

## **O Direito Financeiro Público ao nível das suas células-base territoriais (As finanças das freguesias) \***

Com o presente trabalho pretende-se uma aproximação jurídica a um segmento específico da actividade financeira infra-estadual — as finanças das freguesias. Trata-se este de um domínio quase esquecido da ciência jurídica portuguesa, mais dedicada às questões relacionadas com a actividade financeira do Estado propriamente dito, ou de outros subsectores institucionais financeiros, como as Regiões Autónomas ou os Municípios.

Do ponto de vista do desdobramento expositivo, procura-se, com base numa retórica de feição analítica (acentuando o rigor lógico, conceitual e sistemático), positivista (assumindo claramente a distinção entre Direito formal e conteúdo jurídico) e normativista (privilegiando o Direito constituído em detrimento do Direito aplicado), seguir um itinerário que permita captar as dimensões essenciais do objecto de estudo, o que convoca a passagem sucessiva pelas seguintes paragens temáticas: competências das freguesias → despesas das freguesias → receitas das freguesias.

Antevê-se desde já que seja uma tarefa difícil, pois o momento presente é caracterizado por uma relativamente forte instabilidade normativa, com revisões legislativas em curso em diferentes domínios, os mais significativos dos quais são as estruturas organizatórias e as finanças locais. Por tal motivo, a organização dos conteúdos tenta propositadamente ser o mais abstracta possível, sem descer à concretude inerente aos específicos regimes legais positivados. Em todo o caso, nem sempre é possível ou desejável tal abordagem metodológica, o que obriga a apelar pontualmente quer ao regime actualmente existente quer ao regime a constituir (constante das respectivas propostas), sempre numa perspectiva de harmonização e coerência discursiva.

### **I**

#### **Quadro jurídico-organizatório**

##### **a) Freguesia, desdobramento territorial Estado e despesa pública**

---

\* Artigo concluído em 7 de Março de 2013.

Em termos de estruturas jurídico-organizatórias, as freguesias têm constituído a célula base da organização administrativa territorial do Estado — diferenciando-se por esta via dos agregados territoriais não administrativos, como o sítio, a aldeia ou o lugar —, estando-lhes atribuídas as incumbências de promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respectivas populações (fregueses), em articulação com o município. As ideias de proximidade e de acessibilidade assumem-se assim, do ponto de vista jurídico, como um referencial incontornável da sua actuação, não sendo difícil perceber que são as freguesias, os órgãos que as constituem e as pessoas que os corporizam, os receptáculos de várias formas de democracia participativa básica, nomeadamente por meio de sugestões, pedidos ou reclamações respeitantes a problemas quotidianos, concretos e urgentes.

Por outro lado, numa perspectiva sócio-histórica, as freguesias encontram o seu fundamento de existência na ideia de vizinhança e nas tradições de um agregado populacional, bem assim como nos respectivos hábitos de vida em comum, corporizando um substrato de existência que dificilmente se encontra a outros níveis e que potencia um significativo sentimento de pertença e de comunidade. Este último é bastante mais relevante se forem tidas em consideração as situações de isolamento de pessoas ou núcleos populacionais, derivadas por exemplo de especificidades geográficas.

Naturalmente que este *enquadramento vicinal* investe as freguesias em vários deveres que nelas encontram o referencial primordial, deveres esses que se materializam na obrigatoriedade de realização de despesas públicas correntes e urgentes principalmente nas áreas da manutenção dos espaços (conservação de caminhos, de arruamentos, de jazigos, de espécies arbóreas, de linhas de água, etc.) e assistência e protecção social (transporte de crianças e idosos, ajuda a centros de dia, subsídios ao associativismo, etc.).

Acentuando a dimensão jurídico-financeira do discurso, cumpre realçar que esta imposição da realização de despesas públicas há-de ser sempre concretizada através de medidas que respeitem vários princípios jurídicos básicos dos quais aqui se salienta a racionalidade, para nós um verdadeiro princípio *juridificado*. Esta racionalidade da despesa pressupõe a sua selectividade — a *decisão despesista*, sendo uma decisão política, deve ter o cuidado de escolher (seleccionar) adequadamente os domínios em que o gasto é necessário e adequado, evitando os

gastos inúteis e supérfluos —, o que por sua vez traz assumido um quadro atributivo e competencial preciso e fundamentado, no âmbito do qual as freguesias saibam exactamente o que devem e podem fazer, sem correr riscos de invasão de esferas competenciais alheias ou de sobreposição.

Ora, é precisamente neste ponto que algumas das mais severas críticas podem ser apontadas. Isto porque não raro se constata duplicações competenciais, seja em termos jurídico-normativos, seja em termos fácticos, com a mesma despesa pública, ou despesa análoga, a ser repetida entre freguesias e municípios ou no contexto das próprias freguesias entre si.

Estando esta inobservância de selectividade na base do estado aflitivo das finanças públicas portuguesas, não pode deixar de se considerar que apenas um quadro atributivo e competencial claro, preciso e delimitado permite uma melhor gestão dos dinheiros públicos e atingir a racionalidade de gestão que um sistema característico de um estado de Direito Democrático responsável reclama.

## **b) Tipologia atributiva e competencial**

Sem densificar esse quadro — até porque se deslocaria em demasia a tónica do discurso —, sempre se pode dizer que constitui atribuição inata das freguesias a *prossecação dos interesses das populações respectivas*, mediante a satisfação das necessidades colectivas por estas últimas sentidas.

Verifica-se claramente a necessidade de um nexo de pertinência entre a necessidade a satisfazer, o bem público ou semi-público a produzir, e a localização geográfica dos destinatários, dificilmente se aceitando a este nível actuações financeiras que extravasem a circunscrição territorial em causa.

O modo jurídico de imputação em concreto das competências em que essa atribuição se materializa — recorde-se: a *prossecação dos interesses das populações respectivas* — pode variar, embora em todos os casos tenha subjacente o princípio básico da tipicidade das competências (o que, desde logo, excluirá a hipótese de uma atribuição residual ou por exclusão das restantes). Também aqui sem entrar em pormenorizações que se nos afigurariam deslocadas, é possível afirmar que, de um ponto de vista da teórica jurídico-organizatória, são concebíveis os seguintes modelos abstractos:

i) Imputação constitucional directa, nas situações em que seria a própria

Constituição, geralmente num capítulo especificamente dedicado às estruturas organizatórias, a definir e a delimitar o âmbito competencial das freguesias, individualizando as matérias sobre as quais as mesmas se podem debruçar em termos da prática de actos preparatórios, consultivos ou decisórios;

- ii) Imputação legal directa, nas situações em que tais matérias resultam directamente da lei, a qual deveria ser revestida de valor reforçado, de modo a tornar-se imune às possíveis investidas derogatórias, revogatórias, modificativas ou suspensivas do legislador ordinário, blindando convenientemente a autonomia local;
- iii) Imputação legal indirecta, nas situações em que essas mesmas matérias são legalmente atribuídas a um ente infra-estadual superior (v.g., município, região) permitindo-se posteriormente a sua delegação em favor de entes infra-estaduais inferiores (v.g., freguesias).

No que diz respeito especificamente ao ordenamento constitucional português, as competências das freguesias resultam principalmente da adopção dos modelos referidos em ii) e iii).

Neste contexto, não será forçoso dizer-se que na actualidade se vive um momento de desestadualização — numa retórica política: neo-liberal —, no sentido em que o Estado central entende conveniente abandonar algumas das suas atribuições e competências, transferindo-as ou entregando-as a outras entidades, de natureza infra-estadual, para-estadual ou mesmo privada. Alinhando o discurso com os tópicos que mais nos interessarão, deve referir-se que essa transferência de atribuições e competências se deverá sempre efectuar para a autarquia local que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao respectivo exercício, devendo o fenómeno descentralizador obedecer a uma lógica de transferência sustentada, definitiva e universal de competências. Neste seguimento, a tendência será a de as freguesias terem um cada vez mais amplo arsenal de atribuições, ao menos em teoria.

Em termos de Direito positivo, a própria lei (ordinária, sem valor reforçado) começa por estabelecer que as freguesias dispõem de atribuições e competências em domínios bastante diversificados, salientando-se os da educação, cultura, tempos livres e desporto, acção social, cuidados primários de saúde, protecção civil e ordenamento territorial, em todos os casos numa dimensão de proximidade — tendo

em mente a protecção dos interesses das populações respectivas — e até certo ponto de subsidiariedade — na medida em que os municípios as não exercitem enquanto subsector institucional de grau superior.

Além disso, prevê-se igualmente que algumas competências originariamente imputadas aos municípios possam ser delegadas nas freguesias. Esta possibilidade delegatória poderá ser particularmente útil nos domínios relacionados com dimensões de acentuada proximidade e com interesses localizados que reclamam um apoio directo às comunidades locais, nomeadamente a manutenção de espaços verdes, a limpeza das vias, a gestão corrente de feiras e mercados ou a realização de certas vistorias, controlos ou fiscalizações em actividades ou instalações determinadas (v.g., publicidade comercial, exploração de máquinas de diversão, recintos improvisados, realização de espectáculos na via pública, realização de fogueiras e queimadas).

Em todos os casos, a delegação de competências não pode deixar de ter em vista objectivos relacionados com a coesão territorial, com o reforço da solidariedade autárquica e regional, com a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e, naturalmente, também com a racionalização dos recursos disponíveis.

No que diz respeito à sua operacionalização, essa delegação deverá concretizar-se por meio de contratos interadministrativos, cuja negociação, celebração, execução e cessação deverá obedecer aos princípios essenciais enformadores da provisão pública de bens, como sejam os da prossecução do interesse público, da igualdade, da continuidade da prestação do serviço público e da suficiência dos recursos.

Por fim, importa ainda salientar que certas competências das freguesias podem ser objecto de protocolo de colaboração, a celebrar entre estas e instituições públicas, particulares ou cooperativas que desenvolvam a sua actividade na área respectiva, permitindo que sejam tais instituições a desenvolver no terreno as concretas actividades necessárias à prossecução do Interesse público (pense-se, por exemplo, nos protocolos celebrados com associações recreativas e desportivas, nos domínios da ocupação de tempos livres das crianças, dos jovens ou dos idosos).

### **c) Competências financeiras**

Até ao momento tem sido feita menção ao quadro atributivo e competencial genérico titulado pelas freguesias, enquanto órgãos de proximidade a quem incumbe a

prosseção do Interesse público em referência às populações respectivas, inseridas no seu âmbito territorial. Contudo, tendo em vista o alcance do presente trabalho, será importante concretizar um pouco mais as referências feitas tendo especificamente em vista a dimensão jurídico-financeira da actividade paroquial, o que implica o desdobramento da análise tendo por referência os órgãos deliberativos (Assembleias de freguesia) e os órgãos executivos (Juntas de freguesia).

No que aos primeiros concerne, é possível distinguir um alargado arsenal de *poderes decisórios* (de aprovação e autorização):

- i) Competências de natureza previsional, como as relativas à aprovação das opções do plano e da proposta de orçamento, bem como às suas revisões;
- ii) Competências patrimoniais, como sejam as de estabelecer as normas gerais de administração do património da freguesia; apreciar o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais e a respectiva avaliação; autorizar a aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis de valor elevado; aceitar doações, legados e heranças;
- iii) Competências de gestão, como autorizar a celebração, resolução ou revogação de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a junta de freguesia e a câmara municipal; aprovar o mapa de pessoal dos serviços da freguesia; autorizar a concessão de apoio financeiro ou de outra natureza às instituições culturais, recreativas e desportivas;
- iv) Competências tributárias, no âmbito das quais se incluem as competências para aprovar as taxas da freguesia e fixar o respectivo valor;
- v) Competências de endividamento, designadamente autorizar a junta de freguesia a contrair determinados empréstimos; e
- vi) Competências de controlo, como apreciar e votar os documentos de prestação de contas; conhecer e tomar posição sobre os relatórios

definitivos resultantes de acções tutelares ou de auditorias executadas sobre a actividade dos órgãos e serviços da freguesia; apreciar a informação escrita do presidente da junta acerca da actividade e da situação financeira da freguesia.

Já no que tange aos órgãos executivos (Juntas de freguesia), relevam, por contraposição, os seus poderes de natureza propulsora, executória e declarativa, como sejam:

- i) Competências de iniciativa, como elaborar e submeter à aprovação da Assembleia de freguesia as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respectivas revisões;
- ii) Competências de execução, no âmbito das quais se inserem os poderes de executar as opções do plano e o orçamento; Adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de baixo valor; Adquirir e alienar bens móveis; Executar obras que constem das opções do plano e tenham dotação orçamental; Administrar e conservar o património da freguesia efectuando despesa pública em reparações de equipamentos (v.g., sanitários, parques infantis, cemitérios, abrigos de passageiros), etc. Será exactamente neste apartado competencial que se pode dizer que as competências são revestidas de uma natureza substancialmente mais corrente e rotineira, e que por tal motivo são o reduto por excelência das actuações de proximidade que vêm repetidamente sendo referidas.
- iii) Competências de declaração, registo e licenciamento, como sejam as de elaborar e aprovar o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais da freguesia e respectiva avaliação; emitir documentos oficiais (termos de identidade e justificação administrativa, atestados, etc.); redigir os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação da Assembleia de freguesia; elaborar e manter atualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis propriedade da freguesia; e remeter ao Tribunal de Contas as

contas da freguesia.

Ora, face a este quadro competencial, fácil se torna compreender que a actividade das freguesias, sendo uma actividade sempre juridicamente enquadrada e limitada, se apresenta por vezes como sendo de complexa qualificação, na medida em que os seus actos podem envolver uma dimensão política (pois reclamam ponderações e opções entre interesses conflitantes), administrativa (já que têm uma forte componente applicativa, individual e concreta de prossecução do Interesse público) e jurídico-financeira (uma vez que envolvem a prática de actos relacionados com dinheiros públicos - actos de receita e despesa). Esta tripla dimensão ou natureza contribui decisivamente para a existência de conflitos relacionados com as diferentes visões do mesmo fenómeno ou, como é frequente referir-se no âmbito da teoria dos sistemas, para a existência de *dissonâncias comunicativas*, uma vez que a mesma medida, podendo ser oportuna do ponto de vista político (v.g., em face do ciclo eleitoral que se aproxima) poderá ser desastrosa do ponto de vista financeiro (onerando desproporcionalmente os cofres da autarquia ou as gerações futuras), ou mesmo ilegal do ponto de vista jurídico (violando, por exemplo, a lei das finanças locais, a lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso ou a lei de enquadramento orçamental).

## II

### **Quadro jurídico-financeiro (despesas)**

Embora recentemente se comece a observar uma tendência progressiva, mas lenta, para atribuir maior atenção aos tópicos relacionados com a despesa pública, a verdade é que a maioria das reflexões (v.g., estudos, escritos, intervenções) que no ordenamento jurídico-financeiro português se produzem em matéria de finanças públicas dizem respeito aos tópicos da receita. Seja por falta de sensibilidade para as questões do gasto, seja porque tradicionalmente o Estado português se caracteriza por ser fortemente impositivo e fiscal e por este motivo desperta maior reacção por parte dos contribuintes-pagadores, o que é facto é que até há pouco tempo atrás não se questionava a bondade jurídica e financeira das despesas, nem a sua necessidade ou acerto, perguntando-se, quando muito, acerca da sua viabilidade económica por via de



estudos legalmente exigidos (e mesmo assim, nem sempre acertadamente). Em termos práticos e empíricos, as opções de construir ou alargar uma estrada ou arruamento, de efectuar obras nos edifícios públicos, de criar uma empresa pública ou municipal, de adquirir participações sociais em empresas de mercado, de atribuir subsídios ou verbas a entidades associativas privadas, etc., não eram criticadas do ponto de vista jurídico e quase sempre eram aceites pela circunstancial “bondade” que transportavam para o respectivo(s) destinatário(s).

Já há algum tempo se vem entendendo que a perspectiva deve mudar. Tão importante como ter tributos adequados e proporcionais é ter despesas em quantidade e qualidade certas, sob pena de o esforço impositivo não cumprir na plenitude os seus propósitos e se configurar como um esforço desaproveitado e desviante. De resto, até se estranha esta desatenção a que as despesas públicas são votadas, pois não deve ser esquecido que as mesmas, tal como os tributos, afectam os cidadãos e as empresas em todas as múltiplas facetas da sua vivência quotidiana, seja como utente (quando os mesmos são destinatários dos serviços prestados), seja como beneficiário (quando os mesmo são os favorecidos por transferências, ajudas ou subsídios).

Importa igualmente observar que a opção despesista local também não é imune ao *tipo* de Estado que se tem em vista: se um Estado do tipo “liberal”, negativo e amigo do mercado, que não quer ultrapassar em demasia as liberdades clássicas; ”social”, positivo e prestacional em áreas sensíveis que densificam a dignidade da pessoa humana (saúde, educação, segurança social); ou “óptimo” e protector, que tenta fornecer aos seus tutelados um padrão de existência elevado, superador do que se possa entender como meras condições dignas.

No que às freguesias particularmente diz respeito, sempre se imporá referir que as despesas públicas constituem a forma privilegiada de aferir da prossecução do Interesse público em geral e dos interesses próprios das populações respectivas por parte dos poderes decisores em particular. Isto porque é pelo número, qualidade e adequação das despesas efectuadas que se poderá escrutinar o acerto ou desacerto das opções públicas locais, particularmente vendo se elas são efectivamente necessárias, se chegam em termos úteis a quem realmente delas necessita e se contribuem em geral para a boa gestão autárquica. Esta função de barómetro da actividade local assume-se particularmente intensa quando se pensa que as despesas desempenham um importante papel eleitoral, seja em sentido positivo — premiando os actores que

cumprem as promessas feitas —, seja em sentido negativo — castigando aqueles que não executaram o que anunciaram.

Ora, assumindo a centralidade da despesa e pressupondo que a sua realização constitui o motivo determinante para a obtenção de recursos, importa que a mesma seja efectuada de acordo com uma moldura jurídica adequada, permitindo que se possa posteriormente levar à prática um controlo adequado por parte dos órgãos políticos, administrativos e jurisdicionais respectivos. Aqui (domínio das freguesias) como no âmbito municipal, identificam-se — embora sem grandes preocupações de exaustão — algumas coordenadas enformadoras de uma boa despesa pública, sempre balizadas pela ideia de *reserva do possível*:

- i) Princípio da selectividade, que apela a uma utilização racional das dotações aprovadas e a uma criteriosa selecção dos gastos, devendo a assunção dos custos e das despesas ser justificada quanto às regras de economia, eficiência e eficácia. Deve-se interiorizar a ideia de que a utilidade de uma qualquer despesa pública, e também das despesas das freguesias naturalmente, não se presume mas carece sempre de demonstração. Em termos práticos, significará isto que a utilidade social de determinada despesa (v.g., apoio a colectividades, melhoramentos em vias públicas, instalação de sinalização vertical) deve ser superior ao correspondente custo económico e social, pois caso contrário, a melhor solução é não a efectuar.
- ii) Princípio de conexão, de acordo com o qual as despesas das freguesias deverão ser orientadas por uma ideia de benefício territorial, na medida em que a proximidade dos destinatários (utentes) permite, por um lado, conhecer melhor as necessidades a satisfazer e, por outro lado, implementar um controlo de cercania mais adequado e eficaz. Aqui, importa igualmente considerar que as freguesias frequentemente se vêem impedidas de produzir certo tipo de bens ou de explorar certo tipo de actividades, que só são financeiramente viáveis se prosseguidas em escala mais alta (por exemplo ao nível do Município, das Entidades intermunicipais, ou das Associações de Municípios, o como tratamento de águas ou a recolha de lixos e

resíduos);

- iii) Princípio da diversidade, de acordo com o qual as freguesias devem diferenciar-se nas suas preferências em relação aos bens e serviços que decidem prover, não produzindo todas despesas nas mesmas áreas, mas oferecendo uma escolha minimamente alargada de opções aos seus destinatários (por exemplo, não apostando exclusivamente no apoio a colectividades de recreio, ou na realização de eventos, ou na protecção das feiras e mercados).

Em termos tipológicos, também as despesas públicas efectuadas pelas freguesias podem ser diversamente classificadas, constituindo as seguintes as mais relevantes classificações, do ponto de vista jurídico-financeiro:

- i) Despesas correntes, como sejam as despesas com o pessoal (salários, vencimentos, abonos, subsídios, etc.), as aquisições de bens e serviços (matérias primas, combustíveis, vestuário, comunicações, vigilância e segurança, tintas, adubos, sementes, fertilizantes, alimentação para gado, etc.), os juros e outros encargos (v.g., com empréstimos e locação financeira) e as transferências correntes (apoios financeiros e subsídios, por exemplo com vista a promover e apoiar a acção social, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes).
- ii) Despesas de capital, como as aquisições de bens de capital (terrenos e edifícios, veículos pesados destinados ao transporte de pessoas ou mercadorias, mobiliário, equipamento informático e equipamentos sociais como os integrantes em refeitórios, postos médicos, instalações desportivas ou equipamentos culturais);
- iii) Transferências de capital (fluxos financeiros não reembolsáveis) destinados por exemplo à realização de eventos e actividades de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra, de interesse para a freguesia;

iv) Despesas com os passivos financeiros, como os pagamentos decorrentes da amortização de empréstimos.

Pois bem. Avançando na retórica expositiva, terá chegado o momento de relacionar o quadro competencial acima genericamente traçado com os meios financeiros que as freguesias têm ao seu dispor. A análise que se segue constituirá o ponto crucial da presente exposição, pois, como resulta fácil de entender, de nada adianta consagrar constitucional e legalmente (e mesmo ao nível de instrumentos internacionais ou equiparados) a autonomia financeira das autarquias locais em geral e das freguesias em específico se, no seguimento, não for dispensado a estas uma quantidade e uma qualidade de recursos humanos, patrimoniais e financeiros *stricto sensu* que lhes permita com seriedade e liberdade prosseguir as suas atribuições e exercer as suas competências.

Importa, todavia, alertar para a circunstância de que autonomia financeira não é nem pode ser sinónimo de independência financeira, na medida em que se está sempre na presença de poderes heteronomamente determinados e superiormente limitados.

### III

#### **Quadro jurídico-financeiro (receitas)**

Tipologicamente, serão aqui abordadas as receitas do ponto de vista da sua consideração como próprias (as que têm na sua base, directa ou indirectamente, uma actuação da freguesia) ou como derivadas (as que resultam de transferências).

#### **a) Receitas próprias**

##### **α) Tributos**

A correcta análise das receitas tributárias que podem ser consideradas receitas das freguesias — não necessariamente por elas cobradas ou arrecadadas — implica o desdobramento da exposição em dois segmentos diferenciados:

i) Por um lado, no que diz respeito aos impostos, releva principalmente a participação das freguesias nas receitas do IMI, quando incidente sobre prédios rústicos, a qual no presente se limita a 50% do produto respectivo. Uma precipitada abordagem poderia indiciar a ideia de que, na prática, o volume ingressado nos cofres paroquiais dependeria largamente da composição do tecido imobiliário de cada freguesia, na medida em que aquelas que englobassem no seu perímetro muitos campos de cultivo, leiras, prados, várzeas, etc., poderiam aspirar a ter uma receita certa e elevada. Porém, as coisas não se passam assim, pois na realidade, e na maior parte das vezes, a noção de prédio rústico legalmente acolhida não permite senão ter por referência imóveis de reduzido valor, já que estão situados fora de um aglomerado urbano, não se encontram construídos nem são de classificar como terrenos para construção, não dispõem de autonomia económica e têm como normal destino de utilização a agricultura. Ora, o reduzido valor dos prédios rústicos conduzirá logicamente ao reduzido valor do imposto arrecadado, pelo que não se vê aqui o manancial reditício que permitisse afirmar uma autonomia das freguesias em termos financeiros. Por outro lado, em face do crescente processo de urbanização, será de pensar numa alteração do critério distributivo desta receita, de modo a contemplar igualmente uma participação das freguesias no IMI incidente sobre prédios urbanos (nem que seja uma percentagem mínima). Isto porque é irrazoável não considerar que actualmente as freguesias suportam inúmeros custos associados à urbanização (manutenção, arranjos, limpeza, etc.) que não teriam se os novos prédios e construções não estivessem localizados no seu território <sup>1</sup>.

ii) Já no que diz respeito às taxas, importa destacar que as freguesias podem nelas encontrar um manancial significativo de receitas próprias, embora em todos os casos, nunca suficientemente significativo para permitir dizer que se configuram como receitas que conferem autonomia real. Abstractamente, como se sabe, relevam três tipos de taxas: (i) as taxas cobradas pela

---

<sup>1</sup> Na verdade, no contexto do procedimento legislativo conducente à revisão da Lei das finanças locais, a proposta que está a ser discutida (proposta de lei n.º 122/XII/2.ª, contempla a possibilidade, no art.º 23.º, n.º 1, alínea a), de existência de uma participação das freguesias no valor de 1% da receita do IMI sobre prédios urbanos.

utilização privativa de bens do domínio público, como será o caso das que são devidas por estacionamento em parques da freguesia ou em vias urbanas com parquímetros, ou as quantias pagas pela utilização de espaços para instalação de bancas em mercados e feiras, ou ainda as importâncias exigidas para fruição de jazigos em cemitérios; (ii) as taxas cobradas pela prestação individualizada de serviços, tais como as que são legalmente pagas pela emissão de uma certidão ou atestado, ou pela remoção de escombros ou limpeza de um terreno; e (iii) as taxas cobradas em consequência da remoção de obstáculos jurídicos à actividade dos particulares mediante a emanção de um acto administrativo de licenciamento, como poderá acontecer com as possibilidades de exploração de máquinas de diversão, instalação de recintos improvisados, realização de espectáculos e divertimentos ao ar livre, acampamentos ocasionais, ou realização de fogueiras e queimadas. Abstractamente, dissemos. Isto porque, uma vez mais, a realidade factual pode divergir da realidade legal, na medida em que, na prática, o volume de receita conseguido depende largamente da concreta configuração da freguesia e do seu tecido situacional: por exemplo uma freguesia que tenha no seu perímetro territorial uma grande feira terá seguramente mais proventos com a realização da mesma do que quatro ou cinco freguesias com feiras de diminuta dimensão, sem esquecer que muitas delas até poderão não ter alguma; do mesmo modo, uma freguesia onde se realizem espectáculos de dimensão relevante (v.g., festivais de verão, concertos universitários), além das taxas cobradas para a instalação dos equipamentos e para a realização do mesmo, anda dispõem da possibilidade de arrecadar significativas receitas com os parques de estacionamentos ocasionais que criarem, em contraposição com aquelas que não organizam nem podem organizar eventos similares; finalmente, também será de relevar que ao nível das prestações de serviços os valores podem ser significativamente oscilantes, bastando pensar que o número de fregueses é bastante diverso e que o custo (preço) das certidões que lhes são passadas não é único, dependendo substancialmente do nível de pobreza das pessoas da freguesia. Tudo isto para dizer que os critérios legais são muito contingentes, acidentais, casuais e não permitem retirar certezas quanto às possibilidades de afirmação de um

real mínimo de existência das freguesias, as quais quase sempre ficam dependentes, não deste tipo de receitas, mas das transferências providas de cima (Estado ou Município).

### **β) Crédito**

Matéria particularmente sensível no quadro das finanças de qualquer ente público, seja ao nível estadual seja ao nível dos subsectores institucionais, é a do acesso ao crédito. Isto porque ainda se acredita — e bem — que a actividade jurídico-financeira, como actividade económica que é, necessita largamente de capitais provenientes de períodos financeiros anteriores, particularmente capitais acumulados, aforrados ou poupados *lato sensu*. Na realidade, não se torna difícil conceber que muitas das actividades que os actores públicos devem levar à prática quotidianamente não seriam de outro modo conseguidas, e muito menos de modo operacional e eficiente, se não se sustentassem em crédito ou fundos emprestados. Basta pensar em investimentos volumosos, os quais dificilmente seriam executados se fossem tidos em consideração apenas os capitais provenientes do próprio período financeiro. Enfim, o crédito, no Estado, nos municípios e também nas freguesias, assume-se como uma realidade necessária e que não deve ser abjurada ou vista como necessariamente prejudicial, sem prejuízo do combate ao *delírio creditício*.

Neste particular, é possível dizer-se que têm sido duas as notas distintivas do regime de acesso ao crédito por parte das freguesias:

- i) em primeiro lugar, do ponto de vista orgânico, tal acesso é da competência do órgão executivo (junta de freguesia), mediante prévia autorização do órgão deliberativo (assembleia de freguesia ou, sendo o caso, plenário de cidadãos eleitores).
- ii) Em segundo lugar, do ponto de vista do conteúdo, ganha relevo a regra da tendencial proibição do recurso ao crédito de médio e longo prazo. Com efeito, será esse o alcance da regra de acordo com a qual as freguesias podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito desde que sejam amortizados na sua totalidade no prazo máximo de um ano após a sua contracção. De resto, a própria contracção de tais empréstimos de curto

prazo está sujeita a dois importantes limites: por um lado, teleologicamente apenas deve ter em vista uma finalidade específica — fazer a dificuldades de tesouraria (isto é, défices momentâneos ou passageiros, que em regra não ultrapassam o próprio período em que são contraídos) — e, por outro lado, do ponto de vista quantitativo, o seu montante não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% do Fundo de financiamento das freguesias respectivo. Significarão estas limitações, entre outras consequências, que as freguesias em regra não poderão, por exemplo, contrair empréstimos para aplicação em investimentos ou financiamento de despesas de capital.

Um dos tópicos problemáticos que frequentemente surge associado com os empréstimos é o do endividamento líquido, embora com ele não deva ser complementemente identificado e confundido.

Na verdade, consistindo o endividamento no conjunto de situações financeiras passivas a que determinado sujeito está adstrito (em termos gerais, os seus débitos, as obrigações de satisfazer uma dívida com posterioridade ao momento em que ela nasce), o endividamento líquido, enquanto conceito relacional, consiste na diferença positiva entre os passivos e os activos num determinado momento. Por aqui se vê que não é sinónimo de empréstimos, pois como facilmente se intui, pode existir endividamento que não resulte destes — por exemplo, as obrigações relativas ao pagamento de indemnizações ou os pagamentos diferidos a fornecedores, etc. —, embora estes últimos se reconduzam sempre ao primeiro, enquanto categoria genérica e mais abrangente.

A importância da noção de endividamento líquido resulta do facto de se estabelecerem limites legais ao seu quantitativo e sanções para a respectiva ultrapassagem. No presente, a Lei determina que o montante das dívidas das freguesias a fornecedores não pode ultrapassar 50% das suas receitas totais arrecadadas no ano anterior, estipulando que quando tal acontecer, esse montante deve ser reduzido em 10%, em cada ano subsequente, até que o limite se encontre cumprido. Em termos de apreciação crítica, pode dizer-se que esta previsão, nos termos em que é formulada, não constitui em boa verdade um limite quantitativo ao endividamento líquido das freguesias, mas apenas a uma das suas subespécies — o endividamento a fornecedores — parecendo deixar de fora todas as restantes tipologias de dívida, em particular os empréstimos. Em nossa opinião, a previsão



normativa deveria ser substancialmente alargada e, mesmo que se quisesse continuar a excluir os empréstimos da consideração do endividamento líquido, ainda assim parece que outras realidades deveriam ser contempladas.

Seja como for, um tópico crucial neste particular segmento material (endividamento de entidades públicas) relaciona-se com a imperatividade do princípio da equidade intergeracional, principalmente na sua dimensão negativa: as decisões jurídico-financeiras presentes não devem onerar excessivamente as gerações futuras, retirando-lhes liberdade decisória no momento de estas levarem à prática as suas próprias escolhas no âmbito da prossecução do Interesse público (como acontece no momento presente em que todos os sectores institucionais financeiros se encontram fortemente constringidos e condicionados em consequências das más decisões relacionadas com a utilização de dinheiros públicos por parte das gerações precedentes).

#### **γ) Outras receitas próprias**

Além dos supramencionados, as freguesias poderão ainda dispor de um aparentemente lato arsenal de tipos reditícios, que têm em comum apenas o facto de serem delimitados residualmente, uma vez que, entre si, não apresentam verdadeira analogia ou similitude.

Será o caso, desde logo, dos ingressos patrimoniais, os quais provêm da normal administração do património ou da sua alienação, apresentando-se a título exemplificativo os alugueres e as rendas provenientes da cessão temporária de bens móveis ou imóveis (máquinas usadas na construção civil, equipamentos agrícolas, veículos automóveis, armazéns, arrecadações, depósitos, etc.). Porém, aqui deve ter-se em mente que tal administração ou alienação (principalmente esta) não são discricionárias, mas encontram-se fortemente limitadas na medida em que alguns bens, por integrarem o domínio público, são inalienáveis e inoneráveis.

Por outro lado, devem ser mencionadas as receitas de natureza sancionatória, nomeadamente as multas e coimas fixadas por lei ou regulamento ou postura cujo produto reverta para as freguesias. Neste segmento, pode-se pensar nas coimas derivadas de estacionamento em zonas não permitidas, da realização de fogueiras ou queimadas em alturas do ano em que tal está vedado ou do atraso no pagamento de taxas diversas.

Relevam ainda neste particular domínio os ingressos oriundos de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor das freguesias, os quais, na prática, não se mostram suficientemente relevantes para merecer mais do que uma simples referência de existência.

#### **b) Receitas derivadas (perequação financeira)**

Igualmente importantes são as receitas públicas que têm na sua base um acto de transferência de verbas efectuado por parte do Estado e que, por tal motivo, são geralmente designadas por receitas derivadas. Trata-se de quantias monetárias às quais subjazem finalidades redistributivas e de justiça material, seja num sentido vertical — procurando um equilíbrio justo de recursos entre o Estado e os dos seus subsectores institucionais —, seja num sentido horizontal — procurando que entre os diversos entes integrantes dos subsectores a distribuição seja equitativa, ponderada e proporcional. Em qualquer dos casos, os imperativos de igualdade e imparcialidade exigem que essas transferências sejam vinculadas e não discricionárias, o que vale por dizer que apenas poderão ser efectuadas num pressuposto de obrigatoriedade e com base num regime jurídico previsto e delimitado legalmente, e não com base em qualquer acto voluntário, nomeadamente acordo, convénio ou contrato. Todavia, e como veremos, ainda resta espaço, ainda que subsidiário e excepcional, para a atribuição de verbas discricionárias ou menos vinculadas.

No que às transferências vinculadas ou obrigatórias diz respeito, avulta o denominado “Fundo de financiamento das freguesias (FFF)”, cujos contornos jurídico-financeiros passam pela consideração das seguintes ideias:

- i) Quantitativamente, equivale a uma participação nos impostos do Estado equivalente a determinada percentagem da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e do IVA (actualmente, tal percentagem situa-se nos 2,5%, embora na proposta de lei que está presentemente em discussão na Assembleia da República, se preveja uma diminuição para 2%);
- ii) Os respectivos montantes são anualmente inscritos na Lei do Orçamento do Estado e são transferidos trimestralmente até ao dia 15 do primeiro mês do trimestre correspondente;

iii) A distribuição intra-freguesias obedece a uma ponderação com base em critérios que devem ser previamente conhecidos e que se baseiam na tipologia, na densidade populacional, no número de habitantes e na área.

iv) Da distribuição resultante da aplicação desses critérios não podem resultar variações ou oscilações significativas de um ano para o outro, seja em sentido negativo, seja em sentido positivo. Particularmente, não se pode verificar:

- uma diminuição superior a 5% das transferências do ano anterior para as freguesias dos municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 vezes a média nacional,
- uma diminuição superior a 2,5% das transferências para as freguesias dos municípios com capitação inferior a 1,25 vezes aquela média,
- um acréscimo superior a 5% da participação relativa às transferências financeiras do ano anterior.

Por fim, umas breves palavras respeitantes aos denominados auxílios financeiros e à cooperação técnica. Constituem estes dois tipos, receitas extraordinárias e não vinculadas (discricionárias) que se inserem no que jurídico-financeiramente poderia ser designado por subsídios em sentido amplo. Sendo certo que tais subsídios são legalmente proibidos, a verdade é que se admite, a título excepcional, a concessão de verbas para fazer face a situações anormais e casuais que ultrapassam a capacidade autárquica de enfrentar determinados custos e prejuízos. Utilizando a sistemática e a tipologia legal, duas realidades distintas podem ser aqui identificadas:

i) por um lado, as verbas respeitantes à cooperação técnica financeira, as quais resultam de uma dotação global afecta aos diversos ministérios para financiamento de projectos de interesse nacional a desenvolver pelas autarquias locais, de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, correspondentes a políticas identificadas como prioritárias;

- ii) Por outro lado, os auxílios financeiros propriamente ditos, os quais podem ser concedidos designadamente em situações de calamidade pública ou afectação por externalidades negativas.

É certo que o legislador não identifica as freguesias como potenciais destinatárias destas verbas, mas também é certo que não teria de o fazer. Com efeito, na maior parte das situações refere-se a “autarquias” e não somente a “municípios”, de modo que parece claro que aquelas podem aqui ser consideradas. De resto, o princípio de acordo com o qual as restrições de direitos devem resultar expressamente da lei militará aqui a favor dessa consideração (neste caso, o direito das freguesias a receber as verbas).

#### IV

#### Conclusões

Pois bem, após ter procurado trazer à evidência alguns tópicos descritivos relacionados com as finanças das freguesias, seguindo um itinerário discursivo que passa pelas respectivas competências, despesas e receitas, terá chegado o momento de fechar o ciclo expositivo e de apontar algumas conclusões que desse itinerário podem ser retiradas, tentando igualmente indiciar algumas pistas de evolução que o sistema financeiro português pode seguir, tendo por referência esse tipo autárquico.

A grande conclusão a retirar é a de que não existe verdadeira sintonia entre o arsenal de competências titulado pelas freguesias e a respectiva capacidade financeira. Com efeito, e em termos práticos, são muitas as competências que por elas podem ou devem ser exercidas, e em variadíssimos âmbitos, assim como são muitas as despesas públicas em que se encontram investidas — muitas delas de feição redistributiva e social — sem que se lhes reconheça um proporcionado rol de receitas que lhes permitam desempenhar as suas funções cabalmente (apesar de abstracta e teoricamente o número de receitas parecer adequado). Utilizando uma vez mais a linguagem típica da teoria dos sistemas, pode afirmar-se que existe uma dissonância comunicativa entre os subsistemas jurídico-político (que prevê um determinado esquema competencial que parece colocar as freguesias num estatuto de actores políticos relevantes) e jurídico-financeiro (que prevê nas leis das finanças locais e em

outros diplomas um arsenal de dinheiros que na verdade não lhes permite actuar cabalmente). Em nossa perspectiva, esta dissonância coloca em crise dimensões essenciais do Estado social, ao prender as freguesias num verdadeiro colete de forças financeiro que não lhes permite, por impossibilidade material, prosseguir as funções para as quais foram constitucionalmente pensadas. Neste particular, a continuidade da prestação dos serviços públicos — na nossa óptica, indubitavelmente um princípio constitucional — não pode deixar de representar a preocupação mais marcante deste estado de coisas.

Ainda no que concerne às dimensões competenciais da actividade das freguesias, e como consequência da feitura de normas imperfeitas e desresponsabilizadoras (o quadro atributivo não é claro, preciso e delimitado), não pode deixar de se enfatizar a duplicação de tarefas, com a mesma despesa pública, ou despesa análoga, a ser repetida entre freguesias e municípios ou no contexto das próprias freguesias entre si.

Noutro plano, observa-se uma preocupante ausência de selectividade do gasto, com despesas públicas a ser efectuadas sem critério, ou com critério de legalidade duvidosa, desviando dinheiros públicos de domínios carentes e reclamantes de intervenção necessária e urgente para domínios prescindíveis da actividade da freguesia (embora, em verdade, esta tendência seja tanto maior quanto mais elevado o grau de localização da entidade pública em termos de proximidade com poder central, com o Estado propriamente dito e os municípios a não poderem reclamar um estatuto de exemplo em relação às freguesias). Claro que tal implica uma má gestão dos dinheiros públicos e uma ausência de racionalidade de gestão que não dignifica um sistema característico de um estado de Direito Democrático responsável.

Por outro lado, no campo dos ingressos, impõe-se concluir que, sendo as receitas próprias ou originárias, na maior parte dos casos, exíguas, as freguesias estão sempre dependentes de receitas derivadas, o que arrasta a consequência de que um autarca de freguesia encontra-se na difícil situação de ter que se preocupar mais com a captação de simpatias e alianças que lhe permitam receber verbas, do que com a adequação jurídica e financeira das medidas que propõe ou com os projectos e ideologias políticas que queira subscrever.

Lateralmente, uma ideia que sem esforço se pode intuir relaciona-se com a tensão entre descentralização (na teoria) e a centralização (na prática). Embora não se tenha focado directamente este tópico de análise na presente exposição, será relevante referir que se por um lado se enfatiza a descentralização e a delegação de competências, por outro impõe-se uma lógica de omnipresença centralista e uma série de restrições e deveres que indiciam a desconfiança do poder central em relação aos subsectores institucionais financeiros. Basta pensar, por exemplo, no manancial de obrigações documentais e declarativas que as freguesias constantemente se encontram obrigadas a enviar ao Governo. Em caso de incumprimento destes deveres de informação é retida uma percentagem significativa do duodécimo das transferências correntes no mês seguinte ao do incumprimento. Além disso, para efeitos de “acompanhamento” da situação financeira das autarquias locais pode ser solicitada informação adicional.

Por tudo isto, proximidade, acessibilidade, participação dos fregueses e resolução de problemas correntes parecem constituir fórmulas que, fazendo parte do léxico teórico, frequentemente não encontram correspondência no domínio prático.