid-19, impõe-se um esforço de concordância prática entre os diversos bens jurídicos conflituantes, justificando-se que a preponderância das «contas certas» recue — ainda que, porventura, a título excepcional e transitório — em benefício do reforço da capacidade de resposta dos entes locais, dos quais se exige uma atuação em múltiplas frentes, que ficaria inviabilizada se estes não dispusessem de recursos financeiros em montante adequado para corresponder ao especial incremento de necessidades coletivas de base local cuja satisfação deles é reclamada⁸.

O complexo normativo sob análise procura, precisamente, libertar ou aligeirar determinadas vinculações jurídicas, como forma de reforçar a capacidade de atuação das autarquias locais no contexto do combate à pandemia, proporcionando-lhes condições especiais para o cumprimento de certas obrigações que sobre si impendem, condições orgânicas e procedimentais mais flexíveis e céleres, para a prática de determinados atos, e um incremento dos recursos financeiros colocados à sua disposição neste contexto de pandemia — através de medidas como a antecipação de receitas futuras, a libertação de constrangimentos jurídico-financeiros no âmbito do procedimento de realização de despesa e do acesso a certos tipos de receita. Trata-se, essencialmente, de um conjunto de medidas que se caracterizam pelas seguintes ideias: (i) especialidade/excepcionalidade — são soluções

cando-se que as possíveis compensações tendem a representar meros atenuantes da perda de receita.

⁸ A excepcionalidade do contexto acaba por determinar uma especial compreensão dos limites impostos pelo princípio da proibição do excesso à atuação pública, assente numa especial preponderância das finalidades que a enformam, que acaba por legitimar atuações que, noutro contexto, não seriam — em princípio — toleradas. Sobre a problemática, falando de uma «tirania dos fins» que faz com que o princípio da proibição do excesso assente (porventura excessivamente) na dimensão da necessidade, em detrimento das demais, cfr. Alexander Somek, «Necessity; Or: The Tyranny of Goals», in *Coronajournal*, Online Journal Chronicling Life with the Corona Pandemic, Tuesday, April, 14, 2020, disponível em <https://crisis-diary.net/2020/04/14/necessity-or-the-tyranny-of-goals/>.

normativas através das quais são operados desvios aos regimes (gerais) vigentes num contexto de «normalidade», introduzindo disciplinas jurídicas diferentes ou contrárias às definidas por estes⁹; (ii) instrumentalidade — são mecanismos jurídicos cuja aprovação resulta funcionalizada ao propósito de assegurar uma adequada capacidade de resposta das autarquias locais às dificuldades e aos problemas colocados no excecional contexto pandémico que vivemos; e (iii) transitoriedade — são soluções ou remédios de carácter provisório ou temporário, ficando a sua vigência limitada no tempo.

A sequência expositiva adotada no presente artigo passará pela segregação das diferentes soluções e regimes normativos aprovados pelo «legislador COVID», com pertinência no contexto das finanças locais, em duas categorias essenciais: normação que se move no contexto da flexibilização da prática de atos e de regimes de controlo no âmbito financeiro local; e normação que contende com o objetivo de reforçar a capacidade financeira dos entes locais. Em cada uma das enunciadas categorias será promovido um desdobramento em diferentes subcategorias.

Não se deixará de reconhecer que a aprovação do quadro normativo que se passará a descrever não se terá pautado por significativas preocupações de ordem sistemática, tendo o legislador orientado a sua atuação fundamentalmente por preocupações de ordem material. Embora, no que é essencial, se trate de um conjunto de medidas avulsas, pensadas para acudir a problemas pontuais e específicos, segundo uma lógica reativa e, por vezes, sem a necessária ponderação, num ensaio de sistematização, propõe-se a sua integração num esquema organizativo-expositivo por categorias, que se considera adequado à

⁹ Isto mesmo é reconhecido de modo expreso no artigo 1.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, e no artigo 1.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, quando nos mesmos se assume tratar-se da aprovação de regimes especiais.